

Kritik mot Bolagsverket för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar

Beslutet i korthet: Bolagsverket tar inte emot kontanter. Enskilda kan därmed inte betala kontant för kopior av allmänna handlingar. Vidare tillämpar myndigheten en rutin som innebär att enskilda som vill vara anonyma måste betala i förskott för att få kopior av allmänna handlingar.

ChefsJO kommer fram till att Bolagsverket enligt riksbankslagen har en skyldighet att ta emot kontanter för betalning av kopior av allmänna handlingar. Vidare konstaterar han att förskottsbetalning som en generell rutin för de som önskar vara anonyma är oförenligt med såväl ordalydelsen i 6 kap. 1 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen som syftet med bestämmelsen och de exempel som ges som vägledning för tillämpningen. Bolagsverket får kritik för bristerna.

ChefsJO förutsätter att myndigheten omgående vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att framställningar om utlämnande av kopior av allmänna handlingar fortsättningsvis handläggs i enlighet med gällande regelsystem och att enskilda får korrekt information om detta.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 december 2020 framförde AA klagomål mot Bolagsverket. Han anförde i huvudsak följande:

Bolagsverkets rutin att inte ta emot kontant betalning för kopior av allmänna handlingar strider mot riksbankslagen. Han vill också kritisera myndighetens rutin att som huvudregel fakturera den sökande i stället för att skicka kopiorna mot postförskott.

Utredning

JO uppmanade Bolagsverket att yttra sig över klagomålen.

Av Bolagsverkets remissvar den 17 mars 2021, som har bilagts detta beslut, framgår sammanfattningsvis följande:

I december 2020 begärde AA via e-post att få ta del av vissa handlingar från Bolagsverket. Han behövde återkomma med faktureringsuppgifter och

personnummer för att myndigheten skulle kunna hantera beställningen. Han ifrågasatte begäran om att uppge sitt personnummer och anförde att han skulle ha rätt att betala med kontanter. Bolagsverket meddelade då att myndigheten hade beslutat att ta bort möjligheten att betala ärenden kontant i receptionen.

Bolagsverket beslutade under 2010 att inte längre ta emot kontanter eftersom hanteringen utgjorde en uppenbar säkerhetsrisk för personalen och var kostsam och ineffektiv. Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse om att statliga myndigheter är skyldiga att ta emot kontanter. Till följd av de rutiner som Bolagsverket infört har myndigheten inte någon skyldighet att ta emot kontanter vid en anonym begäran om utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

Bolagsverkets ordinarie rutin vid beställningar av kopior av allmänna handlingar är att den enskilde faktureras.

Vad gäller de som önskar vara anonyma har myndigheten en rutin med förskottsbetalning. Den innebär att kunden inledningsvis meddelas kostnaden samt att beloppet kan betalas in till ett visst bankgironummer, med angivande av kund- eller faktureringsnummer. När betalningen kommit in skickas handlingarna. Rutinen säkerställer rätten till anonymitet enligt tryckfrihetsförordningen (TF). Säkerställandet av anonymitet genom förskottsbetalning är också i linje med den nya bestämmelsen i 6 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

AA kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 16 § TF).

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 18 § TF).

Betalning för kopior av allmänna handlingar m.m.

En myndighet ska enligt huvudregeln i 15 och 16 §§ avgiftsförordningen (1992:91) ta ut en avgift om en begäran om att lämna ut en kopia av en allmän handling omfattar tio sidor eller mer. Bolagsverket ska ta ut en sådan avgift även om beställningen omfattar färre än tio sidor (13 § första stycket förordningen [2007:1110] med instruktion för Bolagsverket).

JO har tidigare uttalat att 2 kap. 16 TF inte kan anses innefatta någon rätt för en myndighet att kräva betalning i förskott (se t.ex. JO 2008/09 s. 547).

Sedan den 1 januari 2021 får dock en myndighet i ett enskilt fall besluta att en avgift för kopia av en allmän handling ska betalas helt eller delvis innan kopian lämnas ut (6 kap. 1 a § andra stycket OSL). Det uttalade syftet med lagändringen var att komma till rätta med problemet med bristande betalning av avgifter. I förarbetena betonas att förskottsbetalning får begäras i enskilda fall och att det innebär att myndigheten inte får fatta generella beslut om att avgift alltid ska tas ut i förskott. Enligt förarbetena kan förskottsbetalning aktualiseras t.ex. om en begäran avser ett större antal handlingar eller på annat sätt är omfattande och därmed resurskrävande. (Prop. 2019/20:179 s. 13, 17 och 18.)

