



2017-08-22
Ju2017/05005/L6

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
Rättssakkunniga Johan Lundqvist
08-405 94 28

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2017 -08- 25
Dnr:	110-1282/2017
Till:	RT

Remiss av promemorian Frekventa och omfattande ärenden om
utlämnande av allmän handling (Ds 2017:37)

Remissinstanser

- 1 Riksdagens ombudsmän
- 2 Riksrevisionen
- 3 Sveriges riksbank
- 4 Göta hovrätt
- 5 Göteborgs tingsrätt
- 6 Solna tingsrätt
- 7 Kammarrätten i Göteborg
- 8 Kammarrätten i Stockholm
- 9 Förvaltningsrätten i Stockholm
- 10 Förvaltningsrätten i Luleå
- 11 Justitiekanslern
- 12 Domstolsverket
- 13 Åklagarmyndigheten
- 14 Ekobrottsmyndigheten
- 15 Polismyndigheten
- 16 Säkerhetspolisen
- 17 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

- 18 Kriminalvården
- 19 Brottsförebyggande rådet
- 20 Kustbevakningen
- 21 Migrationsverket
- 22 Datainspektionen
- 23 Kommerskollegium
- 24 Försvarsmakten
- 25 Försvarets radioanstalt
- 26 Försvarsunderrättelsedomstolen
- 27 Försäkringskassan
- 28 Socialstyrelsen
- 29 Pensionsmyndigheten
- 30 E-hälsomyndigheten
- 31 Statistiska centralbyrån
- 32 Tullverket
- 33 Ekonomistyrningsverket
- 34 Skatteverket
- 35 Skatterättsnämnden
- 36 Kronofogdemyndigheten
- 37 Arbetsgivarverket
- 38 Länsstyrelsen i Blekinge län
- 39 Länsstyrelsen i Jämtlands län
- 40 Länsstyrelsen i Stockholms län
- 41 Länsstyrelsen i Skånes län
- 42 Länsstyrelsen i Västerbottens län
- 43 Länsstyrelsen i Västmanlands län
- 44 Länsstyrelsen i Östergötlands län
- 45 Statskontoret
- 46 Statens servicecenter
- 47 Lunds universitet, juridiska fakulteten

- 48 Kungliga biblioteket
- 49 Vetenskapsrådet
- 50 Sjöfartsverket
- 51 Luftfartsverket
- 52 Valmyndigheten
- 53 Myndigheten för stöd till trossamfund
- 54 Bolagsverket
- 55 Riksarkivet
- 56 Institutet för språk och folkminnen
- 57 Statens medieråd
- 58 Arbetsmiljöverket
- 59 Borgholms kommun
- 60 Dals-Eds kommun
- 61 Eda kommun
- 62 Grums kommun
- 63 Grästorp kommun
- 64 Göteborgs kommun
- 65 Högsby kommun
- 66 Jokkmokks kommun
- 67 Kalmar kommun
- 68 Karlstads kommun
- 69 Kiruna kommun
- 70 Kramfors kommun
- 71 Leksands kommun
- 72 Lidingö kommun
- 73 Lidköpings kommun
- 74 Malmö kommun
- 75 Orsa kommun
- 76 Partille kommun
- 77 Perstorps kommun

- 78 Robertsfors kommun
- 79 Ronneby kommun
- 80 Sigtuna kommun
- 81 Sjöbo kommun
- 82 Stockholms kommun
- 83 Storumans kommun
- 84 Strömstads kommun
- 85 Sävsjö kommun
- 86 Umeå kommun
- 87 Vellinge kommun
- 88 Älvkarleby kommun
- 89 Chalmers tekniska högskola
- 90 Föreningen Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå (STIM)
- 91 Sveriges advokatsamfund
- 92 FAR – Branschorganisationen för redovisningskonsulter, revisorer och rådgivare
- 93 Föreningen Grävande Journalister
- 94 Svensk biblioteksförening
- 95 Svenska Journalistförbundet
- 96 Sveriges Kommuner och Landsting
- 97 TU Medier i Sverige
- 98 Utgivarna

Remissvaren i två exemplar ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 22 november 2017**. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post i **pdf- och Word-format** till Ju.L6@regeringskansliet.se.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att

redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Mathias Säfsten
Departementsråd

Kopia till

Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24660-3

ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	11
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	11
1.2 Förslag till förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)	12
2 Uppdraget	13
2.1 Bakgrund	13
2.2 Uppdraget.....	14
3 Gällande rätt.....	15
3.1 Huvuddragen i handlingsoffentligheten.....	15
3.2 Ta del av handlingar på stället	18
3.2.1 Allmänt.....	18
3.2.2 Tidsfrist	19
3.2.3 Undantag.....	20
3.2.4 Sekretess.....	21
3.2.5 Avgifter	21
3.3 Avskrift eller kopia	22
3.3.1 Allmänt.....	22
3.3.2 Tidsfrist	22
3.3.3 Undantag.....	23
3.3.4 Sekretess.....	24
3.3.5 Avgifter	24

