

## Kritik mot Trafikverket för handläggningen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar

**Beslutet i korthet:** Under en förundersökning om en trafikolycka vid Hjulstabron i Uppsala län begärde en reporter att få ut uppgifter från Trafikverkets hastighetskameror. Trafikverket lämnade inte ut uppgifterna till honom utan tog kontakt med polisen. Detta ledde till att polisen begärde att få tillgång till uppgifterna i sin förundersökning, vilket i sin tur ledde till att uppgifterna kom att omfattas av s.k. förundersökningssekretess. Därefter avlog Trafikverket reporterens begäran om att få ut uppgifterna. Trafikverket får kritik för att ha tagit kontakt med polisen i stället för att skyndsamt lämna ut uppgifterna till reportern.

### Anmälan

Carl L., som är reporter på Sveriges Television AB, framförde i en anmälan klagomål mot Trafikverket med anledning av handläggningen av framställningar om utlämnande av allmän handling m.m. Han anförde följande. I sin granskning av händelserna kring en trafikolycka vid Hjulstabron den 12 mars 2013 begärde han att få ut två e-postmeddelanden från Trafikverket som hade skickats till respektive från Polismyndigheten i Uppsala län. Den 16 maj 2013 meddelade Trafikverket i ett beslut att handlingarna inte fanns bevarade. Carl L. fick dock ut dessa e-postmeddelanden från polisen. Innehållet i det meddelande som skickades till polisen är enligt hans mening anmärkningsvärt. Han anser vidare att det var fel av Trafikverket att inte bevara e-postmeddelandena.

Av de handlingar som var bifogade till anmälan framgick bl.a. följande.

Under dagen den 15 april 2013 skickade Carl L. ett e-postmeddelande till Trafikverket och begärde att få ut bl.a. vissa uppgifter från ett antal hastighetskameror på en viss sträcka. På kvällen samma dag skickade Eva Lundberg vid Trafikverket ett e-postmeddelande till Polismyndigheten i Uppsala län med följande lydelse.

Hej

Jag är ansvarig för ATK på Trafikverket och har återigen fått en fråga från media om trafikdata från ATK-stationer den 12 mars på natten. Förra frågan (Aftonbladet) var

Johan Barkelius, jurist på Trafikverket, i kontakt med dig. Denna gång är det SVT Öst som frågar och de vill ha data från alla stationer i södergående riktning inklusive de öster om Enköping. Jag har pratat med T.U. som levererade data till dig tidigare och med Johan Barkelius. T.U. säger att han levererat data endast från Enköping och söderut, Johan säger att den sekretess som vi anger kopplat till er förundersökning enbart gäller det vi levererat till Polisen.

Så min fråga till dig är om data från de stationer som finns öster om Enköping (sträckan vi kallar Enköping-Litslena) är intressanta för er? I så fall skulle vi behöva en begäran från er om att få den datan och sedan skulle vi, om jag nu förstår rätt, kunna säga att det är sekretess på samtliga stationer i såväl söder som öster om Enköping. Annars kommer vi troligen att lämna ut data från stationerna öster om Enköping till Polisen.

Var snäll och hör av dig så fort som möjligt!

Följande morgon besvarade polisen meddelandet enligt följande.

Vi tar gärna emot trafik-data från ATK-kamerorna från sträckan Litslena-Enköping. Dessa kan naturligtvis vara intressanta i utredningen om inte annat så för en helhetsbedömning. Utdragen ingår då i förundersökningen.

Samma dag skickade polisen även en formell hemställan till Trafikverket om att få ta del av de aktuella uppgifterna. Den 18 april 2013 beslutade Trafikverket – sedan Carl L. begärt myndighetens prövning – att avslå hans begäran i fråga om uppgifter från hastighetskameror på sträckan Litslena-Enköping med hänvisning till att uppgifterna omfattades av förundersökningssekretess.

Den 18 april 2013 begärde Carl L. även att få ut korrespondens från den 11 mars 2013 och framåt mellan Trafikverket och Polismyndigheten i Uppsala län gällande hastighetskamerorna på sträckorna Enköping-Hjulstabron samt Litslena-Enköping. Följande dag fick Carl L. ut tre e-postmeddelanden men inte något av de ovan återgivna meddelandena. Den 3 maj begärde Carl L. att få ut en förteckning över bl.a. Eva Lundbergs in- och utgående e-post, brev och fax för tiden från den 12 mars 2013. I den förteckning som Carl L. då fick ut fanns de två e-postmeddelandena angivna. Carl L. begärde då att få ta del av bl.a. dessa meddelanden. Den 16 maj 2013 meddelade Trafikverket beslut om att avslå hans begäran i den delen. Som skäl för att inte lämna ut de två meddelandena uppgav Trafikverket att dessa inte fanns bevarade och av den anledningen inte utgjorde allmänna handlingar.