En remissinstans befarade att möjligheten att kräva förskottsbetalning riskerade att försämma de praktiska förutsättningarna för att kunna begära ut allmänna handlingar anonymt. Regeringen anförde med anledning av påpekandet att rätten att vara anonym förutsätter att myndigheten kan ta emot kontant betalning för kopior av allmänna handlingar. Enligt regeringen måste den som vill vara anonym ges möjlighet att betala kontant, även om avgiften ska betalas i förskott (a. prop. s. 13).

En handling som ska tillhandahållas bör skickas med post, om inte något annat har begärts. Om mottagaren ska betala en avgift för handlingen bör avgiften tas ut genom postförskott om det inte är lämpligare att det sker på något annat sätt. Om det är lämpligt får en handling skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form. (9 och 10 §§ förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.)

Lagliga betalningsmedel

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, riksbankslagen, är sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken lagliga betalningsmedel. I förarbetena anges att detta innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (prop. 1986/87:143 s. 64).

I rättsfallet HFD 2015 ref. 49 prövades om ett landsting hade skyldighet att ta emot betalning av patientavgifter med kontanter. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade inledningsvis att bestämmelsen i riksbankslagen innebär att en borgenär i princip är skyldig att ta emot betalning i kontanter men att denna skyldighet inte gäller utan undantag. I vissa fall kan parter avtala om att betalning ska ske med andra betalningsmedel än kontanter. Målet rörde dock avgifter som i huvudsak var offentligrättsligt reglerade. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att i rättspraxis har i vissa fall rättsförhållanden, eller del av ett rättsförhållande, även på offentligrättsligt reglerade områden ansetts ha en sådan civilrättslig karaktär att de har ansetts bära bedömas enligt civilrättsliga regler. Enligt domstolen var rättsförhållandet mellan landstinget, i dess egenskap av vårdgivare, och vårdtagare dock inte av denna karaktär.

Riksbankslagen var således tillämplig i målet, vilket innebar att landstinget hade en skyldighet att ta emot betalning av patientavgifter med kontanter.

Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande ansett att kommuners uttag av avgift för parkering på gatumark har sådana civilrättsliga inslag att det utgör ett undantag från den skyldighet att ta emot betalning i kontanter som annars följer av bestämmelsen i riksbankslagen (se kammarrättens dom den 13 april 2017 i mål nr 4350-16). Domstolen motiverade sitt ställningstagande med att kommunens uttag av parkeringsavgifter, till skillnad från exempelvis hälso- och sjukvård, till sin natur är en utpräglad frivillig avtalsrelation och därmed av helt annat slag än det rättsförhållande som prövades i HFD 2015 ref. 49.

Kammarrätten fäste särskilt avseende vid att kommunen inte har någon skyldighet att erbjuda gatuparkering, vilket är en väsentlig skillnad mot offentligrättsligt reglerad hälso- och sjukvård. När det gäller hälso- och sjukvård finns det också ett beroendeförhållande mellan den enskilde och landstinget, vilket enligt kammarrätten inte kan anses vara fallet när det gäller gatuparkering. För enskilda som ingår avtal om parkering torde det också, till skillnad från när det gäller hälso- och sjukvård, ha en underordnad betydelse om parkeringen är en offentligrättslig eller privaträttslig parkering. Mot den bakgrunden ansåg kammarrätten att de civilrättsliga inslagen i rättsförhållandet var klart dominerande, trots att villkoren för parkering på gatumark bestäms genom kommunal normgivning och avgiftsuttaget är offentligrättsligt grundat. Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg att det inte fanns skäl att frånga huvudregeln i riksbankslagen.

JO har tidigare gjort vissa uttalanden om en regions information om kontant betalning av patientavgifter (se JO 2016/17 s. 102). JO uttalade bl.a. att den aktuella regionens information var missvisande och ofullständig eftersom det inte framgick att det var möjligt att betala med kontanter. JO uttalade även att det inte finns något hinder mot att ett landsting informerar om att det är ett önskemål att patientavgiften betalas på något annat sätt än med kontanter. Detta måste dock formuleras på ett sådant sätt att det inte råder några tvivel om att det är möjligt att betala även med kontanter.

