

Kritik mot Riksarkivet för att man bl.a. tar ut en eftersökningsavgift för åtgärder som myndigheten är skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningen

Beslutet i korthet: Anmälaren begärde hos Riksarkivet att få ta del av ett antal bouppteckningar. För en av handlingarna tog Riksarkivet ut en avgift på 225 kronor för söktid. Riksarkivet får enligt sin instruktion ta ut en avgift för undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen och har beslutat att en eftersökningsavgift ska tas ut om en förfrågan om uppgifter ur arkivhandlingar kräver efterforskning.

En begäran om att få ta del av allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen ska handläggas och besvaras i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. Om en myndighet gör bedömningen att begäran faller utanför ramen för de skyldigheter som myndigheten har enligt tryckfrihetsförordningen kan begäran avslås. Om det är klart vilken handling som avses med en begäran har en myndighet dock en långtgående skyldighet att söka efter handlingen i sitt arkiv.

Riksarkivet har på sin webbsida elektroniska formulär för beställning av handlingar som förutsätter att en sökande accepterar att en eftersökningsavgift kan tas ut vid en begäran om att få ta del av handlingar enligt tryckfrihetsförordningen.

Riksarkivet får kritik för utformningen av avgiftstaxan när det gäller eftersökningsavgiften och för utformningen av webbformulären. Enligt JO framstår taxan närmast som ett försök att kringgå principen om att arbetskostnaden för att ta fram en handling från arkivet inte får ingå i avgifterna för kopior av allmänna handlingar.

JO konstaterar att anmälaren inte gett Riksarkivet något undersökningsuppdrag och att det redan av det skälet var fel att ta ut en eftersökningsavgift av honom. Anmälaren hade vidare tydligt preciserat vilken handling han ville ta del av. Utgångspunkten var därmed att Riksarkivet var skyldigt att ta fram den. Riksarkivet får kritik för att en eftersökningsavgift togs ut av anmälaren.

I beslutet konstaterar JO också att lagstödet för Riksarkivet att ta ut en avgift på 4 kronor per sida för kopior av allmänna handlingar – utöver de första nio sidorna – framstår som mycket tveksamt. Beslutet överlämnas därför till Kulturdepartementet.

Riksarkivet får vidare kritik för att man inte lämnade någon överklagandehänvisning i det beslut man fattade om eftersökningsavgiften och för den efterföljande hanteringen av anmälarens skrivelse med invändningar mot avgiften.

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Riksarkivet samt riksarkivarien BB och sektionschefen vid landsarkivet i Härnösand, CC. Han var bl.a. kritisk mot handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Av anmälan och de handlingar som JO begärt in framgick – i de delar som JO har valt att utreda – i huvudsak följande. Den 15 april 2016 mejlade AA till landsarkivet i Härnösand och begärde att få en kopia av dödsbodelägarförteckningen i bouppteckningen för ett antal namngivna personer. För varje person angav han födelsedatum, dödsdatum (utom i ett fall) och den församling där personen hade avlidit. Samtliga handlingar, förutom två som inte kunde återfinnas, lämnades ut i elektronisk form. Riksarkivet fakturerade AA 357 kronor för hanteringen, varav 132 kronor för 33 kopior à 4 kronor och 225 kronor för söktid. AA bestred betalningsansvar för söktid med hänvisning till att han inte hade beställt någon forsknings- eller eftersökningsinsats eller accepterat kostnaden för en sådan och begärde att få ett skriftligt beslut.

I ett skriftligt beslut den 26 oktober 2016 angav Riksarkivet att man inte fann skäl att ompröva beslutet om eftersökningsavgift. Under rubriken Upplysningar om aktuella bestämmelser om överklagande lämnade Riksarkivet information om överklagande av beslut om kopiekostnader, men inte om överklagande av beslutet om eftersökningsavgift.

Efter att fakturan på nytt skickats ut till AA i november invände han återigen mot eftersökningsavgiften. I en skrivelse till AA den 15 december 2016 förklarade BB att Riksarkivets avgifter inte går att överklaga.

Utredning

JO uppmanade Riksarkivet att, mot bakgrund av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, avgiftsförordningen och förordningen med instruktion för Riksarkivet, göra en utredning och yttra sig om följande.

