



Kommunstyrelsekontoret

Handläggare: Tove Nilsson
Titel: Kommunjurist
E-post: Tove.Nilsson@norrtalje.se

Till: Kommunstyrelsens arbetsutskott

Återrapportering av uppdrag att se över regelverket för att ta betalt för utlämnande av allmänna handlingar

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår:

1. Kommunstyrelsen besluta att anse uppdraget återrapporterat i enlighet med tjänsteutlåtande daterat den 26 april 2024.
2. Kommunstyrelsen ger kommunstyrelsekontoret i uppdrag att ta fram förhållningsregler för digitala utlämnanden samt rutiner för praktisk hantering av betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

Sammanfattning av tjänsteutlåtandet

Kommunstyrelsekontoret har i mål och budget år 2024 fått i uppdrag att se över regelverket för att ta betalt för utlämnande av allmänna handlingar. Kommunstyrelsekontoret har tolkat uppdraget som att regelverket för debitering av hantering och utlämnande av kopior av allmänna handlingar, både i fysisk och digital form, ska utredas. Utredningen ska även besvara om tiden för framtagande av allmänna handlingar kan debiteras kund.

Kommunstyrelsekontoret bedömer att kommunen kan ta ut avgifter för att framställa och distribuera kopior av allmänna handlingar, både i pappersform och i elektronisk/digital form. Avgifterna kan omfatta kostnader för kopiering, material och expediering. För att kommunen ska kunna ta ut avgifter för kopior i elektronisk/digital form behöver en taxa fastställas, där grunderna för beräkning av avgifterna framgår. Det saknas rättsligt stöd för att ta ut avgifter för den tid det tar att ta fram och sekretesspröva allmänna handlingar, som kommunen är skyldig att lämna ut enligt offentlighetsprincipen.

Kommunstyrelsekontorets sammantagna bedömning är att förutsättningarna att ta betalt för tiden för framtagande av allmänna handlingar är begränsade och delvis komplexa att bedöma i det löpande arbetet. Snarare än att i större utsträckning ta betalt för kopior av allmänna handlingar bör kommunen eftersträva en mer enhetlig hantering av utlämnanden. Kommunstyrelsekontoret bör ges i uppdrag att ta fram gemensamma förhållningsregler för digitala utlämnanden samt se över möjligheten att utveckla kontorets stöd till övriga verksamheter i frågor som rör betalning för utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

Ärendet

Beskrivning

Kommunstyrelsekontoret har i mål och budget år 2024 fått i uppdrag att se över regelverket för att ta betalt för utlämnande av allmänna handlingar. Kommunstyrelsekontoret har tolkat uppdraget som att regelverket för debitering av hantering och utlämnande av kopior av allmänna handlingar, både i fysisk och digital form, ska utredas. Utredningen ska även besvara om tiden för framtagande av allmänna handlingar kan debiteras kund.

Rättsliga förutsättningar för att ta betalt för kopior av allmänna handlingar

Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att utan avgift få ta del av handlingen på stället, i myndighetens lokaler, enligt 2 kapitlet 15 § tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt 2 kapitlet 16 § TF har personen även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen, till den del handlingen får lämnas ut.

För statliga myndigheter finns reglering av avgifter för kopior av allmänna handlingar i avgiftsförordningen (1992:191). För vissa statliga myndigheter, däribland allmänna domstolar, gäller särskilda föreskrifter för avgifter. 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 likställighets- och självkostnadsprinciperna i 2 kap. 3 § respektive 6 § kommunallagen (2017:725). Det betyder att avgiften ska vara densamma oavsett vem som begär att få kopian och att avgiften inte får överstiga kommunens kostnad för att framställa kopian eller utskriften. Även om avgiftsförordningen inte gäller för kommuner finns det inget hinder mot att kommuner använder förordningen som vägledning när kommunen fastställer den kommunala taxan (se bland annat JO 1149-2015).