Den 17 maj vände sig Carl L. återigen till Trafikverket och begärde att få uppgift om när de två e-postmeddelandena raderades. Han bad också att de skulle försöka återskapa handlingarna. Den 21 maj fick han till svar att man inte kunnat återställa handlingarna och att man försökt få fram tidpunkten för när de raderades men inte lyckats. I svaret uppgav Trafikverket dock att det kan ha varit den 19 april, men att det är en uppgift som de inte var säkra på.

## Utredning

Efter en genomgång av de handlingar samt ljud- och bildfiler som Carl L. hade gett in remitterades ärendet till Trafikverket för yttrande över vad Carl L. uppgett i sin anmälan. Av yttrandet skulle framgå dels vilka överväganden som låg bakom e-

postmeddelandet den 15 april 2013 från Eva Lundberg till Polismyndigheten i Uppsala län, dels vilka överväganden som föregick raderandet av e-postmeddelandena mellan Eva Lundberg och polismyndigheten den 15 och 16 april 2013.

Trafikverket (genom chefsjuristen Charlotta Lindmark) kom in med ett yttrande tillsammans med synpunkter från Eva Lundberg och expeditionschefen Johan Barkelius.

Johan Barkelius uppgav följande [*bilagorna här utelämnade; JO:s anm.*].

#### **Bakgrund**

2013-03-12 inträffade en olycka med dödlig utgång vid Hjulstabron, väg 55, norr om Strängnäs.

Polismyndigheten i Uppsala län inledde därefter en förundersökning, och som ett led i denna inhämtades uppgifter från ett antal s.k. hastighetskameror utmed väg 55 från Trafikverket. Kamerornas fotofunktion var vid tillfället inte i bruk, däremot hade mätutrustningen registrerat förbipasserande fordon och dessas hastighet.

Robert C., Aftonbladet, begärde härefter att få ta del av bl.a. de uppgifter som lämnats till polisen. Frågan uppkom då om uppgifterna kunde omfattas av s.k. förundersökningssekretess, varför polismyndigheten kontaktades. Polismyndigheten bedömde för sin del att så var fallet, och Trafikverket gjorde samma bedömning.

Trafikverket beslöt därför, 2013-03-15, att inte lämna ut uppgifterna, bilaga 1.

Trafikverkets beslut överklagades till Kammarrätten i Sundsvall, som i dom 2013-04-30 avslog överklagandet, bilaga 2. Kammarrättens dom överklagades inte.

2013-04-15 inkom Carl L. med en begäran om att få ta del av uppgifter från hastighetskameror på sträckan Litslena-Hjulstabron, väg 55. Begäran omfattade dels de uppgifter som Trafikverket tidigare inte lämnat ut till Robert C., dels uppgifter från ytterligare sträckor, som vare sig polismyndigheten eller Robert C. begärt att få ta del av.

Frågan uppkom då om det skulle kunna vara till men för förundersökningen om de uppgifterna lämnades ut. Handläggaren Eva Lundberg tog därför en informell kontakt med polismyndigheten för att efterhöra dess uppfattning. Svaret blev att ett utlämnande skulle kunna skada förundersökningen.

Eva Lundberg kontaktade undertecknad, för att utröna om det räckte för att Trafikverket skulle kunna ta ställning. Mitt besked var att Trafikverket för sin prövning behövde ett formellt ställningstagande från polismyndigheten. Detta kom också, då polismyndigheten 2013-04-16 utökade sin begäran till att omfatta trafikdata från ATK-kameror på Rv 55, Litslena till Enköping, bilaga 3.

E-postmeddelandena mellan Eva Lundberg och polismyndigheten är ingivna i ärendet.

Eva Lundberg meddelade därefter genom s.k. handläggarbesked att uppgifterna i den delen inte kunde lämnas ut, varvid Carl L. begärde att Trafikverket skulle pröva frågan.

Trafikverket meddelade sitt beslut 2013-04-18, bilaga 4.