- Viken är storleken på den avgift som Riksarkivet tar ut för kopior i pappersform av allmänna handlingar? Om avgiften är högre än den som anges i 16 § andra stycket avgiftsförordningen, vilken är den rättsliga grunden för det?
- Tar Riksarkivet ut en avgift när myndigheten lämnar ut elektroniska kopior av allmänna handlingar? Vilken är i så fall den rättsliga grunden för avgiftsuttaget?
- Riksarkivet har beslutat att en eftersökningsavgift ska tas ut om den enskilde inte kan precisera sin fråga så att uppgiften kan tas fram med hjälp av en sökingång och ett uppslag i en arkivvolym. Hur förhåller sig detta till offentlighetsprincipen?
- På Riksarkivets webbplats finns det elektroniska formulär för beställning av handlingar. I vissa formulär går det inte att ange att någon avgiftsgrundande söktid inte accepteras. Hur förhåller sig detta till offentlighetsprincipen?

- Vilken är den rättsliga grunden för avgiftsuttaget i det aktuella fallet, såväl vad gäller kopiorna som eftersökningsavgiften?
- Riksarkivets besked till AA om möjligheten att överklaga beslutet i den del som avsåg eftersökningsavgift och det rättsliga stödet för detta.

Riksarkivet (riksarkivarien BB) redovisade följande om den rättsliga grunden för uttag av avgifter.

Avgifter för kopior

Myndigheterna ska enligt 15 § avgiftsförordningen ta ut avgifter för att de efter särskild begäran lämnar ut kopior eller avskrifter av allmänna handlingar. I 16 § avgiftsförordningen anges att om en beställning omfattar tio sidor eller mer, ska avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften 2 kronor.

Enligt undantaget i 34 § 1 i förordning (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet, får Riksarkivet trots det som anges i 16 § avgiftsförordningen ta ut en avgift för kopia av allmän handling och för utskrift av upptagning för automatisk databehandling även om en beställning inte omfattar tio sidor. Vidare fastställs i 35 § förordningen att avgifternas storlek bestäms av Riksarkivet. Utarbetandet av vår avgiftslista sker i samråd med Ekonomistyrningsverket, ESV. Enligt Riksarkivets avgiftslista är avgiften för fotokopiering och skanning av enkel kvalitet av arkivalier 4 kronor per kopia för A3 eller A4 för enskilda (utan moms).

Riksarkivet tar också ut samma avgift när vi lämnar ut elektroniska kopior av allmänna handlingar (skannade kopior via länk). Den rättsliga grunden för avgiften finns i 4 § 8 avgiftsförordningen, enligt vilken en myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift.

Eftersökningsavgiften

Enligt 33 § 1 st. 4 i instruktionen får Riksarkivet, inom ramen för full kostnadstäckning, ta ut avgifter för undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen.

För att söka fram uppgifter i de arkiv vi förvarar tar vi ut en avgift om 225 kr per påbörjad kvart (900 kr i timmen). Avgiften debiteras även om de efterfrågade uppgifterna efter genomförd eftersökning inte kan återfinnas.

Följande eftersökningsuppdrag är dock avgiftsfria för enskilda:

- Upplysningar om vilka arkiv vi har
- Allmänna frågor om arkivbestånd och arkivförhållanden
- Uppgifter ur arkivhandlingar som inte kräver efterforskning. Med detta avses att frågeställaren kan precisera sin fråga så att uppgiften kan tas fram med hjälp av en sökingång och ett uppslag i en arkivvolym.

När det gäller AA:s begäran anförde Riksarkivet följande.

De uppgifter som AA efterfrågat är dödsbodelägarförteckningar ur bouppteckningar. En eftersökning av sådana uppgifter, om än begränsade, kan kräva en del arbetsinsatser som behöver förklaras.

Riksarkivet är statlig arkivmyndighet och förvarar en mycket stor mängd arkiv från många olika arkivbildare som alla har sina olika sätt att ordna och registrera sina handlingar. För att återsöka bouppteckningar finns det, för vissa

tidsperioder, upprättade digitala register där det går att söka på dödsdatum. Dessa är exempel på enklare eftersökningar.