Rättsliga förutsättningar för att ta betalt för elektroniska/digitala kopior av allmänna handlingar

En myndighet är inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Det innebär att det inte finns någon allmän skyldighet för en myndighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk/digital form. Det finns inte heller något förbud mot att lämna ut handlingar digitalt, däremot kan det i vissa fall vara mindre lämpligt, till exempel om handlingarna innehåller integritetskänsliga personuppgifter.

Om en myndighet väljer att lämna ut handlingar i elektronisk/digital form finns i viss utsträckning möjlighet att ta ut avgifter för sådana kopior. Avgiftsförordningen innehåller ingen fastställd avgift för att lämna ut kopior i elektronisk form. Däremot finns en bestämmelse i avgiftsförordningen (4 § första stycket 8 och andra stycket) som gör det möjligt för en myndighet att ta ut avgift för sådana kopior. 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. Att den bestämmelsen kan användas som stöd för att ta ut avgifter för digitala kopior av allmänna handlingar framgår bland annat av flera JO-avgöranden, se till exempel JO 2019/20 s. 264.

Med stöd av den nyss nämnda bestämmelsen i avgiftsförordningen fann Kammarrätten i Stockholm (se [HFD 2013 ref. 21](#)) 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 fattar beslut om grunderna för en sådan avgiftssättning.

När det gäller möjligheten för kommuner att ta ut avgifter för digitala kopior finns inga rättsfall eller JO-avgöranden som ger direkt stöd för att kommuner får ta ut sådana avgifter. I ett avgörande från 2015 (se JO 1149-2015) kritiserade JO Kungälv kommun, för att kommunen tagit ut avgifter för kopior av allmänna handlingar i elektronisk form, trots att kommunen inte hade fattat beslut om grunderna för sådana avgifter. Kommunens taxa omfattade enligt JO inte kopior i elektronisk form, därför saknades rättsligt stöd för att ta ut avgift för de pdf-filer som hade lämnats ut. Med hänvisning till kammarrättens avgörande i målet [HFD 2013 ref. 21](#) anförde JO att en myndighet själv måste fatta beslut om grunderna för avgifter för elektroniska kopior. En möjlig tolkning av JO:s avgörande är att kommunen hade kunnat ta ut avgifter för elektroniska kopior, om kommunen hade fastställt en taxa som omfattade sådana avgifter.

Rättsliga förutsättningar för att ta betalt för tiden för framtagande av allmänna handlingar

Om en enskild tar del av en allmän handling på stället, vilket i regel sker i myndighetens lokaler, finns det inte någon rätt för myndigheten att ta ut avgifter för tillhandahållandet (se 2 kapitlet 15 § TF). Det är bara när sökanden på något sätt vill ta med sig en kopia eller avskrift av en viss handling som myndigheten får ta ut en avgift. En myndighet får ta betalt för att framställa och distribuera kopior av allmänna handlingar. Kostnader för den tid som går åt för att ta fram uppgifter, som myndigheten är skyldig att ta fram och lämna ut enligt TF, får myndigheten inte ta ut avgift för.

JO har i ett flertal avgöranden uttalat sig om vilka kostnader myndigheters avgifter för kopior av allmänna handlingar får omfatta. I avgörandet JO 2019/20 s. 264 konstaterar JO att den avgift som är fastställd i avgiftsförordningen 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.

I den statliga utredningen SOU 2020:82, *Avgifter för information i elektronisk form*, kom utredarna fram till samma slutsatser som JO. Enligt utredarna framgår det tydligt av praxis, förarbeten och doktrin att det inte finns någon möjlighet för en myndighet att ta ut en avgift för att täcka de kostnader som är hänförliga till att tillgängliggöra informationen, under förutsättning att det är fråga om ett offentlighetsuttag. Myndigheter får i dessa fall inte ta betalt för att ta fram och sekretesspröva informationen. Endast kostnader för kopiering, material och expediering av en kopia får täckas.

