

## Kritik mot Kriminalvården, anstalten Kumla, för hanteringen av en intagens begäran om kopior av handlingar och frågor om uttag av avgift

**Beslutet i korthet:** Enligt anstalten Kumla begärde en intagen frekvent kopior av flera olika handlingar och oftast rörde det sig om färre än tio sidor. Anstalten bedömde att det fanns förutsättningar för att med stöd av undantagsregeln i 16 § tredje stycket avgiftsförordningen frångå regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor och ta ut avgift vid några samlade tillfällen, i stället för att göra en bedömning av antal sidor efter varje begäran från den intagne. I beslutet konstaterar JO att undantagsregeln inte ger stöd för att en myndighet avvaktar med att behandla flera beställningar om kopior av olika handlingar för att senare göra en bedömning vid några samlade tillfällen och då ta ut en avgift. Enligt JO är ett sådant förfarande varken förenligt med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsam behandling av en begäran om utlämnande av allmän handling eller, när en framställning grundas på partsinsyn, förvaltningslagens regler om ärendehantering och serviceskyldighet.

Beslutet innehåller även vissa andra uttalanden avseende tillämpningen av avgiftsförordningen.

En uppmaning från en kriminalvårdsanställd till den intagne att fundera på vilka handlingar han "verkligen behöver kopia på" har inte ansetts förenlig med bl.a. kravet på saktighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. JO kritiserar anstalten för hanteringen av den intagnes begäran om kopior av handlingar och tillämpningen av avgiftsförordningen.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 juli 2019 framförde AA klagomål mot klienthandläggaren BB vid anstalten Kumla. AA anförde i huvudsak följande:

Det är svårt att få kopior av inlämnade hemställningar från BB och hon kräver betalt för kopiorna. Dessutom håller BB inne hemställningar under en hel vecka samt lägger ihop hemställningarna i slutet av veckan och tar ut en avgift trots att det rör sig om färre än tio sidor. Oavsett om hemställningarna sammanlagt avser fler antal sidor ska en begäran om kopia av en hemställd handling läggas separat och vid varje enskilt tillfälle. BB:s hantering strider mot avgiftsförordningen.

Tillsammans med anmälan lämnade AA in en kopia av en hemställan daterad den 28 juni 2019 med, vad som kan utläsas, följande text:

Det ska kosta om kopiorna vid varje tillfälle överstiger 9. Om jag lämnat under 9 st vid varje tillfälle ska du inte samla en veckas kopior och sedan räkna det som 1 tillfälle. Det är vad avgiftsförordningen säger.

BB:s besked till AA framgår av ett skriftligt svar den 1 juli 2019 i samma hemställan:

Inte riktigt, inom en vecka kan räknas. Du ska fundera på vilka du verkligen behöver kopia på. Detta också ur miljösynpunkt.

## Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över uppgifterna i anmälan.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Mitt, genom regionchefen i huvudsak följande:

### Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållanden har inhämtats från verksamhetsområdet (VO) Kumla. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

Rutinen vid den avdelning på anstalten Kumla där AA var placerad vid tillfället för anmälan är att de intagna får kopior på hemställan och beslut från Kriminalvården när de begär det. Vid ett större antal sidor tas avgift ut enligt avgiftsförordningen. AA fick information om denna rutin och fick även kopior av hemställan, Kriminalvårdens beslut och sina egna skrivelser när han bad om det. AA begärde dock systematiskt och frekvent kopior på flera olika handlingar, de flesta gånger gällde begäran färre än tio sidor. Detta gjorde att anstalten Kumla och klienthandläggare BB bedömde att de kunde göra undantag från regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor, och ta ut avgift enligt avgiftsförordningen vid några samlade tillfällen i stället för att göra en bedömning av antal sidor efter varje begäran från AA. AA tillfrågades också om betalningen innan kopiorna togs, för att säkerställa att AA var medveten om avgiften.