3.4	Kopior i elektronisk form	29
3.4.1	Allmänt	29
3.4.2	Elektroniskt utlämnande är ofta möjligt	30
3.4.3	Avgifter	31
3.5	Särskilt om frekventa och omfattande framställningar	33
4	En internationell utblick	41
4.1	Öppenhetsförordningen	41
4.2	Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar.....	43
4.3	Finland	45
4.4	England och Wales	46
4.5	Australien.....	49
5	En lägesbeskrivning	51
5.1	Enkätundersökningen	51
5.1.1	Omfattande eller frekventa framställningar om handlingsutlämnande.....	52
5.1.2	Rutiner för hantering av ärendena	54
5.1.3	Avgifter för kopior.....	56
5.1.4	Myndigheternas fritextkommentarer	60
5.2	Något om tidigare undersökningar	61
5.3	Sammanfattning.....	62
6	Hanteringstips.....	65
6.1	Inledning	65
6.2	Åtgärder på myndighetsnivå.....	65
6.3	Exempel på riktlinjer	68
7	Överväganden och förslag	73
7.1	Utgångspunkter för uppdraget.....	73
7.2	Slutsatser och övervägandenas inriktning	74

7.3	Möjlighet att kräva förskottsbetalning.....	76
7.4	Överklagande av beslut om avgifter	82
7.5	Ett mer effektivt avgiftsuttag	84
8	Ikraftträdande	89
9	Konsekvenser	91
10	Författningskommentar	93
10.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	93
10.2	Förslaget till förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)	94
Bilaga 1	Utredningsuppdrag.....	95
Bilaga 2	Enkät	99

Till statsrådet Morgan Johansson

Justitiedepartementet beslutade den 15 april 2016 att uppdra åt rådmannen Maria Hellberg att se över vissa frågor som gäller frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling.

Härmed överlämnas promemorian *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*. Uppdraget är genom detta slutfört.

Stockholm den 2 juni 2017

Maria Hellberg

Sammanfattning

I denna promemoria behandlas frågor som rör hanteringen av frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Syftet har varit att utreda om det finns behov av att vidta åtgärder för att möta de utmaningar som myndigheter kan ställas inför vid hanteringen av ärendena. Den enkätundersökning som gjorts inom ramen för uppdraget visar att ärendena sällan ger upphov till stora problem för myndigheterna. Dessutom finns det redan i dag ett flertal åtgärder som myndigheterna kan vidta för att effektivt hantera de aktuella situationerna. Exempel på sådana åtgärder redovisas i ett särskilt avsnitt. Mot denna bakgrund föreslås inte några förändringar i den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar.

Det förekommer att föreskrivna avgifter för kopior av allmänna handlingar inte betalas. I syfte att säkerställa att så sker föreslås att myndigheter, om det finns särskilda skäl i det enskilda fallet, ska kunna kräva att en sökande betalar hela eller del av föreskriven avgift i förskott. Ett sådant särskilt skäl kan vara att den enskilde frekvent har begärt tillgång till kopior av allmänna handlingar men tidigare inte betalat föreskriven avgift.

Det föreslås också att beslut om avgift för kopior av allmänna handlingar som lämnas ut i elektronisk form ska kunna överklagas till Skatteverket. Därmed kommer reglerna för överklagande i dessa situationer att överensstämma med vad som gäller för överklagande av beslut om avgifter för papperskopior.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2018.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 6 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 a §

Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår att fastställd avgift får tas ut för en avskrift eller en kopia av en allmän handling. Om det i ett enskilt ärende föreligger särskilda skäl får myndigheten besluta att sådan avgift ska betalas helt eller delvis innan avskriften eller kopian lämnas ut.

1.2 Förslag till förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)

Härigenom föreskrivs att 23 § avgiftsförordningen (1992:191) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §

Om någon anser att den avgift som en myndighet tagit ut av honom enligt 15 § är oriktig får han, inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades, hos myndigheten begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften.

Om någon anser att den avgift som en myndighet tagit ut av honom *eller henne enligt 4 § första stycket 8 vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form, eller enligt* 15 §, är oriktig får han *eller hon,* inom 30 dagar efter den dag då avgiften *helt* betalades, hos myndigheten begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften.

2 Uppdraget

2.1 Bakgrund

Kalmar kommun fattade under år 2013 ett principbeslut om att inte handlägga framställningar om utlämnande av allmän handling från en viss person. Bakgrunden till beslutet var att det under ett par års tid hade kommit in ett mycket stort antal framställningar om utlämnande av allmän handling, skrivelser och förfrågningar från personen i fråga till kommunen. Kommunen ansåg att situationen var ohållbar eftersom hanteringen av framställningarna om handlingsutlämnande tog mycket tid i anspråk, påverkade kommunens möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert och upplevdes som ett arbetsmiljöproblem.

Riksdagens ombudsmän (JO) riktade i ett beslut den 10 juli 2014 (JO 2015/16 s. 653) kritik mot beslutet och mot kommunens efterföljande handläggning som innebar att den enskildes framställningar om att få del av allmänna handlingar inte prövades.

JO fann att kommunstyrelsens beslut, som innebar att tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) förfaranderegler åsidosatts, var uppenbart rättsstridigt och innebar att kommunen satt sig över en tydlig reglering i lag och grundlag. Beslutet stod därmed också i strid med regeringsformens krav på att en myndighet ska iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen.

I samband med överlämnandet av 2014 års ämbetsberättelse till konstitutionsutskottet uppmärksammade JO kritiken mot Kalmar kommun och framhöll, med hänvisning till bl.a. beslutet, att frågan om hur myndigheter ska hantera sådana omfattande framställningar kräver en allsidig belysning och analys och att lagstiftaren behöver göra en avvägning mellan de olika inblandade intressena.

Konstitutionsutskottet, som instämde i JO:s uppfattning, beslutade att föreslå riksdagen att tillkännage för regeringen som sin mening att den skulle låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar (bet. 2014/15:KU11 s. 16).

Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (rskr. 2014/15:127). Frågan har berörts av konstitutionsutskottet även vid behandlingen av motionsyrkanden från den allmänna motionstiden (bet. 2014/15:KU15 s. 21–23).

