

Anmälan mot Eksjö tingsrätt med påstående om åtgärd i strid med efterforskandeförbudet vid en begäran om att få ta del av allmänna handlingar

Beslutet i korthet: På en enskild persons förfrågan om att få en allmän handling skickad till sig svarade Eksjö tingsrätt med att begära vissa uppgifter, bl.a. den enskildes personnummer. Det rädde inte någon sekretess för uppgifterna. JO konstaterar att den som begär att få allmänna handlingar per post eller e-post kan behöva lämna vissa uppgifter för fakturering, men understryker att det med hänsyn till det s.k. efterforskandeförbudet är viktigt att myndigheten formulerar sig med noggrannhet. Den enskilde får nämligen inte ges uppfattningen att han eller hon måste lämna uppgifter för att få del av handlingarna. Saklig och klar information om varför uppgifterna efterfrågas och om alternativa sätt att ta del av handlingarna bör ges, inte bara på domstolens webbplats utan även i direkt kontakt med enskilda.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 april 2021 klagade AA på Eksjö tingsrätt med anledning av handläggningen av hans begäran att få del av allmänna handlingar. Till sin anmälan bifogade han e-postkorrespondens som han haft med tingsrätten.

Av handlingarna framgick att AA kontaktade tingsrätten per e-post lördagen den 3 april 2021 och begärde att få ta del av ett förhör. Han ville få det skickat till sig.

Den 6 april 2021 svarade tingsrätten honom följande:

Hej,
Förundersökningar lämnas endast ut i pappersform.
Detta medför en avgift.
Vid beställning så behöver vi följande:
Fakturaadress leveransadress
Personnummer eller organisationsnummer.

AA menade att tingsrätten försökte efterforska hans identitet i strid med bestämmelsen i 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen (TF).

Utredning

JO begärde att Eksjö tingsrätt skulle yttra sig över anmälan och lämna upplysningar om handläggningen av begäran. Av yttrandet skulle det särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till 2 kap. 18 § TF samt vilka alternativ till betalning som finns och ges av tingsrätten när enskilda gör framställningar om att få kopior av allmänna handlingar.

Eksjö tingsrätt lämnade följande remissvar (underyttrande och övriga bilagor har utelämnats här):

Redogörelse för omständigheter med bäring på begäran och handläggningen av densamma

Som framgår av bilaga till JO:s begäran om yttrande begärde AA den 3 april 2021 i ett e-postmeddelande ställt till bland annat Eksjö tingsrätt att tingsrätten skulle skicka förhör med [namnet utelämnat här, JO:s anm.] i mål där en viss person [namnet utelämnat här, JO:s anm.] var åtalad för hets mot folkgrupp. E-postmeddelandet hade ärendemeningen Allmän handling. Begäran skickades vidare internt på domstolen till en intern e-postbrevlåda som de medarbetare som hanterar begäran om allmän handling har tillgång till och använder sig av, däribland [namnet utelämnat här, JO:s anm.]. Från den e-postbrevlådan (TEK – Beställningar) skickades det nu ifrågasatta svaret på morgonen den 6 april, som var första arbetsdag efter påskhelgen.

Handläggaren lämnade då ett standardiserat svar utifrån hur han uppfattade begäran (det svarsmeddelande som begäran av yttrande tar sikte på). Begäran kom in via e-post och handläggaren uppfattade att AA med ”skicka” menade att förhöret skulle sändas till beställaren, dvs. att det inte var ett alternativ att förhöret skulle hämtas på tingsrätten.

Det förekommer att begäran om utlämnande av allmänna handlingar föranleder fler frågor mellan den som efterfrågar handlingen och domstolen för att få klarhet i begäran innan något svar lämnas eller någon handling skickas. Om det har varit så i det här fallet framgår inte av det underliggande materialet, men kan inte heller helt uteslutas, men är mindre troligt eftersom svaret skickats ganska snart efter tingsrättens öppnande efter påskhelgen. Om någon ytterligare kommunikation mellan tingsrätten och AA har förevarit som har förtydligat tingsrättens svar kan inte heller klargöras i efterhand eftersom det av tingsrättens lokala gallringsbeslut som gällde vid tidpunkten framgår att inkomna eller expedierade framställningar förfrågningar eller meddelanden av tillfällig betydelse, t.ex. begäran att få del av allmänna handlingar som inte längre är belagda med sekretess och där begäran bifalls, har en gallringsfrist om en månad och alltså är gallrade. Enligt det tillämpningsbeslut av RA-FS 1991:6 som gäller på tingsrätten sedan den 5 juli 2021 är motsvarande gallringsfrist två månader (TEK 2021/72).