Carl L. överklagade Trafikverkets beslut till Kammarrätten i Sundsvall, som 2013-05-14 avslog överklagandet, bilaga 5.

Kammarrättens dom överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, som 2013-06-28 beslöt att inte meddela prövningstillstånd, bilaga 6.

Vad gäller hanteringen av de aktuella e-postmeddelandena följer det av Trafikverkets rutin för diarieföring och arkivering av diarieförda handlingar, bilaga 7, att det är den enskilde handläggaren som ska ta ställning till om en handling ska diarieföras eller ej. Rutinen baseras i den delen på Offentlighets- och sekretesslagens 5 kap. 1 § 4 stycke.

Eva Lundbergs bedömning var att e-postmeddelandena mellan henne och polismyndigheten uppenbarligen var av ringa intresse för myndigheten Trafikverket, mot bakgrund av polismyndighetens formella begäran 2013-04-16. Det fanns, m.a.o, inget skäl att likväl belasta diariet med registrering av dessa e-postmeddelanden.

Eva Lundberg kontaktade emellertid först mig i frågan. Inte för att diskutera om e-postmeddelandena rent formellt måste diarieföras eller inte, utan för att diskutera hanteringen i stort. Det kunde redan då, mot bakgrund av agerandet i övrigt mot Trafikverket och dess anställda, förutses att ett borttagande av e-postmeddelandena skulle kunna vantolkas och leda till sådana synpunkter som nu framförs i anmälan.

Mitt svar var att jag delade uppfattningen att e-postmeddelandena uppenbarligen var av ringa betydelse för myndigheten Trafikverket, och att frågan inte skulle hanteras annorlunda bara för undvikande av senare ifrågasättanden.

### Synpunkter

Handläggaren Eva Lundberg har enligt min uppfattning hanterat ärendet korrekt.

1. Det har funnits skäl att kontakta polismyndigheten med anledning av Carl L:s begäran, särskilt mot bakgrund av att röjande av uppgifter som omfattas av sekretess i sig är straffbart.

2. Bedömningen i sekretessfrågan har uppenbarligen varit korrekt. I annat fall har även Kammarrätten i Sundsvall och Högsta förvaltningsdomstolen gjort fel.

Vad gäller hanteringen av de aktuella e-postmeddelandena har den skett i enlighet med gällande rutin. Bedömningen av frågan om diarieföring av de aktuella e-postmeddelandena har också, enligt min mening, varit fullt korrekt. E-postmeddelandena var och är uppenbarligen av ringa intresse för myndigheten Trafikverket.

Därutöver har jag följande synpunkter.

Trafikverket kritiserar i anmälan för att "undanskaffandet av bevisdokumenten hos Trafikverket har skett uppsåtligen". För egen del förstår jag dock inte vad som avses med "bevisdokumenten".

Om anmälaren syftar på de uppgifter från hastighetskamerorna som Trafikverket inte lämnat ut, kan jag bara konstatera att frågan prövats även av Kammarrätten i Sundsvall och Högsta förvaltningsdomstolen, som båda gjort samma bedömning som Trafikverket.

Om anmälaren syftar på e-postmeddelandena mellan Eva Lundberg och polismyndigheten kan jag bara konstatera att de enligt den bedömning som då gjordes omfattas av offentlighets- och sekretesslagens 5 kap. 1 § 4 stycke. Den bedömningen kvarstår.

Min uppfattning var och är vidare att en myndighets hantering av olika frågor inte ska styras av hänsynstaganden till eventuella massmediala reaktioner. Om en handling inte behöver diarieföras finns det ingen anledning att ändå göra det, bara för att undvika framtida vantolkningar.

Trafikverket har för övrigt ca 6500 medarbetare, som dagligen får och skickar ett antal externa e-postmeddelanden. Alla dessa kan av rent praktiska skäl inte sparas och/eller diarieföras, eftersom det skulle kräva helt andra resurser, både manuella och tekniska. Alltså bör diarieföring inte ske av de handlingar som uppenbarligen är av ringa intresse för myndigheten.

Det är vidare svårt att förstå hur ett beslut om att inte diarieföra e-postmeddelanden mellan två myndigheter kan utgöra ett "undanskaffande av bevisdokument". Det är allom bekant att ett e-postmeddelande har både en avsändare och en mottagare, vilket innebär att om e-postmeddelandet inte diarieförs hos den ene kan det likväl finnas tillgängligt hos den andre.