Trots det kan det i registren saknas vissa år eller innehålla luckor i uppgifterna. I de fall en bouppteckning inte går att återfinna genom registersökningar måste handläggaren söka efter handlingarna manuellt. För bouppteckningar innebär det att gå igenom småprotokollen från härads- eller rådhusrätterna. Ofta har domstolen upprättat ett separat register i form av inbundna böcker, lösblad som häftats ihop församlingsvis (s.k. dödlister) eller i form av kortregister. Registren är uppbyggda på olika sätt, ibland alfabetiskt, ibland församlingsvis och alfabetiskt, ibland kronologiskt utifrån det datum bouppteckningen lämnades in.

När det inte finns register som domstolarna har upprättat får handläggaren söka i de manuella register som finns tillsammans med småprotokollen. Ibland kan det ha dröjt flera år innan bouppteckningen lämnats in och då kan handläggaren behöva läsa småprotokollen från och med dödsåret och flera år framåt för att hitta den eftersökta bouppteckningen. Det handlar med andra ord om att gå igenom många volymer med olika struktur. En efterforskning kräver därför god kännedom om arkiven och de olika arkivbildarnas registerföring över tid.

AA har efterfrågat bouppteckningar efter ett antal namngivna personer och har i alla fall utom ett även angett dödsdatum. I några fall, däribland bouppteckningen efter DD, har det saknats register som med en enkel sökning har hänvisat till rätt uppslag i en arkivvolym. Riksarkivet har därför debiterat frågeställaren för de ytterligare eftersökningar som har krävts för att återfinna den aktuella bouppteckningen genom sådan arkivforskning som har beskrivits ovan.

Riksarkivet, Landsarkivet i Härnösand, har den 18 maj 2016 efterkommit hans begäran och lämnat ut kopior av handlingarna. Därmed anser vi att Riksarkivet tillgodosett AA:s rätt att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen.

Den handläggare som namngivits i anmälan (sektionschef CC) arbetar inte längre kvar på Riksarkivet. CC, som är en mycket erfaren handläggare, har när hon arbetade hos oss följt de riktlinjer och beslut som gäller för Riksarkivets tillhandahållande av handlingar ur arkiv som förvaras hos oss. Handläggningstiderna kan emellertid skilja mellan Riksarkivets avdelningar vilket är en fråga som vi arbetar med att åtgärda. Samtidigt pågår ett arbete med att se över webbformulären för förfrågningar om handlingar ur de arkiv som vi förvarar. I det pågående arbetet kommer Riksarkivet att se över informationen på webbsidan så att den blir tydligare, och säkerställa att det där ska framgå att man kan avstå från efterforskning om den kräver arbete för vilken vi tar ut en efterforskningsavgift.

När det gäller möjligheten att överklaga beslut om eftersökningsavgift uppgavs följande.

I dag saknas specialbestämmelser om överklagande av våra avgifter för undersökningsuppdrag enligt 33 § 1 st. 4. Riksarkivet har därför i samband med beslutet 2016-12-15 bedömt att i och med att vi enligt vår instruktion har rättslig grund för att ta ut avgifter för undersökningsuppdrag samt besluta om avgifternas storlek så innebär det att dessa beslut inte kan överklagas.

Enligt 4 § avgiftsförordningen får en myndighet tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. JO uppmanade Riksarkivet att komplettera sitt yttrande och redogöra för vad kravet ”av tillfällig natur eller av mindre omfattning” innebär för Riksarkivet.

Riksarkivet (tf. riksarkivarien EE) lämnade följande kompletterande uppgifter.

Vid bedömningen av andra stycket har Riksarkivet tagit fasta på villkoret ”eller av mindre omfattning”. I Ekonomistyrningsverkets handledning Att ta betalt med 4 § avgiftsförordningen (ESV 2015:45 s. 28) anges följande.