Som tingsrätten redan har varit inne på har beställarens e-postmeddelande kommit in till tingsrättens registratorsbrevlåda. Det går dock inte att utläsa om e-postmeddelandet har skickats direkt som ett e-postmeddelande till tingsrätten eller om beställaren har använt e-tjänsten ”Beställ domar, beslut eller handlingar” som nås via domstol.se: <https://www.domstol.se/tjanster-och-blanketter/>

Om beställningen av t.ex. ett förhör görs via e-tjänsten så hänvisas beställaren vidare till tingsrättens e-postbrevlåda. Även en beställning som sker via e-

tjänsten kommer alltså in till registratorsbrevlådan. Om beställningen har gjorts via e-tjänsten så har beställaren via en informationstext först upplysts om hur man kan göra för att vara anonym [...]. Av den informationstexten framgår bland annat att om beställaren vill vara anonym när hen beställer allmänna handlingar så rekommenderas hen att besöka domstolen och att handlingarna kan hämtas på plats och att eventuell avgift kan betalas kontant.

Redogörelse för de bestämmelser som kan ha betydelse för bedömningen av domstolens agerande i det aktuella fallet m.m.

Var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess, se 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF). Utlämnande kan ske genom att den som begär ut handlingen utan avgift tar del av handlingarna på stället eller genom att hen får handlingarna skickade till sig, se 2 kap. 15 och 16 §§ TF. Det finns ingen skyldighet för domstolar och andra myndigheter att lämna ut handlingar per e-post, utan det är ett lämplighetsövervägande som domstolen får ta ställning till. Utlämnande av t.ex. kopior av handlingar eller kopia av ljudbandsupptagning ska ske mot en avgift, se 15 § avgiftsförordningen (1992:191).

Den som begär att få ta del av en allmän handling har rätt att vara anonym. Det innebär att myndigheten inte får efterforska vem det är som begär ut en allmän handling eller för vilket syfte det görs, se 2 kap. 18 § TF (s.k. efterforskandeförbud). Undantagsvis får en myndighet begära sådana uppgifter om det är en förutsättning för en sekretessprövning, något som den sökande ska underrättas om (Tansjö m.fl., Tryckfrihetsförordningen [1 jan 2021, JUNO] kommentar till 2 kap. 18 §). Ibland kan det även vara nödvändigt för en myndighet att be om kontaktuppgifter för att kunna genomföra viss service. Det ska då stå klart för den sökande att det inte är ett krav att bryta anonymiteten för att få ut handlingen (se JO 2000/01 s. 580 f.).

Närmare om omständigheter kring betalningen av en beställd kopia av en allmän handling

Som framgår av informationstexten på domstol.se så rekommenderas den som vill vara anonym, vilket man har rätt att vara, att besöka domstolen vid beställning av handlingar och det anges att beställda handlingar hämtas på plats och ev. betalning sker på domstolen.

Om en begärd handling hämtas på domstolen så kan betalning ske via betalkort på domstolen av den som vill ha handlingen eller någon annan som följer med (dvs. genom ombud). Om sådan betalning görs med betalkort så är det möjligt för handläggaren vid domstolen att registrera ”sekretess, sekretess” i namnfältet i stället för namnet. I fältet för personnummer kan ett numeriskt korrekt värde, exempelvis 19010101-0106, anges i stället för personnumret.

Domstolen har av såväl säkerhets- som ekonomiadministrativa skäl inte längre någon kontantkassa. Så har det varit sedan i vart fall 2017. Jag kan dock inte se att tingsrätten kan vägra att ta emot betalning kontant om någon skulle vilja hämta en kopia av en begärd allmän handling på domstolen, utan det skulle domstolen få hantera.

När det gäller allmänna handlingar som skickas till beställaren så faktureras dessa. Fakturering sker enligt anvisade rekommendationer från Domstolsverket.