### Tillämpliga bestämmelser

Av 6 § förvaltningslagen (2017:900) (FL) framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Av 15 § Avgiftsförordning (1992:191) framgår att en myndighet ska ta ut en avgift enligt bestämmelserna i 16-22 §§ för att den efter särskild begäran lämnar ut

1. kopia eller avskrift av allmän handling,
2. utskrift av upptagning för automatisk databehandling,
3. kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning, eller
4. sådana bevis och registerutdrag som avses i 20 §.

När en avgift tas ut ska myndigheten samtidigt ta ut ersättning för kostnaden för att sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren.

Av 16 § Avgiftsförordningen framgår att om en beställning omfattar tio sidor eller mer, skall avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling enligt 15 § 1 och 2. Avgiften för

en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften 2 kronor. Myndigheten får besluta om undantag från första och andra styckena om det finns särskilda skäl. Första–tredje stycket gäller även när en handling sänds till beställaren via telefax.

#### Kriminalvårdens bedömning

Anstalten Kumla har beskrivit vilken rutin som tillämpas på avdelningen för utlämnande av kopior på hemställen, beslut av Kriminalvården och skrivelser och hur anstalten och klienthandläggare BB har agerat i AA:s fall. I förordningsmotiven till avgiftsförordningen har det framförts att det kan finnas anledning att frånga regeln om avgiftsfrihet för mindre beställningar om någon ständigt återkommer med mindre beställningar som lämpligen hade kunnat göras i ett sammanhang, dvs. beställningar som var och en avser färre än tio kopior oavsett antalet kopierade dokument eller om flera personer från exempelvis samma företag på ett mera systematiskt sätt beställer ett antal kopior var. I sådana fall kan bedömningen göras att gränsen på nio sidor egentligen är överskriden och därmed att avgift kan beräknas enligt huvudregeln, d.v.s. att påföra avgift från tionde sidan. Kriminalvården ser inte anledning att ifrågasätta anstalten Kumlas bedömning av att AA frekvent och systematiskt begärde kopior på handlingar, vilka inte överskred tio sidor vid varje begäran, och inte heller att anstalten Kumla därefter fann att det fanns särskilda skäl att frånga regeln om avgiftsfrihet för mindre beställningar i AA:s fall. Det kan också vara värt att notera att AA själv i en hemställan har skrivit att hans begäran om kopior vid varje tillfälle avser under tio sidor.

AA fick genom sitt ombud tillfälle att kommentera remissvaret. Han förde fram bl.a. följande:

Hans framställningar om kopior avsåg handlingar i pågående ärenden, t.ex. rapporter och liknande, som han behövde för att överklaga beslut till domstol. Kopiorna är dessutom avgiftsfria enligt 21 § avgiftsförordningen. Det bör även beaktas att anstalten endast kan erbjuda intagna reducerad sysselsättning, att ersättningen är låg och att en sökande enligt avgiftsförordningen kan få eftergift med kostnaden.

#### **Rättslig reglering m.m.**

Kriminalvården har redogjort för viss rättslig reglering. Därutöver kan följande nämnas.

#### **Saklighet och opartiskhet**

Förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

#### **Tryckfrihetsförordningens regler om handlingsutlämnande**

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (offentlighetsprincipen).

Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en, såvitt nu är aktuellt, kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Det följer av 2 kap. 16 § TF.

Enligt 2 kap. 18 § TF får en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte personen 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.

Myndigheten kan inte låta bli att lämna ut kopior av allmänna handlingar med hänvisning till att det finns betydande hinder mot att lämna ut dem. Skyldigheten är ovillkorlig (se bl.a. RÅ 1976 ref. 122, JO 2015/16 s. 653 och Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde uppl., 2015, s. 127 f.).