Pågående lagstiftningsarbeten

I sitt slutbetänkande En ny riksbankslag (SOU 2019:46) föreslog den parlamentariskt sammansatta Riksbankskommittén att det i lagen tas in en bestämmelse om att var och en har rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt som getts ut av Riksbanken, om inte något annat följer av annan författning eller avtalsvillkor (s. 100). Framför allt rättighetsskäl och beredskapsskäl ansågs motivera förslaget. Enligt kommittén behöver alla i samhället kunna göra betalningar, och vissa personer har stora svårigheter att betala på annat sätt än med kontanter. Det betonades vidare att det bör finnas ett betalningsmedel som fungerar trots omfattande störningar i elförsörjningen eller elektroniska system (s. 1581). Kommittén anförde att det i offentligrättsliga

förhållanden bör vara möjligt att betala med kontanter om det inte finns särskilda skäl emot det (s. 1582). Vidare framhöll den följande (s. 1583 f.):

Kommittén vill dock betona offentliga aktörers ansvar för att kontanter inte försvinner som betalningsmedel i närtid. Riksdagen har, i enlighet med inriktningen i kommitténs delbetänkande och regeringens proposition 2019/20:23 ansett att utvecklingen för kontanter behöver ske mer kontrollerat än i dagsläget. Därför har en enig kommitté, och även regeringen, föreslagit lagstiftningsåtgärder för att trygga tillgången till kontanter. I det läget är det problematiskt om statliga och kommunala aktörer som erbjuder offentligt finansierade tjänster och tar emot offentligrättsliga avgifter å sin sida bidrar till att påskynda utvecklingen genom att vägra ta emot kontanta betalningar. Kommittén vill därför betona att det i offentligrättsliga rättsförhållanden som utgångspunkt bör vara möjligt att betala kontant. Kommittén vill sända en signal till centrala samhällsaktörer att inte ytterligare driva på utvecklingen där kontant betalning accepteras i allt lägre grad. Uppmaningen riktar sig huvudsakligen till offentliga aktörer, men även till privata aktörer som bedriver offentligfinansierad verksamhet och lyder under ett offentligrättsligt regelverk, som exempelvis privata vårdcentraler m.m. Stat, landsting och kommuner bör göra det möjligt att de olika tjänster de erbjuder och avgifter som de tar ut av allmänheten kan betalas kontant av de personer som fortsatt har behov av det om inte särskilda skäl talar emot det. Kommittén anser att det är rimligt att offentliga aktörer generellt sett har ett bredare samhällsperspektiv på betalningsfrågan än att enbart fokusera på kostnaderna i den egna verksamheten. Ett sådant bredare perspektiv omfattar såväl de individer som vill och behöver kunna betala kontant som samhällets behov av att kontantinfrastrukturen finns kvar till dess att ett beslut fattas om kontanters roll i ett längre tidsperspektiv.

I den efterföljande propositionen uttalade regeringen att det för närvarande inte finns skäl att gå vidare med utredningens förslag om att klargöra innebörden av lagliga betalningsmedel. Skälen för detta var att en särskild utredare fått i uppdrag, att ta ställning till innebörden av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel, om det fortfarande finns behov av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel och om innebörden av uttrycket i så fall bör förändras i förhållande till i dag (se prop. 2021/22:41 s. 122 f. och dir. 2020:133). Utredningen har antagit namnet Betalningsutredningen (Fi 2020:12).

Bedömning

Ramen för granskningen

Bolagsverket tar inte emot kontanter. Vidare tillämpar myndigheten en rutin som innebär att enskilda som vill vara anonyma måste betala i förskott för att få kopior av allmänna handlingar. Jag har begränsat min granskning till frågan om dessa rutiner är förenliga med gällande rätt.

Bolagsverkets rutiner

Förenligheten med riksbankslagen

Bolagsverket har som rutin att inte ta emot kontanter. Som framgår under rubriken Rättsliga utgångspunkter m.m. innebär bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket riksbankslagen att en borgenär i princip är skyldig att ta emot betalning i kontanter men att denna skyldighet kan avtalas bort i civilrättsliga förhållanden. Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att i rättspraxis har i

vissa fall rättsförhållanden, eller del av ett rättsförhållande, även på offentlig-rättsligt reglerade områden ansetts ha en sådan civilrättslig karaktär att de har ansetts böra bedömas enligt civilrättsliga regler. Enligt domstolen var rättsförhållandet mellan landstinget, i dess egenskap av vårdgivare, och vårdtagare dock inte av denna karaktär, varför riksbankslagen var tillämplig i målet. Landstinget hade därför en skyldighet att ta emot betalning av patientavgifter med kontanter (se HFD 2015 ref. 49).