För att bedöma vad som är verksamhet av mindre omfattning bör de sammanlagda intäkterna från försäljning av varor och tjänster (punkterna 1–10) ställas mot myndighetens totala förvaltningskostnader under budgetåret. Av ESV:s föreskrifter till 4 § framgår att om intäkterna under en längre tid än två år överstiger ett belopp som motsvarar fem procent av de totala kostnaderna ska verksamheten inte anses vara av mindre omfattning. Det är alltså fråga om verksamhet av mindre omfattning när verksamhetens intäkter högst uppgår till fem procent av de totala kostnaderna.

Riksarkivets bedömning är att den avgift som tas ut för elektroniska kopior rymms inom fem procent av den totala kostnaden. Riksarkivets avgifter uppgår till ungefär 2–3 procent per år. I detta ingår allt som Riksarkivet tar betalt för med stöd av 4 § avgiftsförordningen och inte bara elektroniska kopior.

Rättsliga utgångspunkter

Allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet genomgick den 1 januari 2019 vissa språkliga och redaktionella ändringar, varvid flera av bestämmelserna fick nya paragrafnummer (se SFS 2018:1801). Nedan hänvisas till de paragrafnummer som numera gäller.

Enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 1–4 §§ TF) 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 (offentlighetsprincipen).

Med handling avses inte bara konventionella handlingar utan också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på något annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel. En handling i den formen anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med teknik som myndigheten själv använder. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten om den kan ta fram sammanställningen med rutinbetonade åtgärder. En sådan s.k. potentiell handling omfattas också av offentlighetsprincipen. (Se 2 kap. 3 och 6 §§ TF.)

Utlämnande av allmänna handlingar

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i någon annan form än en utskrift.

En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 15 och 16 §§ TF.)

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Han eller hon ska också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och om att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas. (Se 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.)

JO har i ett flertal beslut behandlat den principiella skillnaden mellan en framställning om utlämnande av allmän handling som grundas på offentlighetsprincipen och den hantering som sker inom en myndighets uppdragsverksamhet (se JO 2003/04 s. 450, dnr 3166-2001, JO:s beslut den 3 maj 1996, dnr 4626-1995, JO 1994/95 s. 571, dnr 1206-1993, JO 1991/92 s. 412, dnr 115-1990, JO 1991/92 s. 418, dnr 1507-1990, och JO 1991/92 s. 423, dnr 316-1991). I huvudsak gäller följande.

Det finns inget formkrav för en begäran om att få ta del av en allmän handling. Som en allmän förutsättning för att en myndighet ska vara skyldig att hjälpa den enskilde i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen gäller emellertid att den enskilde kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall kan lämna så detaljerade upplysningar om handlingens innehåll att myndigheten utan större svårigheter kan identifiera den. Myndigheten måste alltså få klart för sig vilka handlingar som avses. Om en begäran är alltför obestämd för att den ska kunna besvaras ska myndigheten, i enlighet med den serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen, aktivt bistå den enskilde t.ex. genom att med hjälp av sina diaries och register identifiera handlingarna. Det är först när det blir fråga om arkivforskning eller mera omfattande utredningsåtgärder som en myndighet kan avslå en begäran enligt tryckfrihetsförordningen med hänvisning till att begäran inte är tillräckligt preciserad.

Den ordning som gäller kräver att man klart skiljer mellan å ena sidan det fall att sökanden med stöd av offentlighetsprincipen vill ha en kopia av en allmän handling och å andra sidan situationer där någon önskar att få ett särskilt uppdrag utfört. Om det står klart att sökanden grundar sin framställning på offentlighetsprincipen ska begäran handläggas och besvaras i enlighet med tryckfrihetsförordningens regelverk. Också i andra fall bör utgångspunkten vara att regleringen i tryckfrihetsförordningen ska tillämpas om det inte klart framgår att sökanden lämnar myndigheten ett forskningsuppdrag.

Avgiftsuttag

Regeringen har i avgiftsförordningen meddelat föreskrifter om statliga myndigheters avgiftsuttag. Ekonomistyrningsverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen (31 § avgiftsförordningen).

Avgiftsförordningen ska tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (2 § avgiftsförordningen).

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (3 § avgiftsförordningen).

När det gäller avgiftsuttag hos Riksarkivet är följande bestämmelser av intresse här.

