



Förvaltningsrätten i Linköping
Box 406
581 04 Linköping

Mål nr 3074-18 angående laglighetsprövning rörande taxa för kopior av allmänna handlingar, yttrande till Förvaltningsrätten i Linköping

Yrkande

Linköpings kommun vidhåller sitt beslut och yrkar att överklagandet ska avslås.

Grunder och omständigheter

Inledning

Överklagandet ska avslås då det överklagade beslutet kommit till på lagligt sätt och inte strider mot vare sig lag eller annan författning.

Det överklagade beslutet

Det överklagade beslutet innebär i huvudsak att avgiften för kopia av allmän handling ökas, att kommunen kan ta betalt även för digitala handlingar som skickas via e-post samt att kommunen kan erbjuda fler betalningsmetoder än enligt tidigare taxa. För kopiering ur handlingar vad gäller elevakt, akt hos överförmyndarnämnden, hälso- och sjukvård- eller socialtjänstjournaler som rör beställaren själv (där beställaren själv är eller har varit part) har ett maxbelopp om 300 kronor införts.

Av taxan framgår att avgift för kopior m.m. ska tas ut enligt taxan när en kommunal enhet efter särskild begäran lämnar ut kopia, utskrift eller avskrift av allmän handling eller bandupptagning m.m. enligt nedan.

Typ av handling	Omfattning	Avgift
Kopia och utskrift på papper som lämnas ut på stället eller skickas med post eller telefax, eller digitala handlingar som skickas med e-post	Upp till 9 sidor	Ingen avgift
	10 sidor	60 kronor
	För varje sida därutöver	6 kr/sida
Avskrift eller bestyrkt kopia	Per påbörjad fjärdedels timme	125 kr
Kopia på ljud, bild och andra digitala upptagningar	Per påbörjad fjärdedels timme	125 kr

Avgiften gäller per sida och inte per papper. Ett papper med dubbelsidig text motsvarar alltså två sidor.

Syftet med beslutet är i huvudsak att taxan ska vara anpassad till nya betalningsmetoder samt att den ska vara i nivå med andra kommuner och landsting.

Överklagandet

I skrivelse inkommen till förvaltningsrätten den 18 april 2018 yrkar klaganden att förvaltningsrätten ska upphäva kommunens beslut. Vad klaganden anfört är i stora delar allmänt hållet och inte riktat mot det specifika kommunala beslutet. Av klagandens skrivelse framgår dock att hon anser att självkostnad ska råda vid utlämnande av allmän handling, att den föreslagna taxan leder till en vinst för kommunen samt att kommunen inte är tillåten att ta ut samma avgift för papperskopia som för digital kopia. Klaganden gör jämförelser mellan kommunens föreslagna avgifter och de avgifter som gäller för statliga myndigheter enligt den statliga avgiftsförordningen.

Kommunen noterar att klaganden hänvisar till den gamla kommunallagen (1991:900) och att ifrågavarande beslut är fattat enligt ny kommunallag (2017:725), även om ingen skillnad i sak finns när det gäller självkostnadsprincipen.

Utveckling av grunder

Kommunen tillbakavisar klagandens påståenden om att dels självkostnadsprincipen inte följs dels att kommunen gör en vinst i och med beslutet. Kommunen anser inte att beslutet innebär att kommunen tar ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Beslutet strider därmed inte mot självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § kommunallagen.

Kommunen tillbakavisar också klagandens påstående att kommunen inte har rätt att ta lika mycket betalt för digitala kopior som för papperskopior. Kommunen har rätt att ta ut avgift för utlämnande av kopior av allmänna handlingar enligt 2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF). Kommunen har däremot inte någon skyldighet att lämna ut kopior av allmänna handlingar digitalt. Om kommunen ändå väljer att göra det, som en serviceåtgärd, har kommunen rätt att ta betalt för detta.