2.2 Uppdraget

Justitiedepartementet beslutade att ge rådmannen Maria Hellberg i uppdrag att undersöka och redovisa förekomsten hos myndigheterna av frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. I uppdraget ingår även att undersöka och redovisa hur berörda myndigheter i dagsläget hanterar denna typ av framställningar samt vilka konsekvenser de får för fullgörandet av myndighetens övriga uppgifter.

Utifrån resultatet av undersökningen ska utredaren analysera om det finns ett behov av och möjlighet att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, vidta lagstiftningsåtgärder eller på annat sätt möta de utmaningar som myndigheter kan ställas inför i det angivna avseendet. Analysen ska innefatta en bedömning av om eventuella åtgärder eller författningsändringar kan göras utan ändring i grundlag.

Uppdraget återfinns som en bilaga till promemorian.

3 Gällande rätt

3.1 Huvuddragen i handlingsoffentligheten

Allmänt

Offentlighetsprincipen innebär att verksamheten hos staten och kommunerna ska vara öppen för insyn för allmänheten. Principens grunddrag kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas dock i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet

Rätten att ta del av allmänna handlingar infördes genom 1766 års tryckfrihetsförordning och regleras numera i 1949 års tryckfrihetsförordning, förkortad TF. Tryckfrihetsförordningen är en av Sveriges grundlagar. Principen om handlingsoffentlighet regleras primärt i 2 kap. TF.

Vad är en allmän handling?

Begreppet handling definieras i 2 kap. 3 § TF. Med handling avses framställningar i skrift eller bild, s.k. konventionella handlingar, som kan uppfattas visuellt utan tekniskt hjälpmedel. Det kan röra sig om skrivelser, tabeller, blanketter och protokoll men även om kartor, ritningar och bilder.

Handlingsbegreppet omfattar även upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Uppgifter på CD-skivor är ett exempel på avlyssningsbara upptagningar.

En speciell sorts upptagning är vad som i lagtexten benämns som ”upptagning för automatiserad behandling”, ofta kallat elektronisk handling. Som exempel på sådana upptagningar kan nämnas pdf-filer och uppgifter på usb-minnen. Regleringen bygger på att det finns två former av upptagningar för automatiserad behandling, nämligen dels färdiga elektroniska handlingar, dels sammanställningar av uppgifter ur sådana upptagningar (ofta kallat för potentiella handlingar).

En handling är allmän om den förvaras hos och är upprättad vid eller inkommen till en myndighet. För en närmare redogörelse för handlingsbegreppet och för när en handling anses allmän, se E-offentlighetskommitténs slutbetänkande Allmänna handlingar i elektronisk form (SOU 2010:4) s. 30–46.

Hos vilka samhällsorgan gäller reglerna om handlingsoffentlighet?

Begreppet myndighet i tryckfrihetsförordningen är avsett att korrespondera med samma begrepp i regeringsformen. Myndigheter är alltså regeringen, domstolarna samt de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna (prop. 1973:90 s. 232 f., prop. 1975/76:160 s. 134). Enligt 2 kap. 5 § TF likställs därutöver riksdagen och de kommunala beslutande organen (kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige) med en myndighet vid tillämpning av 2 kap. TF.

Handlingsoffentlighet råder inte hos enskilda rättssubjekt. En annan sak är att offentlighetsprincipen i vissa fall har gjorts tillämplig även på handlingar hos sådana subjekt.

Vem har rätt att ta del av allmänna handlingar?

Handlingsoffentligheten är en grundlagsskyddad rätt för varje svensk medborgare. Utländska medborgare är dock likställda med svenska medborgare, om inte något annat bestäms i tryckfrihetsförordningen eller i annan lag (14 kap. 5 § andra stycket TF). Det finns i dag inte några bestämmelser som begränsar utländska medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller även för juridiska personer (RÅ 2003 ref. 83).

Begränsningar

Utgångspunkten är att var och en har rätt att ta del av de allmänna handlingar som finns hos myndigheter. Rätten får endast begränsas till skydd för något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF, t.ex. det allmännas ekonomiska intresse eller skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna ska anges i en särskild lag, eller i annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL. I den lagen finns bestämmelser om sekretess i det allmännas verksamhet.

Rätt att vara anonym och frågeförbud

En myndighet får inte kräva att den som vill ta del av en allmän handling ska tala om vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till (2 kap. 14 § tredje stycket TF). Bakgrunden är att sökanden ska kunna förbli anonym och att offentlighetsprincipen därmed mer effektivt ska kunna upprätthållas.

Sekretessreglernas konstruktion kan dock ibland innebära att myndigheten måste få veta vem som vill ha handlingen och i vissa fall vad den ska användas till. Annars kan myndigheten inte ta ställning till om handlingen får lämnas ut. I så fall får den som begär att få ut handlingen antingen berätta vem han eller hon är och vad handlingen ska användas till eller avstå från att få del av handlingen.

Begäran måste vara preciserad

Den som begär att få ta del av en allmän handling måste precisera sin begäran så att myndigheten får klart för sig vilken eller vilka handlingar det rör sig om (se bl.a. Justitiekanslerns, nedan JK, beslut den 5 februari 2002, dnr 1930-01-30). Det ställs dock också krav på myndigheten. Även om den efterfrågade handlingen är vagt beskriven har myndigheten viss skyldighet att efterforska om handlingen finns hos denna. Myndigheten ska därför med hjälp av sina diaries och register bistå en enskild som inte tillräckligt noga

kunnat precisera sin begäran (JO 1994/95 s. 571). Att en begäran är omfattande innebär inte i sig att den anses opreciserad.