En myndighet ska ta ut en avgift enligt bestämmelserna i 16–22 §§ avgiftsförordningen när den efter särskild begäran lämnar ut en kopia eller avskrift av en allmän handling eller en utskrift av en upptagning för automatisk databehandling (se 15 § avgiftsförordningen). Om en sådan beställning omfattar tio sidor eller mer ska en avgift tas ut. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften 2 kronor. (Se 16 § avgiftsförordningen.) Avgiften är beräknad med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för framställning och distribution. Kostnader för kopiering, material och expediering ska täckas, däremot inte kostnader för den tid som går åt för att ta fram uppgifterna. (Se ESV 2005:27 – Avgift för kopia av allmän handling, s. 13.)

Bestämmelserna i 15–16 §§ avgiftsförordningen omfattar inte elektroniska kopior av allmänna handlingar. En myndighet kan dock med stöd av 4 § första stycket 8 och andra stycket avgiftsförordningen ta ut en avgift för sådana kopior (se mitt beslut den 11 april 2016, dnr 1149-2015, och där gjorda hänvisningar). Enligt den bestämmelsen får en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift och om tjänsten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning, mot en avgift tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i någon annan form än utskrift. Ekonomistyrningsverket har meddelat föreskrifter om vad som avses med ”mindre omfattning” (ESV 2015:45 s. 28, se ovan vid redovisningen av Riksarkivets kompletterande yttrande). Myndigheten får själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på de avgifter som tas ut enligt 4 § om inte regeringen har föreskrivit något annat (se 5 § avgiftsförordningen).

I 32–35 §§ förordningen med instruktion för Riksarkivet (instruktionen) finns bestämmelser om avgiftsuttag hos Riksarkivet. Riksarkivet får inom ramen för full kostnadstäckning ta ut avgifter för bl.a. undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen (se 33 § 4 instruktionen). Trots det som anges i 16 § avgiftsförordningen får Riksarkivet ta ut en avgift för en kopia av en allmän handling och för en utskrift av en upptagning för automatisk databehandling även om en beställning inte omfattar tio sidor (se 34 § 1 instruktionen). Storleken på avgifterna bestäms av Riksarkivet (se 35 § instruktionen).

Riksarkivets instruktion innehåller inte några bestämmelser om överklagande av avgifter som beslutats med stöd av instruktionen.

Förvaltningslagen

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft som ersatte den tidigare förvaltningslagen. Vid tidpunkten för Riksarkivets handläggning gällde den tidigare lagen. Nedan redovisas bestämmelserna om serviceskyldighet och överklagande i den lagen.

Serviceskyldigheten framgick i den tidigare förvaltningslagen av 4 §. Där angavs att varje myndighet skulle lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rörde myndighetens verksamhetsområde samt att hjälpen skulle lämnas i den utsträckning som var lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att serviceskyldigheten var vidsträckt men inte obegränsad. Myndigheten kunde och borde anpassa sin service till den aktuella arbets- och resurssituationen, och det ansågs finnas utrymme för en myndighet att säga nej till alltför långtgående önskemål om hjälp och den måste kunna göra vissa begränsningar efter en mer allmän lämplighetsbedömning (prop. 1985/86:80 s. 20 f. och 60).

Bestämmelser om överklagande fanns i 21–22 a §§ i den tidigare lagen. Det angavs bl.a. att en myndighet, när den avgjorde ett ärende genom ett beslut som gick parten emot och kunde överklagas, skulle underrätta parten om hur beslutet kunde överklagas. Ett beslut kunde överklagas hos en allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angick, om det gått honom eller henne emot och var överklagbart.

Om en annan lag eller förordning innehöll någon bestämmelse som avvek från förvaltningslagen gällde den bestämmelsen (se 3 § i den tidigare förvaltningslagen).

Motsvarande bestämmelser finns i 4, 6, 33 och 40–42 §§ i den nu gällande förvaltningslagen.

Bedömning

Riksarkivets avgift för papperskopior

Riksarkivet tar ut en avgift på 4 kronor per sida från och med första sidan när den lämnar ut papperskopior av allmänna handlingar i A3- och A4-format. Frågan är om det finns rättslig grund för detta.