Självkostnadsprincipen

Om den enskilde tar del av en allmän handling på stället, finns det inte någon rätt för kommunen att ta ut avgift för tillhandahållandet. Däremot får kommunen ta ut avgift om den sökande begär att få ut en kopia eller avskrift av handlingen. Kommunen har möjlighet, men är däremot inte skyldig, att lämna ut handlingen i elektronisk form. Lämnas upptagningen ut i elektronisk form, 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 tillhandahållandet framgår av uttalanden i förarbetena till TF (prop. 1973:33 s 86).

Av äldre kommunallagens förarbeten (prop. 1993/94:88) framgår på sid 84 att en viktig utgångspunkt redan i dåvarande praxis var att självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har därmed inte någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen. Med självkostnad avses alltså de sammanlagda kostnaderna för hela den avgiftsupptagande verksamheten eller rörelsen. Principen har i rättspraxis erhållit karaktären av målsättningsprincip, vilket innebär att ett tillfälligt överuttag av avgifter godtas så länge avgifterna inte kan sägas till väsentlig eller påtaglig del överstiga en för verksamheten beräknad självkostnad, se t.ex. RÅ 1975 ref. 109 och RÅ81 Ab 149.

Förarbetena anger vidare att en självkostnadskalkyl ofta bygger på osäkra antaganden. Det är därför inte realistiskt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader och intäkter. Ett överuttag av avgifter bör därför kunna godtas så länge avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget bör emellertid inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid. Lagstiftaren har sålunda utgått från att kommuner och landsting, vid fastställande av taxor och avgifter, tar ut schabloniserade avgifter baserade på genomsnittliga kostnader, som bygger på osäkra antaganden.

Av ovanstående resonemang framgår, för vad som i det aktuella fallet är relevant, att kommunen har möjlighet att för en enstaka begäran, ta ut en högre avgift än vad självkostnadsprincipen tillåter, under förutsättning att den totala kostnaden för utlämnanden av allmänna handlingar, motsvarar eller understiger självkostnaden. Med anledning av att kommunen inte är skyldig att i elektronisk form tillhandahålla de allmänna handlingar som begärs ut, finns det inte något som hindrar kommunen från att ta ut den fastställda avgiften också

för elektroniskt utlämnande, så länge kommunen inte frångår självkostnadsprincipen.

Offentlighetsprincipen

Klaganden anger att nivån på kostnaden för kopior i flera fall har kritiserats av JO som menar att för hög avgift motverkar syftet med offentlighetsprincipen. Klaganden anför emellertid inte att just Linköpings kommuns kostnadsnivå är för hög. Inte heller har klaganden angivit på vilken grund kommunens höjning av taxan skulle vara otillåten. Kommunen vill i detta avseende för det första uppmärksamma att varje kommunmedborgare har rätt att utan avgift ta del av allmän handling på stället. För det andra vill kommunen påpeka att kommunens avgiftsnivå inte är så hög att den motverkar syftet med offentlighetsprincipen. Av de JO-beslut som kommunen tagit del av där nivån på avgiften kritiserats (exempelvis JO 2002/03 sid 501 och JO 2004/05 sid 423) framgår att kostnaden är betydligt högre (10 kr per sida) än den kostnad som föreslås i kommunens taxa.

Avgiftsförordningen

De avgifter för kopia av allmän handling som föreskrivs i avgiftsförordningen, (1992:191), är beräknade med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för framställning och distribution. Dessa är dock inte justerade sedan 1 juli 1995, trots att lönenivåerna uppenbart har ökat, också i den statliga förvaltningen. Avgiftsförordningen avser att kostnader för kopiering, material och expediering ska täckas; däremot inte kostnader för den tid som går åt för att ta fram uppgifterna. Tanken är att nivån på avgiftsuttaget ska vara densamma oavsett om registret är datorbaserat eller om det förs manuellt. Kostnad för sekretessprövning ingår inte i avgiftsunderlaget.