Utredarnas sammantagna bedömning är att kostnader för att tillgängliggöra viss information, det vill säga att ta fram informationen och pröva om den omfattas av sekretess, endast får ingå i avgiftsunderlaget till den del åtgärderna går utöver myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen.

Lagkrav

Ej tillämpligt.

Koppling till gällande styrdokument

Taxa för kopiering av allmänna handlingar.

Ekonomiska konsekvenser och riskanalys

Förvaltningens förslag bedöms i ett utredningsskede inte innebära några ekonomiska konsekvenser.

Förvaltningens analys och slutsatser

Kommunstyrelsekontoret bedömer att kommunen kan ta ut avgifter för att framställa och distribuera kopior av allmänna handlingar, både i pappersform och i elektronisk/digital form. Avgifterna kan omfatta kostnader för kopiering, material och expediering. När det gäller papperskopior kan det handla om kostnader för papper och annat material, för porto om kopior skickas med post och för tiden det tar att kopiera eller skriva ut handlingarna samt annat arbete som krävs för att framställa kopiorna. När det gäller digitala kopior kan det handla om kostnader för slitage på maskiner och förbrukningsmaterial, till exempel CD-skivor eller USB-minnen om sådana används. Även arbetstid för att digitalisera en handling kan omfattas av avgifterna, till exempel om handlingar behöver skannas för att kunna lämnas ut digitalt.

För att kommunen ska kunna ta ut avgifter för kopior i elektronisk/digital form behöver en taxa fastställas, där grunderna för beräkning av avgifterna framgår. Det är inte tillräckligt att hänvisa till avgiftsförordningen, eftersom den inte innehåller någon fastställd avgift för att lämna ut kopior i elektronisk/digital form.

Det saknas rättsligt stöd för att ta ut avgifter för den tid det tar att ta fram och sekretesspröva allmänna handlingar, som kommunen är skyldig att lämna ut enligt offentlighetsprincipen. Om kommunen vidtar åtgärder som går utöver myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen kan det finnas möjlighet att ta betalt för arbetstiden för dessa åtgärder. Om någon exempelvis efterfrågar en sammanställning av uppgifter, som inte kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder, skulle kommunen kunna ta betalt för den arbetstid som överstiger den tid på 4-6 timmar som en myndighet enligt praxis är skyldig att lägga på att sammanställa uppgifter.

Utöver möjligheten att ta ut avgifter för kopior finns det andra frågor som kan behöva övervägas. Eftersom det inte finns någon skyldighet för myndigheter att lämna ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk/digital form kan det vara bra att ta fram gemensamma, kommunövergripande förhållnings-sätt till digitala utlämnanden. I vilken utsträckning ska handlingar lämnas ut digitalt och vilka förutsättningar och former ska gälla för sådana utlämnanden? Viktiga faktorer att ta ställning till är hur skyddet för känslig information och personlig integritet kan säkerställas vid digitala utlämnanden.

En annan fråga som kan vara värd att se över är möjligheten att begära förskottsbetalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Det kan finnas möjlighet för kommunen att i vissa fall begära att avgiften betalas innan kopior lämnas ut, framför allt när det handlar om omfattande begäranden.

Kommunstyrelsekontorets sammantagna bedömning är att förutsättningarna att ta betalt för tiden för framtagande av allmänna handlingar är begränsade och delvis komplexa att bedöma i det löpande arbetet. Snarare än att i större utsträckning ta betalt för kopior av allmänna handlingar bör kommunen eftersträva en mer enhetlig hantering av utlämnanden. Kommunstyrelsekontoret bör ges i uppdrag att ta fram gemensamma förhållningsregler för digitala utlämnanden samt rutiner för praktisk hantering av betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

Tidplaner

Beslut KSAU 2024-05-22

Beslut KS 2024-06-03

Anette Madsen
Kommundirektör
Kommunstyrelsekontoret

Johan Hernman
Stabs- och planeringschef
Kommunstyrelsekontoret

Beslut skickas till

Samtliga nämnder för kännedom.