Om Trafikverkets syfte varit att "undanskaffa" något skulle Trafikverket alltså först ha kontaktat polismyndigheten, för att säkerställa att den inte sparade de aktuella e-postmeddelandena. Som framgår redan av anmälan har några sådana kontakter inte förekommit.

Det är också svårt att förstå vad de aktuella e-postmeddelandena skulle "bevisa". Det är självklart att Trafikverket måste kontakta en polismyndighet, om fråga uppkommer om förundersökningssekretess i samband med utlämning av allmänna handlingar. Detta sker i regel informellt, liksom i andra ärenden där någon extern parts uppfattning om eventuell sekretess måste tillmätas betydelse.

Avslutningsvis är det mycket svårt att förstå påståendet om att Trafikverkets agerande lagt hinder i vägen för en granskning. Trafikverket har tillhandahållit mängder av information och handlingar till Sveriges Television, även sådant som rimligen inte alls har med den aktuella olyckan att göra, t.ex. mitt, Eva Lundbergs och ett antal andra medarbetares personnummer. Totalt sett uppgår den arbetstid som ett antal av Trafikverkets medarbetare lagt ned på att tillhandahålla uppgifter åt Sveriges Television säkerligen till 3, 4 eller kanske ännu fler arbetsveckor.

Eva Lundberg lade till följande.

#### **Synpunkter**

Jag delar Johan Barkelius synpunkt på att det har funnits skäl att ta kontakt med polismyndigheten i Uppsala för att kunna hantera ärendet korrekt. Om jag inte tagit den informella kontakten skulle det kunnat skada den pågående förundersökningen där det fanns sekretessbeslut.

Jag delar även Johan Barkelius uppfattning om att de aktuella e-postmeddelanden var av informell karaktär och inte innehöll något som var av intresse.

Jag har haft flera och långa samtal med Sveriges Television om olika saker som de har efterfrågat med anledning av olyckan och förmedlat alla de uppgifter som de efterfrågat, oavsett om jag bedömt det som intressant för olyckan eller inte. Min bedömning är, som Johan Barkelius, att Trafikverket har lagt ner minst 3-4 arbetsveckor kring detta.

Charlotta Lindmark yttrade följande.

#### **Åtgärderna som bestod i att ta kontakt med polismyndighet inför utlämnande av hastighetsuppgifter**

I samband med en mycket uppmärksam händelse vid Hjulstabron (på riksväg 55 mellan Enköping och Strängnäs) förekom ett flertal framställningar hos Trafikverket om att få ta del av uppgifter. Framställningarna gällde ett brett spektrum av uppgifter varvid bl.a. de uppgifter som samlats in genom trafiksäkerhetskameror rörde ett särskilt intresse. Det visade sig visserligen att trafiksäkerhetskamerorna inte var aktiverade på så sätt att bildupptagning skedde. Dock består mätsystemet i trafiksäkerhetskameran även av en radarsensor för hastighetsmätning. Hastighetsmätning sker därvid kontinuerligt, d.v.s. oberoende av aktiveringsåtgärder, och genererar en icke individualiserad uppgift om hastighet för vart och ett av de fordon som passerar platsen där kameran står uppställd. Den framställning som kom från Carl L. kom att gälla sådana hastighetsuppgifter för kameror på en viss sträcka och under viss tid. Trafikverket – som förvarade uppgifterna och som hade att ta ställning i utlämnandefrågan – hade nyss i ett tidigare ärende gällande motsvarande typ av uppgifter tagit kontakt med polismyndigheten för att söka närmare utrona om det förelåg sådana förutsättningar som upptas i 18 kap. 1 och 3 §§ offentlighets- och

sekretesslagen (2009:400), OSL. Som framgår av det yttrande som Johan Barkelius lämnat var det därvid, i det ärende som föregick Carl L:s framställning, polismyndighetens uppfattning att det då förelåg förutsättningar för att hemlighålla uppgifterna. Trafikverket – som inte hade någon anledning att betvivla den uppgiften – fattade därefter beslut med den innebörden att utlämnande skulle vägras. Ett beslut som stod fast vid prövning i högre instans.

