

Avgifter för utlämnade av bilder i digital form eller utskrift

Problemformulering

Kan Region Jämtland Härjedalen ta betalt för att lämna ut bilder i digital form på en fysisk mediabärare t.ex. en CD eller för att lämna ut utskrifter av bilder på fotopapper? Om regionen kan ta betalt, på vilken nivå kan avgiften ligga?

Rättslig reglering

Offentlighetsprincipen ger var och en rätt att ta del av allmänna handlingar, i det här fallet journaler, så länge inte sekretessen hindrar. Det finns ingen skyldighet att lämna ut handlingar elektroniskt utan utgångspunkten är pappershandlingar eller att ta del av handlingarna på plats.

Däremot kan en myndighet, om det är överensstämmande med myndighetens uppgift, mot avgift tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift om tjänsten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.¹

Rätten att ta ut avgifter är fastställd i kommunallagen.² Det finns däremot inget tvång om att ta ut en avgift, huvudregeln är istället att regionens behov av att få in medel ska täckas med skatt.

Fullmäktige ska fatta beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för regionen.³ I praxis har beslut om avgift ansetts vara av principiell beskaffenhet och därför ska fullmäktige fatta beslut om avgift.⁴

För tjänster eller nyttigheter som regionen är skyldiga att tillhandahålla behöver regionen hitta stöd i lag eller annan författning för att kunna ta ut en avgift. Vad det gäller att ta betalt för att lämna ut kopior eller avskrifter av allmänna handlingar finns sådant stöd i tryckfrihetsförordningen.⁵

En begränsning av avgiftens storlek är den så kallade självkostnadsprincipen.⁶ Principen innebär att regionen inte kan ta ut högre avgift än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster och nyttigheter som regionen är skyldiga att tillhandahålla.

Statliga myndigheter behöver inte beakta självkostnadsprincipen på samma sätt som regionen ska göra. Statliga myndigheter kan ta ut avgifter som innebär både ett överuttag såväl som ett underuttag i förhållande till myndighetens självkostnader.⁷ Däremot bör en statlig myndighet inte ta ut avgifter som klart överstiger statens kostnader, då kan avgiften

¹ Avgiftsförordning (1992:191) 4§ 1 st. 9 och 2 st.

² 2 kap. 5 § kommunallagen.

³ 5 kap. 1 § kommunallagen.

⁴ RÅ 1991 ref 52.

⁵ 2 kap 16 § 1 st.TF.

⁶ 2 kap. 6 § kommunallagen.

⁷ Regeringens förordningsmotiv (1992:3)

räknas som en skatt. Vad det gäller avgifter som myndigheten själv får besluta om utifrån avgiftsförordningen är huvudregeln att myndigheten ska beräkna avgiften så att den helt täcker verksamhetens kostnader.⁸

Vidare så kan den så kallade likställighetsprincipen hindra regionen från att ta ut olika avgifter för olika nyttjare.⁹ Det är dock tillåtet att ta ut en lägre avgift från nyttjare med sämre betalningsförmåga t.ex. ungdomar eller pensionärer.

Praxis

Självkostnadsprincipen

RÅ 85 2:9

Kommunfullmäktige i en viss kommun hade beslutat om en avgift för att få ut allmänna handlingar, som gick ut på att utöver den sedvanliga taxan om ett visst pris per sida, tillkom en avgift om 10 kr för varje beställning. Regeringsrätten slog fast att det inte är tillåtet att ta hänsyn till eventuella kostnader för att ta fram handlingen eller för att återställa den när en kommun fastställer en avgift.

JO 1989/90 s.392

JO startade, efter en anmälan, en utredning angående en byggnadsnämnds sätt att hantera begäran om allmän handling samt deras avgifter.

Till att börja med konstaterade JO att det är upp till varje kommun att fastställa de avgifter som man vill ta ut, det finns däremot inte något avgiftsfinansieringsstäv inom svensk rätt. Det ankommer därför på kommunfullmäktige att avgöra om en avgift ska tas ut. När taxan fastställs ska fullmäktige beakta de kommunala självkostnads- och likställighetsprinciperna.

JO 2002/2003 s. 501

Ärendet rör ett kommunalt bolag som tog ut en avgift om 10 kr per sida för att lämna ut allmänna handlingar. Det kommunala bolaget hade till grund för beslutet inte gjort någon särskild beräkning utan hade utgått från vad bolaget tyckte var en skälig avgift. JO ansåg att den praxis som gäller kommuner även har relevans för kommunala bolag. Vidare anförde JO att till grund för bestämmandet av avgifter för allmänna handlingar får läggas endast vissa typer av kostnader, nämligen maskin- och papperskostnader. Bolaget skulle således inte ha inkluderat en kostnad för arbetet.

