

Cirkulärnr: 1992:126
Diariernr: 1992:2363
Handläggare: Erna Zelmin-Åberg
Avdsek: J Komrätt
Datum: 1992-09-04
Mottagare: Kommunstyrelsen
Rubrik: Avgifter för avskrifter, kopior m m av allmänna handlingar
Bilagor: 1 Avgiftsförordning
2 2 kap TF

Avgifter för avskrifter, kopior m m av allmänna handlingar

Till juridiska avdelningen kommer allt oftare frågor som rör rätten att ta ut avgifter för kopior m m av allmänna handlingar. Vanliga frågor är om det är fullmäktige som beslutar om avgifterna eller om avgiftsrätten efter den 1 januari 1992 när den nya kommunallagen (1991:900) trädde i kraft kan delegeras och vidare hur avgifterna skall utformas. Mot bakgrund dels av dessa frågor dels av att den för staten tidigare gällande expeditionskungörelsen sedan den 1 juli 1992 ersatts av en avgiftsförordning (1992:191; bilaga 1) har vi funnit anledning att på ett mer samlat sätt ta upp avgiftsfrågan. Redan här kan nämnas att juridiska avdelningen tidigare i cirkulär 1974.111 tagit upp vissa frågor rörande avgifter för allmänna handlingar m m.

1 Allmänt om rätten att ta ut avgifter för avskrifter m m

I 2 kap tryckfrihetsförordningen (TF) regleras allmänna handlingars offentlighet (bilaga 2). Vad som menas med allmänna handlingar framgår av 3-11 §§.

Av 13 § framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen eller utskriften av en upptagning för automatisk databehandling (ADB) till den del den får lämnas ut. Reglerna omfattar även t ex kopia av ljudband.

Av 12 § framgår när myndigheten inte får ta betalt för avskrifter m m. En myndighet får inte heller ta betalt när en enskild t ex per telefon med stöd av 15 kap 4 § sekretesslagen (1980:100; omtryckt 1989:713) begär uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten. Detsamma gäller även om beskedet lämnas skriftligen.

Här vill vi fästa uppmärksamheten på att TF inte reglerar utbekommande och avgiftssättning av handlingar som upprättas inom ramen för s k uppdragsverksamhet och som i stället ersätts enligt särskilda uppdragstaxor. Exempel på detta är upprättande av nybyggnadskarta eller ritningar inom kommunens mätningstekniska verksamhet. Dessa avgifter tas ut med stöd av 11 kap 5 § plan- och bygglagen (1987:10, omtryckt 1987:246; jfr också Bohlin, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 1-3 1992).

2 Kommunernas rätt att ta ut avgifter och avgifternas utformning

Till skillnad mot vad som gäller för statliga myndigheter är kommunernas rätt att ta ut avgifter i detta sammanhang inte författningsreglerad. Kommunerna får, men är inte skyldiga att ta ut avgifter.

Många kommuner tar ut avgifter och hittills har man brukat använda expeditionskungörelsens regler som förebilder. I propositionen (1973:33 s 85) med förslag till ändringar i TF, varigenom kommunerna ålades skyldighet att lämna avskrift eller kopia av allmänna handlingar, förutsattes också att de statliga avgifterna skulle tjäna som mönster.

Från och med den 1 juli 1992 har expeditionskungörelsen ersatts av en ny avgiftsförordning. Kommuner som så önskar kan även i fortsättningen utforma sina avgifter med ledning av den statliga modell som numera finns i avgiftsförordningen.

Avgifter för kopior m m regleras i 15-24 §§. Av 16 § framgår att statliga myndigheter skall ta ut avgifter för en beställning av kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för ADB som omfattar 10 sidor eller mer. I 19 § definieras vad som är en sida utskrift från ADB-upptagning. Avgiften för 10 sidor är 40 kr. För varje sida däröver är avgiften 2 kr. En beställning om nio sidor är således gratis. Nämnas kan att enligt den nu upphävda expeditionskungörelsen var avgiften för kopior av allmänna handlingar 3 kr per sida. Reglerna omfattar även det fall när en handling sänds till beställaren via telefax.

Vid avgifternas utformning är kommunen bunden av självkostnadsprincipen. Självkostnadsprincipen som utformats i rättspraxis innebär i korthet att det totala uttaget av avgifter inte får överstiga de sammanlagda kostnaderna för verksamheten.

Likställighetsprincipen måste också iakttas. Likställighetsprincipen är normerande för hur avgifterna skall fördelas mellan dem som nyttjar rätten att få avskrifter m m. I praxis har det inte godtagits att endast vissa allmänna handlingar är avgiftsbelagda och andra gratis (RÅ 1979 Ab 221, landstingstaxa). Införs avgifter skall dessa omfatta samtliga allmänna handlingar. Detta för att undvika att vissa kommunmedlemmar obehörigen gynnas på bekostnad av andra. Allmänhetens rätt att med stöd av offentlighetsprincipen ta del av allmänna handlingar skall vara utformad likformigt hos de olika kommunala myndigheterna.