Carl L:s framställning rörde, vid sidan av uppgifterna för de kameror som nyligen prövats utlämnade i det nyss berörda ärendet, uppgifter från ytterligare ett antal kameror. I linje med vad som redovisats ovan ansågs det som angeläget att ta en ny kontakt med polismyndigheten. Denna kontakt skedde på det sätt som framgår av såväl anmälan som respektive yttrande från aktuella befattningshavare, d.v.s. genom ett e-postmeddelande. Efter e-postsvar från polismyndigheten och en därefter upprättad särskild begäran om att få tillgång till uppgifterna från samma myndighet fattade, först handläggaren, och sedan Trafikverket ett beslut som bl.a. gick ut på att utlämnande skulle vägras även beträffande de uppgifter som härrörde från de, i förhållande till det tidigare ärendet, ytterligare kameror som Carl L:s begäran omfattade. Även detta beslut stod sig vid prövning i högre instanser.

#### Bedömning

En sådan konsultation som det varit fråga om här kan inte betraktas som annat än som ett naturligt och nödvändigt led i bedömningen av om ett utlämnande av begärda uppgifter författningsenligt kan ske eller inte. Det förhåller sig ju av lätt insedda skäl så att Trafikverket inte självt har en sådan insyn i bl.a. frågan om ett utlämnande skulle kunna äventyra vidare utredningsåtgärder att ett sådant samråd kan undvaras. Det skulle snarare vara betänkligt om ett sådant samråd inte kommit till stånd. Trafikverket finner därför sammanfattningsvis att inget av vad som förevarit i kontakterna med polismyndigheten angående att utröna uppgifternas art kan anses medföra att det finns fog för kritik mot någon av befattningshavarna.

#### **Åtgärderna som bestod i att radera två e-postmeddelanden**

Som framgått härrörde det första av de två e-postmeddelanden som kom att raderas från det faktum att polismyndigheten behövde konsulteras angående fråga om även nu begärda uppgifter skulle ingå i förundersökningen och om det i förlängningen fanns anledning att hemlighålla dem med stöd av bestämmelserna i 18 kap. 1 och 3 §§ OSL. Det andra e-postmeddelandet som raderades var polismyndighetens kortfattade svar. Raderingen skedde av allt att döma efter det att polismyndigheten inkommit med en formell begäran.

#### Bedömning

Kontakter myndigheter emellan på olika nivåer utgör en i många stycken oumbärlig del för att respektive verksamheter ska fungera väl och enligt gällande författningar. I det här fallet har det – med fog – ansetts oundgängligen nödvändigt att ta kontakt med polismyndigheten för att efterhöra dess uppfattning. Denna kontakt har i det här fallet initierats genom ett e-postmeddelande men sådana kontakter sker inte sällan på annat sätt och genom andra medium. Hur dessa kontakter ska ske och om och hur de i olika fall ska dokumenteras och bevaras är inte en fråga som fått en helt genomgående belysning. Dock finns det självfallet vissa stödjepunkter. I 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen finns en bestämmelse som tar sikte på samrådsförfaranden i form av s.k. delningar. I det här fallet får dock samrådet vara att bedöma som något annat än vad som normalt förstås med begreppet delning. När det gäller den inkomna e-posten, d.v.s. svaret, gäller för övrigt överhuvudtaget inte bestämmelsen i 2 kap. 9 §. Vid sådant förhållande, och då något annat undantag inte kan skönjas, utgjorde e-postmeddelandena allmänna handlingar i det läget de fortfarande fanns kvar (förvarades).

I det aktuella fallet har befattningshavarna i förening ansett att meddelandena kunnat raderas i och med att de i enlighet med 5 kap. 1 § fjärde stycket OSL varit av ringa intresse för myndigheten. Beträffande handlingar av tillfällig eller ringa betydelse

finns det därvid generella gallringsföreskrifter i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd RA-FS 1991:6 (ändr. genom 1997:6). I 7 § upptas de närmare förutsättningarna för sådan gallring. Av bestämmelsen följer att myndigheten ska gallra sådant som är av ringa eller tillfällig betydelse. Av därtill fogade bilagor A och B följer, i form av allmänna råd, också exempel på handlingstyper som kan komma i fråga för gallring. Som generell förutsättning för gallring följer dock vidare enligt 7 § att allmänhetens möjlighet till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning.