JO har i ett flertal beslut uttalat att en myndighet bör lämna besked i en fråga om att lämna ut handlingar redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Vidare kan ett visst dröjsmål vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

#### Partsinsyn m.m.

Den som är part i ett ärende har enligt 10 § förvaltningslagen (2017:900), FL, rätt att – med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) – ta del av allt material som har tillförts ärendet. Bestämmelsen om partsinsyn utgör ett komplement till TF:s regler om rätten att ta del av allmänna handlingar. En part kan därigenom bevaka sina intressen i ärendet och kontrollera hur myndigheten handlägger ärendet (se JO:s beslut den 5 mars 2010, dnr 3785-2009, och Ulrik von Essen m.fl., Förvaltningsrättens grunder, tredje upplagan, 2018, s. 112 f.).

En begäran från en part om att ta del av handlingarna i ett ärende ska handläggas i enlighet med de allmänna regler som enligt 6 och 9 §§ FL gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehantering. Det innebär bl.a. att en sådan begäran från part, liksom när en begäran grundas på TF:s bestämmelser, ska handläggas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut påpekat att enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ett ärende inte utgör skäl för att en ansökan ska behandlas mindre skyndsamt än om partsställning inte föreligger (se t.ex. JO 1999/2000 s. 332 och JO 2003/04 s. 389).

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och

innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om parten begär det. Underrättelse får ske genom delgivning. Det framgår av 33 § FL. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att myndigheterna även fortsättningsvis själva bör få bestämma på vilket sätt en underrättelse ska lämnas, men att den som huvudregel bör lämnas skriftligt (se prop. 2016/17:180 s. 208).

Vidare har JO uttalat att Kriminalvården i samband med underrättelse om beslut bör erbjuda den intagne en kopia av beslutet. För det fall en intagen då begär en kopia ska den frågan hanteras skyndsamt. Om det i denna situation inte ska ske någon innehavsprövning bör i många fall kopian kunna tillhandahållas samma eller nästföljande dag (se JO:s beslut den 29 maj 2019, dnr 2142-2018).

#### Avgift för kopior av allmänna handlingar

Som Kriminalvården har redogjort för ska en myndighet efter en särskild begäran om att lämna ut kopia av allmän handling enligt huvudregeln i 15 § avgiftsförordningen (1992:191) ta ut en avgift om beställningen omfattar tio sidor eller mer. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor och för varje sida därutöver är den 2 kronor. Enligt 16 § tredje stycket avgiftsförordningen följer att myndigheten, om det finns särskilda skäl, får besluta om undantag beträffande uttaget av avgift och avgiftens storlek.

I regeringens förordningsmotiv 1992:3 till avgiftsförordningen anges som exempel på situationer när det kan finnas anledning att frånga regeln om avgiftsfrihet bl.a. att någon ständigt återkommer med ”småbeställningar” som lämpligen hade kunnat göras i ett sammanhang, dvs. beställningar som var och en avser färre än tio kopior. I sådana fall kan myndigheten konstatera att vederbörande egentligen överskridit gränsen om tio sidor och därmed beräkna avgiften enligt huvudregeln (s. 16). Enligt Ekonomistyrningsverket kan myndigheten i ett sådant fall ta ut en avgift om 50 kronor redan från och med den första sidan till och med den tionde och därefter med 2 kronor per sida (se Ekonomistyrningsverkets handledning Avgift för kopia av allmän handling [ESV 2005:27]). Det är endast i uppenbara fall av missbruk som undantagsbestämmelsen kan tillämpas på detta sätt. I ett sådant fall bör myndigheten, enligt de nämnda förordningsmotiven, lämpligen göra någon form av tjänsteanteckning över utlämnade kopior för att ha underlag för ett beslut om att tillämpa undantagsregeln (a. a. s. 17).

Som exempel på en situation när det kan finnas anledning att ta ut en lägre avgift än den föreskrivna nämns i motiven beställningar av mer omfattande datautskrifter, där en strikt tillämpning av 16 § andra stycket skulle kunna leda till ett kraftigt överuttag av avgift (a. a. s. 17). Den enskildes ekonomiska förhållanden har inte angetts som skäl för att ta ut en lägre avgift.