Möjlighet att överklaga

Om en myndighet vägrar att lämna ut en handling eller lämnar ut den med förbehåll får beslutet normalt överklagas av den enskilde som begärt ut handlingen. Rätten att överklaga beslut i ärenden om utlämnande av allmänna handlingar regleras i 2 kap. 15 § TF och i 6 kap. 7 § OSL. Överklagande av statliga och kommunala myndigheters beslut ska i regel göras hos kammarrätt vars beslut kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen, där prövningstillstånd krävs. Andra överklaganderegler gäller för beslut av riksdagen och vissa andra beslutsorgan. Regeringens beslut att inte lämna ut allmänna handlingar får inte överklagas.

Olika sätt att ta del av allmänna handlingar

Den som vill ta del av en allmän handling har rätt att göra detta på två olika sätt. Sökanden kan ta del av handlingen antingen avgiftsfritt på stället (2 kap. 12 § TF), eller genom att mot en avgift få en avskrift eller kopia av den (2 kap. 13 § TF).

Den enskilde har alltså i princip att välja mellan att studera handlingen i myndighetens lokaler eller att beställa en kopia av den mot betalning, se vidare avsnitt 3.2–3.3. Vad som gäller om en person vill få ut handlingar i elektronisk form behandlas i avsnitt 3.4. Frekventa och omfattande ärenden om handlingsutlämnande behandlas särskilt i avsnitt 3.5.

3.2 Ta del av handlingar på stället

3.2.1 Allmänt

En allmän handling som får lämnas ut ska på begäran av sökanden tillhandahållas hos myndigheten för att kunna läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 12 § första stycket TF). Detta kan

ske genom att sökanden får läsa handlingen i myndighetens lokaler. Elektroniska handlingar kan göras tillgängliga genom utskrift eller visning på bildskärm. Ljudupptagningar kan spelas upp.

Den som tar del av en allmän handling på stället har rätt att utan avgift skriva av handlingen, fotografera den eller ta handlingen i anspråk för ljudöverföring. Den enskilde har alltså rätt att på stället göra en elektronisk kopia av en handling, t.ex. genom att använda en egen medhavd mobiltelefon eller skanner (se bl.a. JO:s beslut den 11 april 2016, dnr 2261-2015). Däremot har en enskild aldrig rätt att låna med sig en allmän handling.

I princip ska myndigheten hålla handlingen tillgänglig i sina lokaler efter att en tjänsteman hos myndigheten har provat om handlingen är allmän och offentlig. Sökanden har inte någon rätt att fritt söka efter handlingen i myndighetens arkivlokal (RÅ 1980 2:42).

3.2.2 Tidsfrist

Myndigheten ska tillhandahålla handlingen ”genast eller så snart det är möjligt” (2 kap. 12 § första stycket TF). Detta innebär att begäran om att få ta del av handlingen ska prövas skyndsamt av myndigheten. Inga onödiga dröjsmål får förekomma. Tidskravet innebär att tillhandahållandet ska ske i den ordning som är förenlig med ”övriga lika viktiga tjänsteåligganden, expeditionsgöromålens vederbörliga gång och handlingens behöriga vård” (Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde uppl., 2015, s. 117).

Normalt bör besked i en fråga om utlämnande av en allmän handling lämnas samma dag som begäran gjorts (se t.ex. JO 2005/06 s. 448 och JO 2010/11 s. 531). Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen får lämnas ut. Om begäran avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål (jfr RÅ 1979 Ab 6). I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att lämna besked successivt om vad som kan lämnas ut (JO:s beslut den 2 februari 2017, dnr 5883-2015).

Bakgrunden till tidskravet är att sökanden kan ha behov av att snabbt få tillgång till handlingen. Ett dröjsmål med utlämnandet kan i praktiken innebära att offentliggörandet förlorar sin mening.

3.2.3 Undantag

Endast om ”betydande hinder möter” saknar myndigheten skyldighet att tillhandahålla handlingen på stället (2 kap. 12 § andra stycket TF). Med betydande hinder avses dels permanenta hinder, vilka i princip omöjliggör att handlingen tillhandahålls i original, dels mer temporära hinder. Permanenta hinder kan bestå i att handlingen är av ömtålig beskaffenhet, att den är särskilt värdefull eller av sådant slag eller sådan betydelse för myndighetens normala verksamhet att ett tillhandahållande på stället i praktiken är omöjligt. Temporära hinder kan bestå i att handlingen, när den begärs utlämnad, används i myndighetens eget arbete eller är utlånad. Det kan vidare handla om att det råder utrymmesbrist hos myndigheten eller att berörd personal är upptagen av andra, viktigare tjänsteåligganden.

Finns det betydande hinder mot handlingens utlämnande anses sökanden ha rätt att på stället ta del av en avskrift eller kopia av handlingen (se t.ex. JO 1972 s. 306 och Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde uppl., 2015, s. 125).

Om det är fråga om en upptagning kan betydande hinder för att tillhandahålla handlingen vara att myndigheten saknar de nödvändiga tekniska hjälpmedlen. Det finns dock inget som hindrar att sökanden själv tar med det tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta del av handlingen (SOU 2010:4 s. 64).

När det gäller upptagningar finns ytterligare en begränsning i myndighetens skyldighet att tillhandahålla sådana handlingar på stället. En myndighet har ingen skyldighet att tillhandahålla en upptagning om sökanden ”utan beaktansvärd olägenhet” kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet (2 kap. 12 § andra stycket andra meningen TF). Sökanden kan alltså i vissa fall vara tvungen att acceptera en hänvisning till en annan myndighet.

