

Kritik mot Kungälv kommun som utan rättsligt stöd tagit ut en avgift för att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

Bakgrund

Kungälv kommun lämnade ut allmänna handlingar i form av pdf-filer till AA vid Stiftelsen Den Nya Valfärden. En avgift togs ut på samma grunder som gällde för papperskopior enligt den kommunala taxan.

AA och stiftelsen överklagade avgiftsbeslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg som fann att det var ett sådant kommunalt beslut som endast kan överklagas av kommunmedlemmar enligt 10 kap. kommunallagen (laglighetsprövning). Eftersom AA och stiftelsen inte var medlemmar i Kungälv kommun avvisade förvaltningsrätten överklagandet. AA och stiftelsen överklagade till Kammarrätten i Göteborg respektive Högsta förvaltningsdomstolen, vilka inte meddelade prövningstillstånd.

Anmälan

Efter en anmälan till JO av AA och stiftelsen beslutade JO att utreda om Kungälv kommun haft rättsligt stöd för att ta ut en avgift när man lämnade ut allmänna handlingar till anmälarna i form av pdf-filer.

Utredning

Kommunstyrelsen i Kungälv kommun anmodades att yttra sig i frågan och anförde att uttaget av en avgift för de aktuella pdf-filerna grundades på ett beslut av Kungälv kommunfullmäktige den 5 december 2005 (§ 243) med följande innehåll:

Vid avskrift eller kopia av allmän handling skall, i tillämpliga delar, gälla de vid varje tid gällande avgifterna enligt avgiftsförordningen (SFS 1992:191) eller annan motsvarande lagstiftning som kan komma att ersätta avgiftsförordningen. Fortlöpande ändringar i avgiftsförordningen som påverkar avgiftsunderlaget, åligger det varje nämnd själv att bevaka.

Avgift för kopior av CD-skivor: 100 kr/st

Avgift för kopior av DVD-skivor: 140 kr/st

Avgifterna skall gälla från och med den 1 januari 2006, varvid den år 1991 av kommunalfullmäktige antagna taxan för avskrifter av allmänna handlingar upphör att gälla.

Kommunstyrelsen anförde vidare att det i den kommunala taxan inte görs någon skillnad på den avgift man tar ut för papperskopior av allmänna handlingar och den avgift man tar ut för kopior i elektronisk form. En kopia kan således förekomma i såväl digital form som i pappersutskrift.

Kommunstyrelsen hänvisade till att den rättsliga grunden för att ta ut avgifter för allmänna handlingar finns i 2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen och att det där anges att den som vill ta del av en sådan handling har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Ordalydelsen i bestämmelsen motsäger enligt kommunen inte att en avgift tas ut vid utlämnande av elektroniska handlingar. Kommunstyrelsen angav att detta också slagits fast i en dom den 11 juni 2009 av Kammarrätten i Stockholm (mål nr 2656-09). Riktmärket för kommunala myndigheter vid avgiftssättning är att avgifterna ska fastställas inom ramen för den s.k. självkostnadsprincipen.

Kommunstyrelsen hänvisade vidare till avgiftsförordningen, där statliga myndigheters avgiftsuttag regleras. I 4 § första stycket 8 fastställs rätten att ta ut avgifter för automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift och i 5 § anges att myndigheten själv beslutar om storleken på de avgifter som tas ut, om inget annat anges. På det kommunala området saknas särskilda regler som motsvarar bestämmelserna i avgiftsförordningen. Varje kommun får därför själv fastställa de avgifter som ska tas ut. JO har uttalat att det inte möter något hinder mot att avgiftsförordningens regler får tjäna till vägledning vid avgiftssättningen. Att det finns en beslutad taxa är en förutsättning för att avgift ska kunna tas ut.

Vid det aktuella avgiftsuttaget beaktade kommunen dels att kopior även anses omfatta elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form, dels att det inte finns någon rätt enligt tryckfrihetsförordningen att få kopior utan att betala en fastställd avgift. I det förstnämnda avseendet hänvisade kommunstyrelsen till uttalanden i SOU 2001:3, s. 225.

Avslutningsvis efterlyste kommunstyrelsen ett klargörande av möjligheten för kommunala myndigheter att avgiftsbelägga tillhandahållande av handlingar i elektronisk form.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF) ska en allmän handling som får lämnas ut tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut (2 kap. 13 § första stycket TF).

Några särskilda bestämmelser som reglerar vilka avgifter en kommun får ta ut vid utlämnande av allmänna handlingar finns inte. Varje kommun får i en kommunal taxa själv fastställa de avgifter som ska tas ut inom ramen för den självkostnadsprincip som gäller enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen. JO har uttalat att det inte möter något hinder att som vägledning för den kommunala taxan använda de regler som finns i avgiftsförordningen för statliga myndigheters avgiftssättning (se JO 2002/03 s. 501, dnr 3452-2000).

Avgiftsförordningen innehåller ingen fastställd avgift för att lämna ut kopior i elektronisk form (se bl.a. HFD 2013 ref. 21, Kammarrätten i Stockholms dom den 6 maj 2015 i mål nr 4805-14 och Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, kommentaren till 2 kap. 13 § TF, 1 juli 2015, Zeteo). Av 4 § första stycket 8 och andra stycket avgiftsförordningen framgår dock att om det är förenligt med myndighetens uppgift, och om tjänsten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning, får myndigheten mot en avgift tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift.

Med stöd av den nyss nämnda bestämmelsen i avgiftsförordningen fann Kammarrätten i Stockholm i den ovan angivna domen att en tingsrätt hade rätt att ta ut en avgift när den lämnade ut handlingar i elektronisk form. Kammarrätten ansåg vidare att det är myndigheten själv som i enlighet med 5 § avgiftsförordningen fattar beslut om grunderna för en sådan avgiftssättning eftersom avgiftsförordningen inte innehåller någon fastställd avgift för att lämna ut handlingar i elektronisk form. Samma bedömning av möjligheten att ta ut avgift för handlingar som lämnas ut i elektronisk form gjordes av E-offentlighetskommittén i betänkandet Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (se SOU 2010:4, s. 345 f.).

Bedömning

I Kungälv's kommunfullmäktiges beslut, i vilket den taxa som ligger till grund för den aktuella avgiftsdebiteringen fastställts, anges att ”vid avskrift eller kopia av allmän handling ska, i tillämpliga delar, gälla de vid varje tid gällande avgifterna enligt avgiftsförordningen”. Någon definition av begreppen avskrift eller kopia anges inte i beslutet. Genom hänvisningen till avgifterna i avgiftsförordningen kan beslutet därför enligt min mening inte förstås på annat sätt än att de ska gälla i den omfattning som följer av förordningen.

Av de avgöranden jag redovisat framgår att avgiftsförordningen inte innehåller någon fastställd avgift för att lämna ut kopior i elektronisk form och att det är myndigheten själv som får fatta beslut om grunderna för sådana avgifter. Något sådant beslut har kommunen inte fattat. Enligt min mening omfattar därför inte kommunens taxa en avgift för att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Det har alltså inte funnits något rättsligt stöd för att ta ut en avgift för de pdf-filer som lämnades ut till AA.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.