I 32–34 §§ instruktionen finns bestämmelser som ger Riksarkivet rätt att ta ut avgifter av olika slag, bl.a. avgifter för kopior av allmänna handlingar i två särskilt angivna fall. Enligt 35 § instruktionen bestäms avgifternas storlek av Riksarkivet. Riksarkivet ger i sitt yttrande uttryck för uppfattningen att bestämmelsen innebär en generell rätt för myndigheten att fastställa avgifter som avviker från 16 § avgiftsförordningen. Ekonomistyrningsverket ger i sin handledning uttryck för samma uppfattning (se ESV 2005:27 – Avgift för kopia av allmän handling, s. 11).

Jag anser för egen del att denna uppfattning är svår att förena med bestämmelserna i avgiftsförordningen och instruktionen. Ordalydelsen i 35 § instruktionen innebär enligt min mening att Riksarkivet får bestämma storleken på de avgifter som Riksarkivet har rätt att ta ut med stöd av instruktionen, bl.a. för de första nio sidorna av kopior av allmänna handlingar. Rätten att ta ut en avgift av enskilda för tio kopior eller fler följer däremot av avgiftsförordningen.

Denna tolkning av regelverket innebär därmed att Riksarkivet har rätt att bestämma avgiftens storlek för de första nio sidorna, men att den avgift för en enskilds uttag av tio sidor eller fler som följer av 16 § avgiftsförordningen gäller även för Riksarkivet. En sådan ordning framstår möjligen som mindre logisk, och jag har därför förståelse för den tolkning som Riksarkivet och Ekonomistyrningsverket gjort.

En myndighets uttag av avgifter för allmänna handlingar måste emellertid ha ett tydligt författningsstöd. Om avsikten har varit att Riksarkivet ska ha en generell rätt att fastställa avgifter som avviker från 16 § avgiftsförordningen bör detta förtydligas. Som bestämmelserna i förordningen med instruktion för Riksarkivet nu är formulerade framstår den rättsliga grunden för Riksarkivets avgift på 4 kronor per sida som mycket tveksam. Mot den bakgrunden överlämnar jag beslutet till Kulturdepartementet för kännedom.

Riksarkivets rätt att ta ut en avgift för elektroniska kopior

Mot bakgrund av det som framgår av Riksarkivets kompletterande yttrande instämmer jag i Riksarkivets bedömning att det finns en rättslig grund för myndigheten att ta ut en avgift när den lämnar ut elektroniska kopior av allmänna handlingar.

Riksarkivets uttag av en eftersökningsavgift

Riksarkivet har beslutat att en eftersökningsavgift på 225 kronor per påbörjad kvart ska tas ut för att söka fram uppgifter i arkiven. Det gäller dock inte om frågeställningen är så preciserad att uppgiften kan tas fram med hjälp av en sökingång och ett uppslag i en arkivvolym och inte kräver efterforskning. Som rättslig grund för avgiften har Riksarkivet hänvisat till 33 § 4 instruktionen, enligt vilken Riksarkivet får ta ut en avgift för undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen.

Såvitt framgår av utredningen i ärendet tillämpar Riksarkivet avgiftstaxan så att även den som gör en framställning om att få ta del av en allmän handling med stöd av offentlighetsprincipen får betala en avgift enligt 33 § 4 instruktionen, om det krävs efterforskning i arkiven för att ta fram den handling som begärts ut. Jag vill med anledning av det understryka att en avgift enligt 33 § 4 instruktionen förutsätter att den enskilde har lämnat ett undersökningsuppdrag till Riksarkivet. När en myndighet tar emot en begäran om att få ta del av allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen ska begäran handläggas och besvaras i enlighet med tryckfrihetsförordningens regelverk. Det innebär att myndigheten kan avslå begäran om den gör bedömningen att ett efterkommande

av den faller utanför de skyldigheter som myndigheten har enligt tryckfrihetsförordningen och – i förekommande fall – upplysa den enskilde om möjligheten att i stället lämna myndigheten ett undersökningsuppdrag.