Då klaganden hänvisar till avgiftsförordningen och gör gällande att avgiften är för hög i förhållande till den avgift som gäller enligt förordningen vill kommunen tydliggöra att kommunens avgiftshantering inte omfattas eller regleras av den statliga förordningen. Kommunen sätter istället sina avgifter utifrån kommunala principer, såsom principen om likabehandling samt självkostnadsprincipen. Kommunens föreslagna taxa strider vare sig mot likabehandlingsprincipen eller självkostnadsprincipen och motverkar inte heller, vilket beskrivits ovan, offentlighetsprincipen. Kommunen har emellertid, vid framtagandet av taxan, tagit del av och använt samma avgiftsunderlag som det som tillåts enligt avgiftsförordningen.

Framtagandet av taxan

Kommunen har sedan tidigare en taxa för kopior av allmänna handlingar, vilken senast justerades av kommunfullmäktige den 12 juni 2012 (§ 118). Beloppen i denna taxa har dock inte justerats sedan 1993 (Kf § 113).

Enligt ovan angivna taxa är sidorna 1-9 avgiftsfria. Avgiften för en beställning av tio sidor uppgår till 40 kronor. För varje sida därutöver är avgiften 2 kronor. I denna taxa regleras inte möjligheten att ta betalt för digitala kopior. Kommunen har, som nämnts ovan, inte någon skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektroniskt format. I förslaget till ny taxa har kommunen ändå försökt möta den ökade efterfrågan på tillhandahållande av kopior på allmänna handlingar i digitalt format. Dock måste detta ske utan att göra avkall på de krav som gäller för kommunens hantering av sekretessreglerade uppgifter samt de ökade krav som gäller för kommunens hantering av personuppgiftsbehandling. Att lämna ut allmän handling innehållande personuppgifter är en personuppgiftsbehandling i dataskyddsförordningens mening vilket medför att ett sådant utlämnande måste ske i enlighet med de organisatoriska och tekniska krav som ställs på kommunen sedan den 25 maj 2018. Vid utlämnande av allmänna handlingar i digitalt format kan i många fall säker e-post vara nödvändig att använda, eftersom vanlig, okrypterad e-post inte uppfyller kraven för översändande av allmänna handlingar som innehåller sekretessreglerade uppgifter eller personuppgifter.

Utöver ovan beskrivna kostnader, finns andra kostnader i den kommunala verksamheten, såsom lönekostnader, som naturligtvis har ökat kraftigt sedan 1993. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån har en genomsnittlig kommunalanställds lön mer än fördubblats. Därutöver har kommunens organisation, inte minst i syfte att uppfylla rådande skyndsamhetskrav, förändrats på ett sådant vis att administrativa arbetsuppgifter, såsom utlämnande av allmän handling, numer hanteras av om inte samtliga så i vart fall nästan samtliga personalkategorier.

Vid en jämförelse med Region Östergötlands taxa för kopia av allmänna handlingar kan konstateras att avgiftsnivån är densamma i Linköpings kommuns förslag till taxa.

Sammanfattningsvis

Vad klaganden anför är i stora delar allmänt hållet och inte riktat mot det överklagade beslutet. Det ankommer på den klagande att visa att kommunens beslut inte har tillkommit i laga ordning eller är olagligt på annan grund. I förevarande fall har klaganden inte visat att det överklagade beslutet strider mot lag eller annan författning. Klaganden har inte heller visat att de kommunala avgifterna väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten eller att de skulle ha satts till en nivå som innebär ett ekonomiskt överskott för kommunen.

Klaganden påstår vidare att kommunen inte kan ta samma avgift för papperskopia som för digital kopia, vilket är felaktigt. Kommunen har rätt att, med utgångspunkt i självkostnadsprincipen, ta ut en schabloniserad avgift.

Vad klaganden i övrigt har anfört föranleder inte att det överklagade beslutet ska upphävas enligt någon av övriga punkter i 13 kap 8 § kommunallagen. Mot bakgrund härav yrkar Linköpings kommun att överklagandet ska avslås.

För Linköpings kommun

Kristina Edlund
Kommunstyrelsens ordförande