Domstolsverket har tagit fram riktlinjer för att ta betalt för kopior av allmänna handlingar (DV 649-2015) [...]. Enligt den senaste revisionen C daterad den 12 december 2016 som finns tillgänglig på domstolarnas intranät så hänvisar riktlinjerna under rubriken ”3.5.3 Betalningssätt” till sidorna om ekonomiadministration på intranätet angående rutiner vid fakturering.

Av informationen om Kundfaktura på intranätet, dvs. de ekonomiadministrativa sidorna [...], så framgår att om en kund vill betala för kopior av allmän handling

mot faktura måste personnummer anges vid beställningen. Personnumret syns inte på fakturan, utan används endast vid distribution av fakturan (om kunden har Kivra) och vid eventuell indrivning av obetald faktura (jfr förordningen 1993:1138 om hantering av statliga fordringar). På samma ställe anges att en kund har rätt att vara anonym vid beställning av kopia av allmän handling, men då måste betalning ske på domstol. Intranätet hänvisar vidare till en sida med information om andra inbetalningssätt än faktura. På den hänvisade sidan [...], så anges såvitt gäller avgifter för kopior av allmänna handlingar endast betalning med kort på domstol, eller i undantagsfall med kontanter på domstol, som betalsätt. Det anges särskilt att domstolarna inte kan ta emot checkar.

På intranätets sida Försäljningsorder och kundfakturaunderlag [...], anges hur fakturaunderlaget ska skapas och länkas till kundfakturaunderlaget [...].

Utifrån detta har tingsrätten hittills efterfrågat personnummer eller organisationsnummer för att kunna fakturera betalningen när den ska ske på distans. Som tingsrätten har uppfattat det bakomliggande syftet med denna hantering så tar den sikte på domstolens behov av att veta vem det är som har gjort betalningen för att kunna placera betalningen korrekt men möjliggör också för domstolen att kunna betala tillbaka en felaktig betalning. Som tingsrätten redan varit inne på så möjliggör en sådan rutin också ett återkrav om det skulle bli aktuellt.

I riktlinjerna för att ta betalt för kopior av allmänna handlingar anges under rubriken ”3.5.3 Betalningssätt” att också postförskott bör användas om domstolen känner till att det är svårt att få betalt av den aktuella beställaren. Det skälet till att använda postförskott har dock förändrats mot bakgrund av bestämmelsen i 6 kap. 1 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen som sedan den 1 januari 2021 medger möjlighet att i vissa fall begära förskottsbetalning. När man läser vidare på de ekonomiadministrativa sidorna om bl.a. postförskott [...], så anges att det kan användas då kunden vid upprepade tillfällen inte har betalat sina fakturor. Postförskott är alltså inte av Domstolsverket anvisat som ett mer anonymt sätt att betala, även om tingsrätten antar att det vid sådan befordran inte krävs att något personnummer anges till domstolen.

Förr var det inte helt främmande att kontanter skickades i kuvert. Om domstolen skulle få en sådan försändelse så kan jag inte se annat än att tingsrätten skulle behöva hantera den. Det är dock inget förfarande som tingsrätten vill rekommendera.

Tingsrätten har varit i kontakt med Domstolsverket med anledning av denna remiss för att efterhöra om det finns någon annan rutin som tingsrätten av miss-tag förbisett. Efter ett antal ställda frågor har tingsrätten från ekonomisupporten och enheten för ekonomistyrning fått beskedet att det torde vara möjligt att låta en beställare av allmänna handlingar få besked om ett bankgironummer som tillhör Sveriges Domstolar och sedan ange någon form av påhittad referens som ändå anger vad betalningen avser. Enligt Domstolsverket torde ett sådant tillvägagångssätt fungera för enstaka betalningar men inte för större mängder. På så sätt skulle man undvika att registrera några uppgifter som kan kopplas till en individ i ekonomisystem inom Sveriges Domstolar. Detta förfaringssätt verkar dock som tingsrätten uppfattar det obeprövat och har inte tidigare varit känt för tingsrätten.

Domstolsverket har i sitt svar till tingsrätten också pekat på att tingsrätten inte kan hindra att banken registrerar var pengarna kommer ifrån (avsändarkonto) vid eventuell betalning och att den sedan eventuellt framgår i de ekonomiadministrativa system som domstolarna använder.