Huvudregeln är således att en myndighet är skyldig att ta emot kontant betalning för offentligrättsliga avgifter och att en enskild således har rätt att betala sådana avgifter med kontanter. Möjlighet finns att i författning göra undantag från denna regel. Det finns dock få exempel på att denna möjlighet har utnyttjats. Ett sådant exempel är 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) där det anges att skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. Det undantag som annars gäller är när ett rättsförhållande, eller en del av ett rättsförhållande, har en sådan civilrättslig karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

Det ovan refererade avgörandet från Kammarrätten i Stockholm är ett exempel på hur en domstol har resonerat för att komma fram till att undantaget var tillämpligt. Exemplet visar att det kan vara en grannlaga uppgift att göra en sådan bedömning. När det gäller offentligrättsliga avgifter torde det sällan vara fallet att rättsförhållandet har sådan civilrättslig karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler, se dock t.ex. NJA 2008 s. 642 (barnomsorgsavgift).

Jag bedömer att en avgift för kopior av allmänna handlingar är en offentlig-rättslig avgift (jfr t.ex. prop. 1973:90 s. 212 f., SOU 2001:98 s. 161 f., SOU 2005:61 s. 83 f. och SOU 2007:96 s. 91 f.). Rättsförhållandet mellan en utlämnande myndighet och en enskild som önskar betala en avgift för kopior av allmänna handlingar är inte av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler. Riksbankslagen är således tillämplig på ett sådant förhållande, vilket innebär att Bolagetsverket har en skyldighet att ta emot kontanter för betalning av kopior av allmänna handlingar.

Förenligheten med offentlighets- och sekretesslagen

Bolagsverket har tillämpat en rutin med förskottsbetalning för att garantera anonymitet för enskilda när de förvägras att betala kopior av allmänna handlingar med kontanter. Den fråga som inställer sig är om myndigheten har lagligt stöd för att kräva förskottsbetalning i fall som dessa.

Jag har under rubriken Rättsliga utgångspunkter m.m. redogjort för bestämmelsen om förskottsbetalning i 6 kap. 1 a § andra stycket OSL som infördes den 1 januari 2021. Som framgått infördes ändringen med det uttalade syftet att komma till rätta med problemet med bristande betalning av avgifter. I förarbetena betonas att förskottsbetalning får begäras i enskilda fall, att myndigheten inte får fatta generella beslut om att en avgift alltid ska tas ut i förskott och att förskottsbetalning kan aktualiseras om en begäran avser ett

större antal handlingar eller på annat sätt är omfattande och därmed resurskrävande. Före lagändringen fanns det över huvud taget inte något stöd för att kräva betalning i förskott (se t.ex. JO 2008/09 s. 547).

Förskottsbetalning får således bara beslutas i enskilda fall. Att ha förskottsbetalning som en generell rutin för de som önskar vara anonyma är oförenligt med såväl den nyss nämnda bestämmelsens ordalydelse som syftet med bestämmelsen och de exempel som ges för att vägleda tillämpningen.

Avslutande synpunkter

Under senare tid har bruket av kontanter som betalningsmedel minskat kraftigt, och på sina håll uppfattas bruket som omodernt. En enig parlamentarisk Riksbankskommitté har dock uttryckt oro för denna utveckling och försökt nyansera diskussionen. Den har då lagt vikt vid beredskapsskäl och att vissa personer har stora svårigheter att betala på annat sätt än med kontanter. Den har också sett det som problematiskt om statliga och kommunala aktörer som erbjuder offentligt finansierade tjänster och tar emot offentlighetsrättsliga avgifter bidrar till att påskynda utvecklingen genom att vägra ta emot kontanta betalningar.

När det gäller de rutiner som jag granskar i detta beslut har jag kommit fram till att dessa strider mot riksbankslagen respektive offentlighets- och sekretesslagen. Rutinen att inte ta emot kontanter har tillämpats trots bl.a. regeringens uttalade bedömning i förarbetena till den sistnämnda lagen att rätten att vara anonym förutsätter att en myndighet kan ta emot kontant betalning för kopior av allmänna handlingar. Sammanantaget förtjänar Bolagsverket kritik för de brister som jag har redogjort för.

Jag förutsätter att myndigheten omgående vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att framställningar om utlämnande av kopior av allmänna handlingar fortsättningsvis handläggs i enlighet med gällande regelsystem och att enskilda får korrekt information om detta, bl.a. via myndighetens webbplats. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till JO:s beslut den 20 december 2021 (dnr 2939-2021), som behandlar frågan om myndigheters begäran om personuppgifter för fakturering i samband med utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

Jag finner skäl att överlämna en kopia av beslutet till Betalningsutredningen (Fi 2020:12) för kännedom.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.