Likabehandlingsprincipen

RÅ 1979 Ab 221

Ett beslut om avgift fick hos ett landsting den konsekvensen att avskrifter och kopior av allmänna handlingar var avgiftsfritt inom vissa områden medan det hos andra områden utgick en avgift. Regeringsrätten fastslog att beslutet inte var godtagbart då någon rimlig anledning till att särskilja den avgift som togs ut på vissa områden inte fanns.

Elektroniska kopior

JO 1149-2015

En kommun tog ut en avgift för att lämna ut handlingar i elektronisk form. Kommunen hade fattat ett beslut som gick ut på att deras avgifterna skulle vara överensstämmande med avgiftsförordningen. Efter en anmälan valde JO att utreda om kommunen hade rättsligt stöd för att ta ut en sådan avgift.

⁸ Avgiftsförordning (1992:191) 5§ 2 st.

⁹ Kommunallagen 2 kap 3 §.

JO anförde att de tidigare har slagit fast att det inte finns något hinder för att en kommun använder avgiftsförordningen som vägledning för att beräkna hur stor avgift som ska tas ut. Avgiftsförordningen innehåller däremot inte någon fastställd avgift för att lämna ut kopior i elektronisk form. Kammarrätten i Stockholm har dock slagit fast att det är möjligt med stöd av avgiftsförordningen att ta ut en avgift för att lämna ut elektroniska handlingar.¹⁰ Den enskilda myndigheten måste dock fatta ett eget beslut då avgiftsförordningen inte innehåller någon fastställd avgift. JO menade därför att kommunen måste fatta ett specifikt beslut om avgift för att lämna ut handlingar i elektronisk form.

Kammarrätten i Stockholm mål nr. 4805-14

Domen rör ett ärende där någon begärde ut allmänna handlingar som var av väldigt omfattande karaktär, 2400 sidor. Myndigheten tog då ut en avgift om 4840 kr för att lämna ut handlingarna i digital form på en CD-skiva. Myndigheten hade tagit betalt utifrån en avgift motsvarande den för papperskopior.

Kammarrätten började med att konstatera att utgångspunkten för avgiftsförordningen att den i huvudsak reglerar utskrifter i pappersform. Däremot så finns det en möjlighet att tillhandahålla, mot avgift, automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. Kammarrätten menade att myndigheter kan med stöd av denna bestämmelse ta ut en avgift när den lämnar ut allmänna handlingar i digital form.

Kammarrätten anförde vidare att myndigheter har rätt att ta ut en rimlig avgift men även en skyldighet att inte ta ut en avgift som är högre än att den täcker myndighetens kostnader. Om en myndighet scannar in handlingar uppstår en sådan kostnad enbart en gång.

Domstolen ansåg att det är rimligt att en myndighet, i ett enskilt ärende där man scannar in uppgifter för att lämna ut i elektronisk form, tar ut en avgift som täcker kostnaden för inskanning, material och expediering. Om flera begär ut samma handlingar står det myndigheten fritt att fördela ut kostnaden på dessa. I avgiften är det då även rimligt att i avgiften inkludera en kostnad för t.ex. en CD eller USB-minnen.

I det aktuella ärendet hade myndigheten tagit ut samma avgift av samtliga som hade begärt ut handlingarna. Enligt kammarrätten får myndigheten därför anses ha tagit ut en högre avgift än kravet på full kostnadstäckning. Kammarrätten återförvisade därför ärendet, så att myndigheten kunde bestämma grunderna för hur avgiften ska bestämmas vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form och hur kostnaden ska fördelas mellan de som begär ut handlingar.

Slutsats

Det är möjligt att ta ut en avgift för att lämna ut utskrifter av bilder och för att lämna ut röntgenbilder i digital form. Det är däremot inte möjligt att ta ut en högre avgift än vad självkostnadsprincipen medger. När regionen beräknar avgiftens storlek kan regionen således inte beakta vad det kostar att ta fram handlingen eller några andra kostnader.

Vad det gäller handlingar som redan finns i elektronisk form blir det därför svårt att motivera någon annan avgift, än vad som täcker kostnaden för den fysiska mediabäraren, dvs. vad den har för inköpspris eller vad fotopapperet kostar. Rör det sig om handlingar som inte redan finns i elektronisk form behöver regionen då ta ställning till vilka kostnader som ska fördelas mellan de som begär ut handlingarna.

¹⁰ HFD 2013 ref. 21.

Regionen behöver även ta hänsyn till likställighetsprincipen. Vilket då innebär att vi inte kan ta ut en avgift för utlämnade i digital form hos vissa enheter inom regionen medan det hos andra är gratis. Vi måste således beakta om det finns verksamheter där det inte är en fördel om det kostar pengar att få ut handlingar i elektronisk form. Det kan t.ex. vara effektivt att kunna skicka ut handlingar från diariet i större omfattning utan att behöva ta ut en avgift.