

Anmälan mot Arbetsförmedlingen för att som villkor för att skicka allmänna handlingar till en enskild ha angett att han behöver lämna uppgift om sitt personnummer

Beslutet i korthet: Efter att en enskild begärt att få kopior av allmänna handlingar skickade till sig informerade Arbetsförmedlingen den enskilde om att han behövde lämna sitt personnummer för att myndigheten skulle kunna ta betalt för kopiorna och sedan skicka dem till honom.

JO konstaterar att en myndighet som ska ta betalt för kopior av allmänna handlingar i normalfallet behöver vissa uppgifter, t.ex. ett personnummer, för att kunna administrera betalningen och skicka kopiorna till den enskilde. Detta innebär att en enskild som önskar få kopior av de allmänna handlingarna skickade till sig måste vara införstådd med att det vanligtvis innebär att han eller hon behöver lämna uppgifter som leder till att anonymiteten efterges. Det får emellertid inte finnas någon oklarhet som kan bidra till att den enskilde får den felaktiga uppfattningen att de uppgifter som begärs är en förutsättning för att han eller hon ska få ta del av handlingarna. Det ska stå klart att kravet enbart är knutet till den enskildes begäran om att få handlingarna skickade till sig och för att myndigheten ska kunna fakturera avgiften. Om den enskilde väljer att inte efterge sin anonymitet behöver han eller hon besöka myndigheten för att där betala för de kopior som efterfrågats. JO understryker att myndigheten måste informera den enskilde om hur det förhåller sig och varför uppgifterna behövs och begärs samt att det finns alternativ för det fall han eller hon inte vill lämna sina uppgifter. Myndigheten ska lämna informationen om alternativa sätt att betala redan i samband med att den enskilde underrättas om att det tas ut en avgift för kopior.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på hur Arbetsförmedlingen hanterat hans begäran om allmänna handlingar. AA uppgav bl.a. att myndigheten inte hade protesterat mot utlämnandet som sådant men hävdade att han behövde lämna uppgift om sitt personnummer för att det skulle vara möjligt för honom att betala för kopiorna som han ville få skickade till sig. Han hade inte något emot att betala för kopiorna men hade inte möjlighet att besöka Arbetsförmedlingen för att betala kontant. Han ansåg att Arbetsförmedlingen hade gjort fel som

krävt att han skulle ange sitt personnummer för att kunna betala för kopiorna som han önskade få skickade till sig.

Utredning

JO begärde att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som framförts i anmälan. Yttrandet skulle särskilt beröra frågan om vilka rättsliga förutsättningar som Arbetsförmedlingen anser finns för att i samband med en begäran om utlämnande av allmän handling kräva att den enskilde anger sitt personnummer.

Av Arbetsförmedlingens yttrande framgick bl.a. följande. Genom ett e-postmeddelande till Arbetsförmedlingen den 4 april 2023 begärde AA att få ta del av vissa allmänna handlingar. Myndigheten bedömde att handlingarna delvis omfattades av sekretess och att det därför var olämpligt att skicka dem till AA per e-post. Efter att ha maskerat handlingarna i fråga informerade Arbetsförmedlingen AA om att han hade rätt att mot en avgift få ta del av dem per post eller avgiftsfritt på stället där handlingarna förvarades. Han informerades även om att han hade möjlighet att betala kontant på plats om han ville ta med sig kopior av handlingarna.

Den efterföljande e-postkorrespondensen mellan AA och Arbetsförmedlingen visar att AA ifrågasatte att han skulle behöva ange sitt personnummer varpå myndigheten informerade honom om att det behövdes för att möjliggöra fakturering av avgiften men att han kunde betala för kopiorna kontant på plats.

Av yttrandet framgick också att Arbetsförmedlingen har som rutin att inte skicka ut allmänna handlingar förrän den som begärt dem har lämnat uppgift om personnummer eller organisationsnummer eftersom ett sådant behövs för att myndigheten ska kunna driva in fordringar.

Arbetsförmedlingen har, enligt sin egen uppfattning, varit tillräckligt tydlig i fråga om att uppgiften om AA personnummer behövdes för att kunna utföra den service han efterfrågade, dvs. för att kunna skicka kopior av handlingarna till honom och för att möjliggöra fakturering av avgiften. Arbetsförmedlingen anser att myndigheten har följt sina anvisningar och rutiner i AA ärende och att det måste ha stått klart för honom i vilket syfte hans personnummer efterfrågades.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

Bedömning

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 (se 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen, TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut (se 2 kap. 16 § TF).