3.2.4 Sekretess

Om den allmänna handlingen innehåller någon del som inte får lämnas ut (dvs. någon del som är sekretessbelagd) och kan handlingen inte visas sökanden på stället utan att en sådan del röjs, ska handlingen i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia (2 kap. 12 § första stycket TF). Med ”i avskrift” menas här även utskrift av upptagning. Sökanden får alltså i dessa fall ta del av handlingen i maskerat skick.

Skyldigheten att tillhandahålla de offentliga delarna av en handling är absolut. Trots att det kan vara arbetskrävande för myndigheten att skilja ut de offentliga delarna av handlingen kan den inte vägra att lämna ut dessa. Syftet med regleringen är att förhindra att en myndighet vägrar att lämna ut en handling med hänvisning till att den innehåller sekretessbelagda delar.

3.2.5 Avgifter

Om den enskilde 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 en avgift för tillhandahållandet (jfr 2 kap. 12 § första stycket TF). Även myndighetens lagstadgade serviceskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen och förvaltningslagen (1986:223) innebär att information ska tillhandahållas avgiftsfritt.

Som framgått ska en handling, som innehåller någon del med sekretessbelagda uppgifter, visas sökanden på stället i maskerat skick. Detta sker avgiftsfritt. Också när betydande hinder möter mot att lämna ut handlingen på stället anses myndigheten skyldig att tillhandahålla den i form av en avskrift eller kopia. En sådan avskrift eller kopia eller en maskerad handling bör inte kunna avgiftsbeläggas så länge sökanden tar del av handlingen hos myndigheten. Om sökanden vill ta med sig handlingen har myndigheten rätt att ta ut en avgift i enlighet med 2 kap. 13 § TF (Bohlin, Offentlighetsprincipen, nionde uppl., 2015, s. 125, jfr dock Benjamin O J Boman, Förvaltningsrättslig tidskrift 2017 II, s. 237-257).

Det står sökanden fritt att på egen hand göra en kopia av en handling som lämnas ut på stället. För en sådan kopia får ingen avgift tas ut.

3.3 Avskrift eller kopia

3.3.1 Allmänt

Sökanden har rätt att mot en avgift få en avskrift eller kopia av en allmän handling, till den del handlingen får lämnas ut (2 kap. 13 § första stycket TF).

Avskrift i bokstavlig mening innebär att myndigheten framställer en handskriven kopia av en handling. Några regelrätta avskrifter förekommer sannolikt sällan numera. En annan form av avskrift är utskrifter av upptagningar (prop. 1975/76:160 s. 189, SOU 2010:4 s. 67).

Kopior av konventionella handlingar framställs oftast med hjälp av myndighetens kopieringsapparater eller genom att handlingarna skrivs ut. Handlingarna lämnas därefter i regel ut genom att den enskilde hämtar dem på myndighetens expedition eller genom att de postas till den enskilde. Utlämnanden som sker i elektronisk form behandlas i avsnitt 3.4.

3.3.2 Tidsfrist

En begäran om att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas ”skyndsamt” (2 kap. 13 § andra stycket TF). Det ställs alltså inte samma krav på snabbhet i handläggningen som när det gäller utlämnande på stället (”genast eller så snart det är möjligt”). I förarbetena till tryckfrihetsförordningen betonas att utlämnande av kopior inte ska ses som en sämre form än tillhandahållande på stället. Av praktiska skäl är det dock inte möjligt att ställa samma krav på snabbhet från myndigheternas sida som vid utlämnande på stället (prop. 1981/82:37 s. 40).

Utgångspunkten bör således vara att en begäran om en avskrift eller kopia handläggs inom samma tid som om det gällt att handlingen skulle lämnas ut på stället. I vissa fall, t.ex. om det

handlar om kopior av ett större material, kan det dock vara nödvändigt för myndigheten att ta längre tid på sig än om materialet skulle tillhandahållas på stället.

JK har uttalat att mer än någon veckas dröjsmål med att lämna ut en kopia eller en avskrift av en allmän handling kan accepteras endast i undantagsfall (JK:s beslut den 5 februari 2002, dnr 1930-01-30).

3.3.3 Undantag

Skyldigheten att efterkomma en begäran om att få en avskrift eller kopia är i princip ovillkorlig. Det saknas nämligen en sådan begränsning om ”betydande hinder” som finns beträffande tillhandahållande av handling på stället. Att det kan vara mycket resurskrävande att pröva en fråga om utlämnande av allmänna handlingar kan aldrig i sig vara ett skäl att vägra att lämna ut kopior, vilket framgår bl.a. av RÅ 1976 ref. 122.

Det görs dock två undantag från rätten att få en avskrift eller kopia i 2 kap. 13 § första stycket TF. Det första undantaget gäller möjligheten att få en elektronisk kopia av upptagningar för automatiserad behandling (det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § första stycket första meningen TF). Detta behandlas nedan under avsnitt 3.4.1.

Det andra undantaget gäller kopia av karta, ritning, bild eller annan upptagning. Myndigheten är inte skyldig att framställa kopior av sådana handlingar, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället (2 kap. 13 § första stycket andra meningen TF).

Utöver dessa två undantag i tryckfrihetsförordningen kan det finnas andra inskränkningar i rätten att få en kopia av en allmän handling. Som exempel kan nämnas att, när det gäller bilder i mål om barnpornografi och olaga våldsskildring, finns i 18 kap. 15 § OSL en sekretessbestämmelse vars syfte och innebörd i praktiken är att begränsa rätten enligt 2 kap. 13 § TF att få en avskrift eller kopia av en allmän handling (SOU 2010:4 s. 71).