Riksarkivets beslut om när en eftersökningsavgift ska tas ut ger vidare uttryck för att Riksarkivet i princip anser att myndigheten inte har en skyldighet att hantera en förfrågan enligt tryckfrihetsförordningen om den kräver efterforskning i arkiven, vilket naturligtvis inte är korrekt. Under förutsättning att myndigheten har fått klarhet i vilken handling som avses med begäran har den tvärtom en långtgående skyldighet att söka efter handlingen i sitt arkiv. Jag återkommer till detta i mina uttalanden om avgiftsuttaget i AA:s ärende. Det finns dock anledning att redan här understryka att det utrymme som enligt 2 kap. 6 § andra stycket TF finns för att avslå en begäran enligt tryckfrihetsförordningen med hänvisning till att handlingen endast kan tas fram med en arbetsinsats som går utöver vad som kan sägas vara rutinbetonad endast gäller potentiella handlingar (jfr dock vad som sägs i Ekonomistyrningsverkets handledning ESV 2005:27 – Avgift för kopia av allmän handling, s. 12).

Allmänt gäller att en myndighet inte får ta hänsyn till kostnaden för den tid det tar att ta fram en allmän handling från arkivet när den fastställer vilken avgift som ska tas ut av den som med stöd av tryckfrihetsförordningen har begärt en kopia av handlingen (se t.ex. RÅ 1985 2:9 och JO 1989/90 s. 392, dnr 1400-1988). Utgångspunkten för beräkning av de olika slag av avgifter som får tas ut enligt 4 § avgiftsförordningen är visserligen att myndigheten inom ramen för full kostnadstäckning kan ta betalt för samtliga kostnader som uppstår (se 5 § avgiftsförordningen). Det kan dock enligt min mening inte komma i fråga att en myndighet tar betalt för arbetskostnaden för att ta fram en handling från arkivet om den skannar in handlingen och lämnar ut den elektroniskt. I stället ska samma princip gälla som vid utlämnade av en papperskopia av handlingen.

Riksarkivet tar visserligen inte betalt för söktid med hänvisning till 4 § avgiftsförordningen. Riksarkivets beslut om när en eftersökningsavgift ska tas ut med stöd av 33 § 4 instruktionen – liksom utformningen av webbformulären, vilken behandlas i det följande – framstår dock enligt min mening närmast som ett sätt att kringgå principen om att arbetskostnaden för att ta fram en allmän handling från arkivet inte får ingå i avgiftsunderlaget.

Riksarkivet ska kritiseras för utformningen av sin avgiftstaxa i den del som avser eftersökningsavgift.

Utformningen av myndighetens webbformulär för beställning av arkivhandlingar

På Riksarkivets webbplats finns ett antal webbformulär som kan användas för att beställa olika slag av handlingar från myndigheten. Flera av formulären inleds med rutan ”Upplysning om kostnader”. Där anges bl.a. att forskningsavgiften är 225 kronor per 15 minuter. För att kunna skicka in formuläret måste man kryssa i att man accepterar kostnader enligt avgiftslistan.

Vidare har man möjlighet att begränsa söktiden – och därmed forskningsavgiften – till minst 15 minuter och högst 60 minuter.

Jag har naturligtvis inga synpunkter på att en myndighet tillhandahåller webbformulär för den som vill begära ut en allmän handling. Utformningen av den del av formulären som jag nu har redogjort för är dock inte godtagbar. Dels ger formuläret intryck av att forskningsavgiften är en del av den avgift som fås ut vid handläggningen av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen, dels kan den enskilde inte ange att han eller hon inte accepterar någon forskningsavgift. Utformningen av formulären ger alltså felaktigt intryck av att rätten att ta del av allmänna handlingar är förenad med långt större kostnader än vad som är fallet.

Riksarkivet ska kritiseras för utformningen av webbformulären.

Uttaget av en eftersökningsavgift i AA:s ärende

AA har inte lämnat Riksarkivet något undersökningsuppdrag. Redan av det skälet har det saknats grund för Riksarkivet att ta ut en eftersökningsavgift av honom. Om Riksarkivet gjorde bedömningen att de eftersökningsåtgärder som krävdes låg utanför de skyldigheter som Riksarkivet har enligt tryckfrihetsförordningen skulle Riksarkivet ha avslagit AA:s begäran och upplyst honom om möjligheten att lämna ett undersökningsuppdrag till Riksarkivet.