Tingsrättens hantering i det aktuella fallet

AA har begärt att få del av en allmän handling i form av ett vid en huvudförhandling upptaget förhör (en ljudfil). Han har haft rätt att få del av en kopia av ljudinspelningen av det inspelade förhöret. Ljudfilen omfattas av TF:s handlingsbegrepp. Tingsrätten har bedömt att det inte var lämpligt att lämna ut

den efterfrågade handlingen genom att maila den eftersom ett sådant utlämnande skulle underlätta en omfattande spridning av materialet som kan leda till integritetsrisker. Detta har dock olyckligtvis uttrycks felaktigt i svarsmeddelandet, där medarbetaren i stället av förbiseende har angett att förundersökningar endast lämnas ut i pappersform. Jag uppfattar dock att avsikten har varit att förmedla för AA att förhöret inte kunde mailas direkt till honom. Det har dock inte varit tydligt i svaret, utan svaret har av misstag formulerats felaktigt i den delen (som dock inte torde vara den ifrågasatta delen).

AA har alltså i stället haft rätt att ta del av ljudfilen på domstolen eller genom att hämta en kopia av ljudinspelningen på rättens kansli eller genom att få den skickad till sig per post. Eftersom AA har efterfrågat att förhöret ska skickas har medarbetaren i svaret utgått från att AA ville ha handlingen just skickad till sig. Med utgångspunkten att handlingen skulle skickas till honom har AA inte upplysts om möjligheten att hämta inspelningen på domstolen. För att kunna skicka handlingen/inspelningen till AA har tingsrätten efterfrågat leveransadress. I svaret till AA har angetts att "Vid beställning behöver vi [dvs. domstolen] fakturaadress leveransadress". Tingsrätten menar att det har varit tillräckligt tydligt att domstolen har behövt uppgiften om leverans- och fakturaadress vid en eventuell beställning för att kunna utföra den efterfrågade servicen (leveransen) och att domstolen därför haft fog för att fråga efter uppgiften (Jfr JO 2000/01 s. 580 f.). Det måste också ha stått klart för AA i vilket syfte som adressen efterfrågades.

I tingsrättens svar har även personnummer eller organisationsnummer efterfrågats. Detta har gjorts endast i syfte att möjliggöra fakturering för den aktuella avgiften. För kopior av ljudinspelningar som lämnas ut på CD eller DVD tas en avgift om 120 kr ut. För kopior av ljudinspelningar som lämnas ut på USB-minne tas en avgift ut motsvarande inköpspris, se Att ta betalt för kopior av allmänna handlingar – riktlinjer (DV 649-2015) avsnitt 3.3. Även raden "Personnummer eller organisationsnummer" i svaret är alltså något som domstolen behöver vid en eventuell beställning. Genom att det har stått på en separat rad så har det måhända inte framgått tillräckligt tydligt för AA, vilket tingsrätten i så fall beklagar. Det har aldrig varit fråga om att få reda på mer om beställaren i något annat syfte än att möjliggöra serviceåtgärden leverans och tillhörande fakturering.

Tingsrätten tar dagligen emot ett mycket stort antal förfrågningar om allmänna handlingar. De flesta görs per e-post och tar sikte på att handlingar ska skickas till beställaren. Tingsrätten har efter remissen sett över sina rutiner vid svar på liknande förfrågningar. Tingsrätten har nu i svaren tydliggjort att den som begär handlingen dels har rätt att ta del av handlingen i de delar som inte omfattas av sekretess antingen genom att hämta en kopia på domstolen eller att få den skickad per post, mot avgift, dels att om beställaren vill få handlingen skickad till sig så behöver tingsrätten leveransadress och uppgifter för att fakturera avgiften: personnummer eller organisationsnummer och fakturaadress, dels att om beställaren vill vara anonym så går det bra att hen kommer till tingsrätten och betalar med bankkort eller kontant. Genom den ändrade rutinen är avsikten att tydligare förklara de alternativ som finns och att tydligt ange varför ett ev. personnummer skulle behöva bli aktuellt.

I det aktuella fallet menar tingsrätten att det har funnits fog för medarbetaren på tingsrätten att uppfatta begäran som att AA just ville ha handlingen skickad till sig och att det därför inte har varit fel att inte upplysa denne om möjligheten att komma till tingsrätten.