3.3.4 Sekretess

Var och en som önskar ta del av en allmän handling har rätt att göra detta om inte sekretess helt eller delvis hindrar det. Om en handling innehåller sekretessbelagda uppgifter ska dessa maskeras och handlingen lämnas ut i övrigt på samma sätt som när handlingar lämnas ut på stället, se avsnitt 3.2 ovan.

3.3.5 Avgifter

Om sökanden vill ta del av en allmän handling genom att få en avskrift eller kopia av den, får myndigheten ta ut en avgift (2 kap. 13 § första stycket TF). Förutsättningarna för avgiftsuttag är olika beroende på om utlämnandet sker av en statlig eller kommunal myndighet. Nedan följer en redogörelse för avgiftsregleringen inom respektive område. Frågan om avgifter för elektroniska kopior behandlas först i nästa avsnitt.

Avgifter inom staten

Avgiftstvång

De avgifter för avskrifter och kopior som avses i 2 kap. 13 § TF är för domstolar och statliga myndigheter fastställda i 15–22 §§ avgiftsförordningen (1992:191). Bestämmelserna i förordningen om kopior m.m. av allmänna handlingar gäller även för de affärsdrivande verken. Förordningen ska tillämpas om inte annat följer av annan förordning eller av särskilt beslut av regeringen (2 §). Avvikande bestämmelser har alltså företräde framför avgiftsförordningens bestämmelser.

Som huvudregel gäller enligt 15 § avgiftsförordningen ett avgiftstvång i fråga om kopior, bevis och registerutdrag m.m. I bestämmelsen sägs bl.a. att avgift ska tas ut för kopior eller avskrift av allmän handling (första stycket 1), för utskrift av upptagning för automatisk databehandling (första stycket 2) samt för kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning (första stycket 3).

Samtidigt som myndigheten tar ut en avgift ska den också ta ut ersättning för portokostnad om försändelsen väger mer än 20 gram

samt för eventuell postförskottsavgift eller annan särskild kostnad för att med post, bud eller liknande förmedling sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren (15 § andra stycket avgiftsförordningen).

Avgiftsnivåer

I avgiftsförordningen regleras vilka avgifter som ska tas ut när det gäller kopior av allmänna handlingar (16 §) och avskrifter och utskrifter av ljudbandsupptagning m.m. (17 §).

Som exempel kan nämnas att för kopior av allmänna handlingar gäller att avgift ska tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer (16 § första stycket). Detsamma gäller för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling. De första nio sidorna är gratis, den tionde sidan kostar 50 kronor och varje sida därutöver kostar 2 kronor. För handling som faxas tas samma avgift ut som för papperskopia.

Vid beställning av kopior bestäms avgiften efter det antal sidor som fordras för att utföra beställningen med den utrustningen som myndigheten normalt använder för sådant ändamål (19 §). Myndigheten avgör vilken utrustning som ska användas och kan t.ex. lämna ut kopior av A3-format om den finner detta mest ändamålsenligt. Avgiften räknas då efter antalet kopiesidor (regeringens förordningsmotiv 1992:3 till avgiftsförordningen, s. 19).

De avgifter för kopior av allmän handling som anges i avgiftsförordningen är beräknade med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för att framställa och expediera kopior m.m. (se Ekonomistyrningsverkets handledning "Avgift för kopia av allmän handling", ESV 2005:27, s. 13). Principen är att de avgifter som tas ut ska täcka kostnaden för själva uttaget. Det är de direkta kostnader som föranletts av det individuella uttaget som ska täckas av avgifterna. Däremot får kostnaderna för framtagande, eventuell sekretessprövning och återställande av handlingar inte ingå i den avgift som fastställs (jfr RÅ 1985 2:9 och SOU 2010:4 s. 185 f.). Myndigheten får alltså inte ta ut särskild ersättning för att sekretesspröva handlingar som omfattas av begäran eller för

programmering, bearbetning m.m. i samband med utskrift av elektroniskt lagrad information som begärs ut med stöd av offentlighetsprincipen.

Undantag från taxan

Myndigheten får, om det finns särskilda skäl, besluta om undantag från de avgifter som anges i 16 § första och andra stycket (16 § tredje stycket avgiftsförordningen). Om en myndighet beslutar om sådant undantag måste myndigheten alltid beakta principen om full kostnadstäckning (se 5 § avgiftsförordningen). Full kostnadstäckning innebär att avgifter ska sättas så att den långsiktiga självkostnaden täcks, dvs. samtliga med verksamheten såväl direkt som indirekt förenade kostnader ska på några års sikt täckas av avgiftsinkomster (Ekonomistyrningsverkets handledning ”Att ta betalt med 4 § avgiftsförordningen”, ESV 2015:45, s. 37).

Enligt regeringens förordningsmotiv 1992:3 till avgiftsförordningen (s. 16 f.) är ett exempel på en situation då det kan finna anledning att frånga regeln om avgiftsfrihet i första stycket om någon ständigt återkommer med ”småbeställningar” som lämpligen hade kunnat göras i ett sammanhang, dvs. beställningar som var och en avser färre än tio kopior eller att flera personer från samma företag på ett mera systematiskt sätt beställer ett antal kopior var. I förordningsmotiven betonas att det inte finns något krav på att utlämnande av avgiftsfria kopior registreras eller diarieförs. Detta leder i sin tur till att det endast är i uppenbara fall av missbruk som undantagsbestämmelsen kan tillämpas på detta sätt. I ett sådant fall bör myndigheten lämpligen göra någon form av tjänsteanteckning över utlämnade kopior för att ha underlag för ett beslut om tillämpning av undantagsregeln.