Man kan konstatera att det härvid rör sig om att för den enskilde utföra svåra överväganden med stöd av en något svävande och konturlös rättslig materia. Å ena sidan finns ett krav på gallring och å andra sidan ska sådan inte ske med mindre än att vissa, något obestämda, hänsyn är tagna. Vad som i det här fallet talar för gallring, i vart fall när det gäller det andra e-postmeddelandet, d.v.s. polismyndighetens svar, utgörs av det förhållandet att handlingen ersätts av en annan med i någon mån likalydande innehåll. Vad som talar emot utgörs bl. a. av det förhållandet att det för bl.a. allmänhetens insyn torde framstå som något märkligt, och sakna kontinuitet, att polismyndigheten helt plötsligt inkommer med en begäran som motsvaras av Carl L:s tidigare gjorda framställning.

Detta rör sig som sagt inte inom det allra enklaste och tydligaste området inom den offentliga rätten. Trafikverket är dock för egen del böjt att, med hänsyn till det sagda och i avsaknad av stödjande uttalanden angående denna typ av samrådsåtgärder, sammanfattningsvis anse att mer talar emot än för gallring i vart fall när det gäller ursprungsskrivelsen från Eva Lundberg.

Carl L. kommenterade Trafikverkets remissvar.

### **Rättslig reglering**

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–3 §§ TF).

En handling anses inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § TF). Enligt 2 kap. 7 § TF gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas på stället utan avgift. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som har rätt att ta del av en allmän handling också har rätt att mot avgift få en kopia av handlingen.

Sekretess gäller för en uppgift som hänför sig till en förundersökning i ett brottmål om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (se 18 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Denna s.k. förundersökningssekretess gäller även i annan verksamhet hos en myndighet för att biträda bl.a. en åklagarmyndighet eller en polismyndighet med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (18 kap. 3 § OSL).

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att man utan svårighet kan fastställa om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Enligt 2 kap. 18 § TF meddelas grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring av sådana handlingar i lag. I arkivlagen (1990:782) behandlas bl.a. frågor om arkiveringsskyldighet, arkivansvar, arkivvård och gallring. Av 10 § framgår att allmänna handlingar får gallras, men att det vid gallringen ska beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet. Vidare måste det beaktas att det material som återstår efter gallring ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

Riksarkivet har med stöd av 12 § arkivförordningen (1991:446) meddelat föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse (RA-FS 1991:6, ändrad genom RA-FS 1997:6). Föreskrifterna gäller för bl.a. statliga myndigheter. I 7 § i dessa föreskrifter anges att myndigheten ska gallra allmänna handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Gallring får dock bara ske under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning.

Enligt Riksarkivets allmänna råd i anslutning till 7 § har myndigheten själv att ta ställning till vilka handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse med hänsyn till de bevarandemål som anges. I en bilaga till de allmänna råden finns, som stöd för dessa överväganden, exempel på handlingar som genom sitt informationsinnehåll eller sin funktion är av tillfällig eller ringa betydelse. I punkt 2 i bilagan anges som ett sådant exempel inkomna eller expedierade framställningar, förfrågningar och meddelanden av tillfällig betydelse eller rutinemässig karaktär. Enligt 8 § i Riksarkivets föreskrifter ska gallring ske vid den tidpunkt eller efter den frist som fastställs av myndigheten.

Myndigheten ska besluta hur 7 och 8 §§ ska tillämpas på det egna arkivet (5 § föreskrifterna). Myndighetens tillämpningsbeslut bör dokumenteras i en plan eller förteckning som upptar de handlingsslag som ska gallras, med angivande av gallringstidpunkt/-frist för respektive handlingsslag.

### **Bedömning**

#### **Eva Lundbergs e-postmeddelande till polisen**

Den 12 mars 2013 inträffade en olycka vid Hjulstabron på riksväg 55. Med anledning av händelsen inleddes en förundersökning och som ett led i denna förundersökning begärde polisen in uppgifter från ett antal s.k. hastighetskameror längs riksväg 55. Dessa uppgifter bedömdes därefter omfattas av s.k. förunder-



sökningssekretess enligt 18 kap. 1 och 3 §§ OSL även hos Trafikverket och lämnades därför inte ut av myndigheten.

Carl L. vände sig till Trafikverket och begärde att få ut bl.a. uppgifter från ett antal hastighetskameror på en sträcka längs riksväg 55. Hans begäran omfattade, i varje fall delvis, uppgifter som verket inte tidigare hade lämnat över till polisen. Med anledning av Carl L:s begäran skickade Eva Lundberg den 15 april 2013 ett e-postmeddelande till Polismyndigheten i Uppsala län.