Likställighetsprincipen utesluter inte att avgifterna kan differentieras med hänsyn till eventuella kostnadskillnader. Till grund för avgifternas beräkning får läggas kostnaderna för maskiner och materiel (papperskostnaderna). Kostnaden för framtagande och återställande av allmänna handlingar får inte ligga till grund för avgifterna eftersom dessa kostnader åsamkas myndigheten även när handlingar begärs utlämnade på stället och kostnaderna då ej kan kompenseras (jfr t ex JO 1989/90 s 392). För tidskrävande åtgärder som t ex avskrift av en äldre svårläst handling bör en högre avgift kunna tas ut. Avskrift av en handling fordrar i allmänhet en större insats från myndighetens sida än sedvanlig kopiering.

3 Kommunfullmäktige antar avgifterna

Av 3 kap 9 och 10 §§ kommunallagen framgår att det är fullmäktige som exklusivt har att besluta om "viktiga ekonomiska frågor". Dessa frågor får inte delegeras. Av förarbetena till kommunallagen (prop 1990/91:117 s 158) framgår att till gruppen viktiga ekonomiska frågor generellt sett hör beslut om avgifter. Vidare sägs att innebörden av detta inte är att fullmäktige måste avgöra avgiftsättningen i varje enskilt fall. Det sägs också (prop s 49) att utrymmet för att delegera avgiftsrätten inte är avsedd att ökas och att en större frihet skulle kunna rubba maktfördelningen mellan fullmäktige och nämnder.

Dessa uttalanden skall ställas mot andra uttalanden i propositionen där det sägs att utanför gruppen viktiga ekonomiska frågor kan falla avgiftsuttag som inte har någon direkt betydelse för kommunalekonomin i stort. Vidare sägs (prop s 49) att nämnderna har ett visst utrymme att själva bestämma om avgifter. Exempel ges från praxis att kommunfullmäktige kunnat delegera till kommunstyrelsen att fatta beslut om badhusavgifter och att ett bemyndigande för kommunstyrelsen att utarrendera mark innefattar en rätt att bestämma arrendavgifterna.

Hur förarbetsuttalandena sammantaget skall tolkas är inte helt klart. Oklarheten behandlas i konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU38 Ny kommunallag s 38 vartill hänvisas. Vägledande praxis saknas också.

Vi gör dock den bedömningen att det mesta talar för att antagandet av dessa avgifter trots allt är en fråga för fullmäktige. Huvudregeln är att fullmäktige i princip utövar den

kommunala avgiftsmakten om inte särskilda regler eller omständigheter säger eller talar för annat. Grunden för detta är att avgiftsnivån återverkar på skatteuttaget. Man skulle också kunna hävda att dessa avgifter, som i och för sig vanligen inte har någon större kommunalekonomisk betydelse, trots allt är av principiell och speciell karaktär. Detta främst med hänsyn till kopplingen till den grundlagsskyddade rättigheten att ta del av allmänna handlingar. Fullmäktige torde här ha ett intresse av och ansvar för att avgifterna utformas på ett likformigt sätt i hela kommunen. (Jfr det under avsnitt 2 nämnda rättsfallet RÅ 1979 Ab 221).

4 Avgifter hos de kommunala företagen

När det gäller de kommunala företagen så är TF inte direkt tillämplig i deras verksamhet. Dessa företag är inte myndigheter. Vi vill dock peka på att kommunallagen numera i 3 kap 16-18 §§ innehåller regler som bl a föreskriver att allmänheten skall ha rätt att ta del av företagets handlingar enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap TF och i sekretesslagen. När det gäller avgifterna för utbekommande av företagets handlingar torde det vara företagen själva som fattar det formella beslutet om avgifternas storlek, utformning m m. Kommunen torde dock ha möjligheter att i ägardirektiv förskriva att företaget skall tillämpa den taxa som fullmäktige antagit för kommunens nämnder och styrelser (Dalman, Den nya kommunallagen och de kommunala företagen s 16 f).

5 Service utöver kraven i TF

Av 2 kap 13 § TF framgår att upptagningar för automatisk databehandling inte behöver lämnas ut i annan form än utskrift. Denna bestämmelse har införts i syfte att förhindra att utlämnade kopior brukas för sådan obehörig dataregistrering som medför intrång i den personliga integriteten. En sökande kan med andra ord inte kräva att få ut en kopia av själva datamediet, t ex magnetbandet, disketten eller hålkortet. Myndigheten kan dock som en ren serviceåtgärd i förvaltningslagens anda tillhandahålla upptagningen på detta sätt. Här måste dock regeln i 7 kap 16 § sekretesslagen iakttas.

Lämnas upptagningen ut på datamedium sker det inte av hänsyn till kraven enligt offentlighetsprincipen utan som ett led i myndighetens serviceverksamhet. Att det föreligger en rätt att i dessa fall ta betalt för t ex diskettkostnaden framgår av uttalanden i förarbetena till TF (prop 1973:33 s 86). Självkostnaden måste beaktas. I annat fall kan utlämnandet komma att bedömas som försäljning som enligt 7 § datalagen kräver stöd i lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen. Angående s k massuttag hänvisar vi till cirkulär 1991:106.

Frågor i anledning av detta cirkulär besvaras av Erna Zelmin-Åberg, telefon 08-772 44 36 eller någon annan av juristerna på kommunalrättssektionen.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Juridiska avdelningen

Curt Riberdahl

Erna Zelmin-Åberg