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne 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 (se 2 kap. 18 § TF). Bestämmelsen innebär att den som vill få ta del av en allmän handling har rätt att göra det utan att uppge vem han eller hon är och vad handlingen ska användas till, det s.k. anonymitetsskyddet.

När myndigheten har konstaterat att allmänna handlingar får lämnas ut uppstår frågan om hur det praktiskt ska ske. Om handlingarna lämnas ut på plats hos myndigheten behöver den enskilde inte efterge sin rätt till anonymitet. Om den enskilde vill ta med sig kopior av handlingarna medför anonymitetsskyddet att myndigheter som tar ut en avgift för att tillhandahålla kopiorna ska se till att det finns möjlighet för den enskilde att betala för dem utan att uppge sin identitet. Det förutsätter att myndigheten kan ta emot kontant betalning eller att den enskilde kan betala med kort på plats utan att uppge några personuppgifter. Även i de fall då myndigheten har beslutat att avgiften ska betalas i förskott ska den som vill vara anonym ges möjlighet att betala avgiften på ett sådant sätt. (Se JO 2022/23 s. 510, dnr 9340-2020, JK:s beslut den 24 maj 2013, dnr 5936-12-22 och prop. 2019/20:179 s. 13.)

Den enskilde kan också begära att få handlingarna skickade till sig. JO har tidigare uttalat att en myndighet är skyldig att tillmötesgå ett sådant önskemål. Om myndigheten bedömer att det inte är lämpligt att skicka handlingarna per e-post bör de i stället skickas per post. (Se t.ex. JO 2002/03 s. 509, dnr 3313-2001 och JO 2022/23 s. 510, dnr 9340-2020.)

När handlingarna skickas per post måste myndigheten få veta vart handlingarna ska skickas. I vissa fall, t.ex. om den enskilde har en box- eller c/o-adress, behöver anonymiteten inte efterges. I de fall en avgift tas ut för kopior som skickas torde myndigheten i normalfallet behöva vissa uppgifter, t.ex. personnummer, för att kunna administrera betalningen från den enskilde. Detta innebär att en enskild som önskar få kopior av de allmänna handlingarna skickade till sig måste vara införstådd med att det vanligtvis innebär att han eller hon behöver lämna uppgifter som leder till att anonymiteten efterges. För att den enskilde ska kunna göra ett medvetet val måste myndigheten vara tydlig med hur det förhåller sig och förklara varför uppgifterna behövs och begärs. Myndigheten ska också informera den enskilde om att det finns alternativ för det fall han eller hon inte vill lämna sina uppgifter (se JO:s beslut den 20 december 2021, dnr 2939-2021).

Det får således inte finnas någon oklarhet som kan bidra till att den enskilde får den felaktiga uppfattningen att uppgifter som myndigheten begär är en förutsättning för att han eller hon ska få ta del av handlingarna. Det ska stå klart att kravet enbart är knutet till den enskildes begäran att få handlingarna skickade till sig och för att det ska vara möjligt att fakturera avgiften. Om den

enskilde väljer att inte efterge sin anonymitet ankommer det honom eller henne att besöka myndigheten för att där betala för de kopior som efterfrågats. Jag vill understryka att det givetvis är viktigt att myndigheten lämnar informationen om alternativa sätt att betala redan i samband med att den enskilde underrättas om att det tas ut en avgift för kopior.

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen, i nära samband med att AA begärde att få kopior av vissa allmänna handlingar, informerade honom om att han behövde lämna uppgift om sitt personnummer för att myndigheten skulle kunna ta betalt för kopiorna och att han sedan skulle få dem skickade till sig. AA informerades även om att han hade möjlighet att ta del av och betala för kopiorna på plats utan att efterge sin anonymitet.

Jag har inte anledning att ifrågasätta att Arbetsförmedlingens syfte med att begära AA personnummer var att kunna tillgodose hans begäran om att få handlingarna skickade till sig och att kunna ta betalt för kopiorna. Arbetsförmedlingen har gjort bedömningen att den information som lämnades var tillräcklig för att AA skulle förstå varför uppgiften efterfrågades. Jag gör ingen annan bedömning och finner därför inte skäl för att kritisera Arbetsförmedlingen.

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

Jag har denna dag fattat ytterligare ett beslut som gäller Arbetsförmedlingens hantering av en begäran om utlämnande av allmän handling (dnr 3055-2023).

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Maria Karlströms har föredragit ärendet och byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.