Av såväl Johan Barkelius upplysningar, som bifogats Trafikverkets remissyttrande till JO, som av formuleringarna i Eva Lundbergs e-postmeddelande till polisen framgår att det stod klart för Trafikverket att de uppgifter som ännu inte hade lämnats över till polisen inte heller kunde omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 § första stycket och 3 § OSL (se RÅ 2002 ref. 103). Jag delar den bedömningen.

Som skäl för att Trafikverket kontaktade polisen med anledning av Carl L:s begäran i stället för att lämna ut uppgifterna har myndigheten angett att den inte ville skada den polisutredning som pågick. Trafikverket hade redan tidigare överlämnat uppgifter från ett antal hastighetskameror längs den aktuella vägen till polisen och de nu begärda uppgifterna hade ett samband med dessa.

Trafikverkets förklaring skulle ha varit godtagbar om det hade varit oklart om de aktuella uppgifterna omfattades av förundersökningssekretess eller inte. I det här fallet förelåg det emellertid ingen oklarhet på den punkten. Trafikverket visste att uppgifterna inte omfattades av förundersökningssekretess. Ingen annan sekretessregel var heller tillämplig. Enligt huvudregeln i 2 kap. 1 § TF hade Carl L. därför rätt att få ut uppgifterna och verket borde skyndsamt ha lämnat ut dem till honom. I stället valde Trafikverket att kontakta polisen vilket ledde till att uppgifterna senare kom att omfattas av sekretess och inte fick lämnas ut till Carl L. Jag är kritisk till verkets hantering av frågan.

#### Gallringen av de två e-postmeddelandena

Trafikverket har tillsammans med sitt remissyttrande gett in en kopia av myndighetens rutinbeskrivning för diarieföring och arkivering av diarieförda handlingar. Av rutinbeskrivningen framgår att det är den enskilde handläggaren som ska bedöma om handlingar som handläggaren själv upprättar och tar emot, t.ex. via sin personliga e-post, ska diarieföras.

I det här fallet gjorde Eva Lundberg bedömningen att hennes e-postmeddelande till polisen och polisens svar till henne inte skulle diarieföras. Hon gjorde också bedömningen att meddelandena var av ringa betydelse för myndighetens verksamhet och gallrade handlingarna.

Det råder enligt min mening ingen tvekan om att e-postmeddelandena utgjorde allmänna handlingar som hade upprättats hos respektive inkommit till Trafikverket. Under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning så ska

statliga myndigheter enligt Riksarkivets föreskrifter gallra allmänna handlingar som är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Det är myndigheten själv som har att ta ställning till vilka handlingar som är av ringa betydelse för verksamheten.

Myndighetens beslut i frågor om gallring av handlingar som är av ringa betydelse för verksamheten bör enligt Riksarkivets allmänna råd dokumenteras i en plan eller förteckning. Jag uppfattar Trafikverkets yttrande till JO som att någon sådan plan eller förteckning inte upprättats inom myndigheten. Därmed var det närmast upp till den enskilde tjänstemannen, i det här fallet Eva Lundberg, att avgöra bl.a. om meddelandena var av ringa betydelse för verksamheten och således skulle gallras.

Som Trafikverket uppgett i sitt remissvar så finns det en del som talar för att gallringen av e-postmeddelandena bl.a. har försvårat allmänhetens insyn i händelseförloppet. Det talar för att handlingarna inte borde ha gallrats. Bedömningen av om en handling ska gallras eller inte är dock, som Trafikverket uppgett, svår att göra. Mot bakgrund av vad som kommit fram i ärendet anser jag mig inte ha underlag för att hävda att Eva Lundbergs bedömning var uppenbart felaktig. Med hänsyn till det och till att myndigheten inte synes ha närmare dokumenterat sina ställningstaganden i dessa frågor finner jag inte tillräcklig anledning att kritisera Eva Lundberg för den bedömning som hon gjorde.

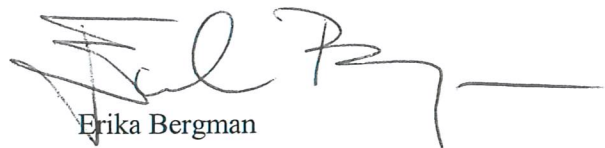
#### Övrigt

Vad Carl L. i övrigt anfört ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.



Lars Lindström



Erika Bergman

I beredningen av ärendet har byråchefen Charlotte Håkansson deltagit.

#### Sändlista

Carl L.

Trafikverket (TRV 2013/26273)