Som ett exempel på en situation när det kan finnas anledning att ta ut en högre avgift än den föreskrivna nämns i motiven om kostnaden för framställningen av de begärda kopiorna eller utskrifterna skulle avsevärt överstiga den föreskrivna avgiften och det därför finns särskilda skäl att ta ut en högre avgift. Så kan vara fallet om ett särskilt format efterfrågas eller dyrare papper än normalt måste användas för kopian. I dessa situationer kan 50 kronor för de första tio sidorna plus två kronor för varje sida

därutöver vara en för låg avgift för att täcka myndighetens kostnad (Ekonomistyrningsverkets handledning ”Avgift för kopia av allmän handling”, ESV 2005:27, s. 16).

Avgifter inom kommuner och landsting

För myndigheter på det kommunala och landstingskommunala området saknas det särskilda regler som motsvarar bestämmelserna i avgiftsförordningen. I stället är det de generella bestämmelserna i 8 kap. 3 b och c §§ kommunallagen (1991:900) som är tillämpliga när det gäller avgifter för kopior av allmänna handlingar. Enligt dessa bestämmelser får kommuner och landsting själva fastställa de avgifter som ska tas ut för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster och nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla, får de dock ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet.

Varje kommun eller landsting får således själv genom beslut i fullmäktige fastställa de avgifter som ska tas ut för kopior m.m. av allmänna handlingar. Det gäller dock inget avgiftstväng inom svensk kommunalrätt, utan huvudregeln är i stället att kommunens medelsbehov ska täckas med skatt. Av detta följer att en kommun kan underlåta att fastställa en taxa för avgiftsuttag för kopior m.m. av allmänna handlingar.

Om en kommun eller ett landsting väljer att ta ut en avgift, får denna inte sättas högre än vad som motsvarar självkostnaden. Avgifter för avskrifter eller kopior måste vidare vara enhetliga, dvs. samtliga avskrifter och kopior av allmänna handlingar måste avgiftsbeläggas (se RÅ 1979 Ab 221). I annat fall strider taxan mot lag. I 2 kap. 2 § kommunallagen slås den s.k. likabehandlingsprincipen fast, dvs. att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Vid fastställande av avgiften får hänsyn inte tas till handlingens framtagande eller återställande (RÅ 1985 2:9). Inte heller kostnaden för eventuell sekretessprövning får ingå i underlaget. Samma principer för beräkning av avgiftsnivåerna för det individuella uttaget gäller alltså för kommunerna som för de statliga myndigheterna.

Att det finns en beslutad taxa är en nödvändig förutsättning för att uttag av avgift för kopior eller avskrifter ska kunna ske (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 392). Om kommunfullmäktige inte beslutat en taxa, så saknas rättslig grund för att ta ut avgift.

Det är inte ovanligt att kommuners taxa avseende kopior av allmänna handlingar hänvisar till de avgifter som följer av avgiftsförordningen. Det kan dock nämnas att en sådan hänvisning inte omfattar en taxa för att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, vilket innebär att myndigheten måste själv fatta beslut om grunderna för sådana avgifter. För mer om avgifter för elektroniska kopior, se avsnitt 3.4.3.

Hur ska avgiften tas ut?

Förfarandet kring avgiftsuttag är för domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter reglerat i bl.a. förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. Någon motsvarande generell reglering finns inte för andra utlämnande myndigheter.

Om mottagaren ska betala en avgift för handlingen, bör avgiften enligt 9 § i ovan nämnd förordning tas ut genom postförskott, om det inte är lämpligare att det sker på något annat sätt. Postförskott innebär att den som har begärt kopior av handlingar får kopiorna samtidigt som avgiften betalas. Genom att handlingar skickas mot postförskott, undanröjs risken att den som begärt att få ut handlingar inte betalar den fastställda avgiften.

Rätten att vara anonym förutsätter att myndigheten kan ta emot kontant betalning för kopior av allmänna handlingar (JK:s beslut den 25 maj 2013, dnr 5936-12-22). När den som vill vara anonym begär att få ut kopior av allmänna handlingar, bör denne således ges en möjlighet att betala kontant. Om personen i stället vill betala mot exempelvis faktura, får uppgifter såsom namn, personnummer och adress hämtas in (jfr Högsta domstolens beslut den 8 februari 2017, mål nr Ö 412-17).

Vad gäller möjligheten att kräva betalning av avgifter i förskott har JO i två beslut uttalat att bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF inte kan anses innefatta någon sådan rätt för myndigheter. Det ena beslutet gällde en kommunal myndighet, det andra en statlig

förvaltningsmyndighet, se JO 2008/2009 s. 547 och JO:s beslut den 15 juni 2010, dnr 6853-2009.

Överklagande och indrivning

Det finns inget krav på att myndigheter i varje enskilt fall ska fatta ett formellt beslut om avgiftsuttag. Om den enskilde anser att fel avgift har tagits ut kan dock ett särskilt beslut om avgiften begäras. Begäran ska göras inom trettio dagar efter den dag då avgiften betalades. Beslutet kan sedan överklagas hos Skatteverket, som är slutinstans för ärendet (23–24 §§ avgiftsförordningen).