Av utredningen framgår att den aktuella eftersökningsavgiften togs ut på grund av att det beträffande bouppteckningen efter DD saknades register som med en enkel sökning hänvisade till rätt uppslag i en arkivvolym. Jag vill med anledning av detta framhålla följande.

Om det står klart vilken handling som avses med en begäran har en myndighet enligt tryckfrihetsförordningen en långtgående skyldighet att ta fram handlingen ur sitt arkiv. Riksarkivet har anfört att myndigheten är statlig arkivmyndighet och förvarar en mycket stor mängd arkiv från många olika arkivbildare som alla har sina olika sätt att ordna och registrera sina handlingar. Jag ifrågasätter inte att det många gånger kan vara förenat med särskilda svårigheter för Riksarkivet att leta upp en handling i arkiven. Att det kan vara svårt att hitta en viss handling i arkiven är dock som utgångspunkt inte ett skäl för att avslå en begäran enligt tryckfrihetsförordningen.

AA begärde att få en kopia av bouppteckningen efter DD och angav födelsedatum, dödsdatum och den församling där DD hade avlidit. AA hade alltså tydligt preciserat den handling han ville ta del av. De åtgärder Riksarkivet behövde vidta för att ta fram handlingen har inte gått utöver de skyldigheter som myndigheten har enligt tryckfrihetsförordningen.

Riksarkivet ska sammanfattningsvis kritiseras för att myndigheten tog ut en eftersökningsavgift av AA.

Överklagande av eftersökningsavgiften

Riksarkivet lämnade i sitt beslut den 26 oktober 2016 om avgift för undersökningsuppdrag inte någon överklagandehänvisning som tog sikte på eftersökningsavgiften. En förutsättning för att en myndighet enligt 1986 års förvaltningslag skulle vara skyldig att lämna en överklagandehänvisning var att beslutet gått parten emot och kunde överklagas. Det kan naturligtvis vara svårt för en myndighet att i det enskilda fallet avgöra om dessa förutsättningar är uppfyllda. I tveksamma fall bör emellertid en överklagandehänvisning lämnas (se t.ex. JO 2004/05 s. 236, dnr 88-2003). Riksarkivet skulle enligt min uppfattning ha lämnat en överklagandehänvisning avseende beslutet att inte ompröva debiteringen av eftersökningsavgiften.

När Riksarkivet på nytt skickade ut en faktura avseende eftersökningsavgiften till AA i november 2016 invände han i ett mejl återigen mot avgiften och fick då beskedet att Riksarkivets avgifter inte går att överklaga. I sitt yttrande till JO har Riksarkivet uppgett att den bedömningen har sin grund i att det saknas specialbestämmelser om överklagande av avgifter för undersökningsuppdrag enligt 33 § 4 instruktionen.

Att förordningen med instruktion för Riksarkivet saknar särskilda bestämmelser om överklagande av avgifter som tas ut med stöd av instruktionen kan inte läggas till grund för slutsatsen att sådana avgiftsbeslut inte får överklagas. Tvärtom innebär det som utgångspunkt att förvaltningslagens allmänna regler om överklagande av förvaltningsbeslut gäller.

Riksarkivet skulle enligt min mening ha hanterat AA:s skrivelse med invändningar mot avgiften som ett överklagande i stället för att ge beskedet att beslutet om att ta ut en eftersökningsavgift inte kunde överklagas. Det är den domstol som ska pröva ett överklagande som avgör om ett beslut får överklagas. Riksarkivets uppgift var i denna situation att göra en prövning av om överklagandet skulle anses ha kommit in i rätt tid.

Det är viktigt att den som är missnöjd med ett myndighetsbeslut får korrekt information om sina möjligheter att överklaga och att ett överklagande hanteras i enlighet med de regler som gäller för överklaganden. Risken är annars överhängande att den enskilde lider rättsförlust. Riksarkivet ska kritiseras för att man inte lämnade någon överklagandehänvisning i beslutet den 26 oktober 2016 och för den efterföljande hanteringen av AA:s skrivelse med invändningar mot avgiften.

Ärendet avslutas.