Sedan den 1 juni 2008 har en part i ett ärende rätt att utan avgift få bl.a. slutligt beslut i ärendet. Rättigheten gäller ett avgiftsfritt exemplar. För att få ytterligare

exemplar utan avgift krävs särskilda skäl. Detta framgår av 21 § fjärde och femte stycket avgiftsförordningen. En part har däremot inte någon ovillkorlig rätt att utan avgift få kopior av allt som har tillförts hans eller hennes ärende (se Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje uppl., 2010, s. 187 f.).

Den som anser att den avgift som en myndighet har tagit ut av honom eller henne enligt avgiftsförordningen är oriktig, får inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades hos myndigheten begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften. Beslutet får överklagas hos Skatteverket. Detta framgår av 23 och 24 §§ avgiftsförordningen.

### Fängelselagen m.m.

Varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Vidare ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Detta framgår av 1 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen (2010:610).

JO har tidigare framhållit att en intagen som vill ha en kopia av sin hemställan ska få det utan kostnad (se uttalande i protokoll efter en inspektion av anstalten och häktet Salberga i februari 2019, dnr 605-2019, jfr även uttalande i protokoll efter en inspektion av anstalten och häktet Saltvik i november 2017, dnr 7573-2017).

Vidare har JO uttalat att det ligger i sakens natur att den som delges ett beslut ska få en kopia av beslutet utan kostnad och att bestämmelserna i avgiftsförordningen främst tar sikte på situationer då en intagen t.ex. önskar ett flertal kopior av ett beslut eller kopior av beslut som rör andra intagna (se JO 2000/01 s. 222). Som nyss framgått har sedan den 1 juni 2008 en part i ett ärende rätt att utan avgift få bl.a. det slutliga beslutet i ärendet.

Frågor om innehav och förvaring av personliga tillhörigheter regleras i bl.a. 5 kap. 1 § fängelselagen och 5 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse.

### Bedömning

#### Hanteringen av AA:s framställningar om kopior av handlingar

Kriminalvården har anfört att AA systematiskt och frekvent begärde kopior av flera olika handlingar samt att hans begäran för det mesta avsåg färre än tio sidor. Anstalten och klienthandläggaren BB bedömde därför att det fanns förutsättningar för att göra undantag från regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor och för att ta ut avgift vid några samlade tillfällen, i stället för att göra en bedömning av antal sidor efter varje begäran från AA.

Som redogjorts för tidigare kan en myndighet med stöd av undantagsregeln i 16 § tredje stycket avgiftsförordningen vid uppenbara fall av missbruk ta ut en

avgift för en beställning som avser färre än tio sidor. Bestämmelsen ger dock inte stöd för att en myndighet, på det sätt som skett i detta fall, avvaktar med att behandla flera beställningar om kopior av olika handlingar för att senare göra en bedömning vid några samlade tillfällen och då ta ut en avgift. Ett sådant förfarande är varken förenligt med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamt behandling av en begäran om att lämna ut allmän handling eller, när en framställning grundas på partsinsyn, förvaltningslagens regler om ärendehantering och serviceskyldighet.

Kriminalvården har inte närmare redogjort för vilka slags handlingar det var som AA begärde kopior av, när han gjorde de olika framställningarna eller om de gällde beslut som han tidigare hade fått kopior av. Redan mot denna bakgrund är det oklart om anstalten över huvud taget hade rätt att ta ut någon avgift. Jag vill understryka att en intagen som är part och skriftligen delges det slutliga beslutet i ärendet har rätt att i enlighet med 21 § avgiftsförordningen få en kopia av beslutet utan kostnad.