Det svar som i övrigt har lämnats har utformats enligt ett tidigare standard svar i liknande situationer som har efterfrågat fakturaadress och leveransadress. Den efterfrågade uppgiften om personnummer eller organisationsnummer har hänfört sig till möjligheten att skicka en faktura till AA. Det har dock olyckligtvis inte varit tydligt i svaret. Tingsrättens avsikt har dock aldrig varit något annat än att använda denna uppgift för att kunna skicka en faktura om en beställning gjordes.

Som framgått har tingsrätten numera även sett över sina rutiner och förtydligat svaren till förekommande av framtida missförstånd eller otydligheter.

När det gäller fakturering som betalningsrutin så har tingsrätten följt de anvisningar som Domstolsverket hittills tillhandahåller. Tingsrätten har också hört sig för med ett antal andra domstolschefer och fått besked om att andra domstolar fakturerar på motsvarande sätt. Tingsrätten konstaterar dock att det finns en risk att de regelverk som reglerar ekonomiadministration och återkrav riskerar att kollidera med den grundlagsskyddade rätten att vara anonym, i vart fall när beställaren i en modern tid vill göra sin beställning på distans.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Tingsrätten har i sitt remissvar lämnat en redogörelse för den rättsliga reglering som är aktuell i ärendet. Jag hänvisar till den.

I en tid där det blir allt ovanligare att betala med kontanta medel och där i princip allt människor gör lämnar digitala spår är det en utmaning att fullt ut upprätthålla anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen. Möjligheten att förmedla information och enkelt tillhandahålla allmänna handlingar är desto större. Jag noterar att tingsrätten lämnar klara och sakliga upplysningar på sin webbplats om hur en enskild kan gå till väga för att ta del av allmänna handlingar anonymt. Det framgår att det finns möjlighet att ta del av handlingarna på plats och att betala för eventuella kopior kontant. Informationen är såvitt jag kunnat överblicka likalydande på andra allmänna domstolars webbplatser. Enligt min mening är detta mycket tillfredställande. Av tingsrättens remissvar framgår att det dessutom på plats går att betala med kort utan att uppge några personuppgifter.

Informationen som ges på domstolens webbplats om alternativa sätt att ta del av allmänna handlingar kan enligt min mening med fördel lämnas även vid direkta förfrågningar från enskilda. När en enskild upplyses om att domstolen vid ett utlämnande per post eller e-post behöver vissa uppgifter för fakturering bör den också förklara varför uppgifterna efterfrågas. Med hänsyn till det s.k. efterforskandeförbudet vill jag understryka vikten av att myndigheten formulerar sig med noggrannhet. Den enskilde får förstås inte ges uppfattningen att han eller hon måste lämna uppgifterna för att få del av handlingarna. En annan sak är om det finns skäl för en sekretessprövning. Då får en myndighet visserligen efterforska vem det är som begär att få ta del av en allmän handling eller i vilket syfte begäran görs, men aldrig i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (se 2 kap. 18 § TF).

AA:s förfrågan, som avsåg en allmän handling utan sekretessbelagda uppgifter, innehöll inte bara hans e-postadress utan även hans för- och efternamn. Han hade således själv till viss del redan gjort sin identitet känd när tingsrätten i sitt svar efterfrågade hans personnummer eller organisationsnummer samt adressuppgifter. Även andra uppgifter än namnet som ger information om vem

den enskilde är får dock i och för sig anses omfattas av efterforskandeförbudet, detta oavsett om personen uppgett ett namn eller inte.

Jag har ingen anledning att ifrågasätta tingsrättens uppgift om att syftet med att efterfråga bl.a. AA:s personnummer var att kunna möta hans begäran om att få handlingen skickad till sig. För det ändamålet behövde han alltså lämna vissa faktureringsuppgifter. Som framgår ovan är det lämpligt att vara tydlig med varför man efterfrågar uppgifterna och att informera om att det finns alternativ om den enskilde inte vill lämna dem. Det meddelande som tingsrätten skickade till AA, i enlighet med domstolens då gällande rutiner, kunde enligt min mening ha formulerats mer noggrant i dessa delar. Jag finner dock inte tillräckliga skäl att kritisera tingsrätten för detta. Avslutningsvis vill jag framhålla att jag ser positivt på att tingsrätten sett över sina rutiner och nu har förtydligat standardsvaret i sina svarsmeddelanden.

Det som i övrigt har framkommit i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.