Undantagsregeln i 16 § tredje stycket avgiftsförordningen ska tillämpas med restriktivitet. Enligt förordningsmotiven bör en myndighet som avser att tillämpa denna regel och ta ut en avgift där en kopia annars hade varit avgiftsfri eller avgiften varit lägre, göra någon form av tjänsteanteckning över utlämnade kopior för att ha underlag för ett sådant beslut. En sådan dokumentation bidrar också enligt min mening till den restriktiva tillämpning som lagstiftaren har avsett. Det framgår inte av remissvaret om anstalten hade dokumenterat tidigare utlämnanden av avgiftsfria kopior till AA. Jag ifrågasätter därför om anstalten hade underlag för att göra bedömningen att det fanns skäl att tillämpa undantagsregeln.

Det har inte heller framkommit om AA informerades om möjligheten att enligt 23 § avgiftsförordningen begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiftsuttaget. Jag anser att en sådan information bör lämnas när, som i detta fall, den som begär kopior framför invändningar mot avgiften.

Kriminalvården har inte kommenterat BB:s svar till AA, att han bl.a. ska fundera på vilka handlingar han ”verkligen behöver kopia på”. Uppmaningen framstår som anmärkningsvärd och är enligt min mening varken förenlig med kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF eller grunderna för efterforskningsförbudet i 2 kap. 18 § TF. Eftersom det är oklart om uppmaningen skedde i enlighet med myndighetens rutiner eller myndighetens ställningstagande beträffande AA:s framställningar avstår jag i detta fall från att rikta kritik mot den enskilda tjänstemannen. Jag finner dock skäl att understryka Kriminalvårdens ansvar för att myndighetens personal har grundläggande kunskaper om såväl hanteringen av utlämnande av allmänna handlingar som bemötandefrågor.

Anstalten förtjänar kritik för hanteringen av AA:s begäran om kopior av handlingar och för tillämpningen av avgiftsförordningen.

### Kopia av en intagens hemställan m.m.

JO får regelbundet klagomål från intagna om långsam handläggning av hemställningar. Det är inte heller ovanligt att JO får klagomål om att hemställningar som lämnats in till Kriminalvården har försvunnit. Av utredningen framgår att AA begärde kopior av bl.a. sina hemställningar. Det kan finnas olika skäl till att en intagen vill ha sådana. En kopia kan t.ex. vara ett viktigt bevismedel för den intagne om att en hemställan har gjorts eller, vid fråga om långsam handläggning, när i tiden den har lämnats in.

Som JO tidigare har uttalat bör en intagen som vill ha en kopia av sin hemställan få det utan kostnad. Eftersom en hemställan sällan omfattar fler än någon enstaka sida ger avgiftsförordningen normalt inte heller stöd för uttag av avgift för en kopia. Som en följd av frihetsberövandet har en intagen dessutom begränsade möjligheter att vid behov själv ordna kopia eller på annat sätt säkerställa en bekräftelse på att den är mottagen. Kriminalvårdens personal bör därför, med utgångspunkt i vad som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ fängelselagen, ha ett humant och professionellt förhållningssätt gentemot en intagen som vill ha en kopia av en handling.

Det här ärendet har rört intagnas rätt att få kopior av handlingar, bl.a. sina egna hemställningar. En hemställan kan dock även avse något helt annat, t.ex. synpunkter på förhållanden i anstalten eller önskemål om att få tala med en särskild befattningshavare. Det finns inte någonting som hindrar att en anstalt samlar ihop och i ett sammanhang besvarar flera sådana hemställningar eller förfrågningar från en intagen. En sådan hantering ska dock ske utan onödigt dröjsmål eller med den skyndsamhet som krävs i det enskilda fallet. (Se bl.a. 6 § FL och JO 2015/16 s. 653.)

Avslutningsvis vill jag med anledning av att AA tagit upp att intagna har begränsade ekonomiska resurser upplysa om att jag har tagit ett initiativ för att utreda bl.a. konsekvenserna av Kriminalvårdens beslut, att intagna inte längre får ta emot privata medel (se JO:s dnr 2585-2020).

Ärendet avslutas.