Enligt avgiftsförordningens 30 a § är statliga myndigheter skyldiga att begära indrivning för fordringar som uppgår till minst 100 kr. Denna skyldighet gäller även avgifter för kopior av allmänna handlingar som inte har betalats in i rätt tid. Om fordran understiger 100 kr behöver dock inte indrivning begäras, förutsatt att det inte krävs från allmän synpunkt.

3.4 Kopior i elektronisk form

3.4.1 Allmänt

Utgångspunkten är att myndigheten ska lämna ut en avskrift eller kopia av en allmän handling till den som begär det. Detta gäller oavsett om handlingen finns i pappersform eller elektronisk form hos myndigheten.

Den enskildes rätt att få kopior av elektroniska handlingar är dock begränsad. Om det inte följer av lag är myndigheten inte skyldig att lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift, se det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § första stycket TF. Syftet med denna reglering är att förhindra att utlämnade uppgifter behandlas automatiserat på ett sätt som kan medföra otillbörliga integritetsintrång (prop. 1973:33 s. 85 f., prop. 2001/02:70 s. 30).

Om det saknas en särskild bestämmelse i en annan lag om att upptagningar ska lämnas ut elektroniskt, har en sökande alltså ingen rätt att få ut en elektronisk kopia av en upptagning. Inte

heller servicebestämmelserna i 6 kap. 4 § OSL eller 4 och 5 §§ förvaltningslagen har ansetts innebära någon utvidgning av den enskildes rättigheter i detta avseende (SOU 2010:4 s. 264).

Det kan tilläggas att handlingsoffentligheten inte heller ger en enskild rätt att kräva att en myndighet ska föra över pappershandlingar till elektronisk form, exempelvis med hjälp av en skanner, för att därefter skicka dem till honom eller henne via e-post.

Det finns endast ett fåtal lagbestämmelser som föreskriver en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Sådana bestämmelser finns t.ex. i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och i försäkringsrörelselagen (1982:713). För mer om dessa bestämmelser, se SOU 2010:4 s. 78–80.

Trots att det ofta saknas en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, kan en myndighet under vissa förutsättningar ändå välja att lämna ut begärda handlingar på det sättet. Detta behandlas nedan.

3.4.2 Elektroniskt utlämnande är ofta möjligt

En sökande kan som angetts inte med stöd av handlingsoffentligheten kräva att få en elektronisk kopia av en pappershandling eller av en redan befintlig elektroniskt lagrad handling. En annan sak är att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen inte hindrar myndigheter från elektroniskt utlämnande. Myndigheten kan ofta som en ren serviceåtgärd lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form till enskilda som begär det. Regeringen har i olika sammanhang också uppmanat myndigheterna att göra det (se bl.a. prop. 2001/02:70 s. 34 f.).

Ett utlämnande i elektronisk form förutsätter att det inte finns några bestämmelser i t.ex. personuppgiftslagen (1998:204) eller s.k. registerförfattningar som förhindrar ett sådant utlämnande. Ett exempel på detta är regleringen i 2 kap. 20 § polisdatalagen (2010:361), som innehåller ett principiellt förbud att lämna ut annat än enstaka uppgifter på medium för automatiserad behandling.

Det kan vidare nämnas att det finns regleringar som mer allmänt syftar till att ange en nivå för myndigheters serviceskyldighet när det gäller utlämnande av information i elektronisk form. Som exempel kan nämnas förordningen om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. I förordningen anges att domstolar och statliga förvaltningsmyndigheter får lämna ut handlingar i elektronisk form, om det är lämpligt (10 §).

När en myndighet väljer att lämna ut handlingar i elektronisk form, med stöd av en begäran enligt offentlighetsprincipen, ska utlämnandet ske inom samma tidsfrist och med beaktande av samma förfaranderegler och principer som gäller för utlämnande av avskrifter och kopior (se avsnitt 3.3).

En myndighets ställningstagande beträffande frågan om sättet för utlämnande enligt gällande rätt går inte att överklaga särskilt. Så länge beslutet inte innebär att sökanden betagits sin rätt enligt tryckfrihetsförordningen att alls ta del av en allmän handling anses beslutet inte gå sökanden emot i den meningen att han eller hon har rätt att överklaga det (se RÅ 2008 not 72, jfr Högsta domstolens beslut den 8 februari 2017, mål nr Ö 412-17). Om en sökande erbjuder en papperskopia av en handling men nekas att få ut handlingen i elektronisk form har han eller hon alltså inte rätt att överklaga beslutet.

Det kan tilläggas att myndigheter i många fall kan göra information tillgänglig för allmänheten genom att publicera den på myndighetens hemsida. Det handlar då inte om att handlingar lämnas ut på begäran av en enskild, utan om service till allmänheten. En begäran om att få ta del av allmänna handlingar får inte avslås med hänvisning till att handlingarna finns tillgängliga på internet (jfr JO:s beslut den 15 juni 2010, dnr 6853-2009).

3.4.3 Avgifter

Regleringen kring avgiftsuttag för kopior av allmänna handlingar i elektronisk form skiljer sig från den som gäller för papperskopior och andra kopior.

Avgifter inom staten

Det gäller inget avgiftstvång när allmänna handlingar lämnas ut i elektronisk form. Under förutsättning att tillhandahållet av allmänna handlingar i elektronisk form är verksamhet av ”tillfällig natur eller av mindre omfattning” får en avgift tas ut för sådana kopior med stöd av 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen. Sett i relation till myndigheternas egentliga uppgifter torde utlämnande av allmänna handlingar regelmässigt kunna betraktas som en sådan sidouppgift som avses i 4 § andra stycket avgiftsförordningen (jfr SOU 2010:4 s. 350).

När avgifter tas ut med stöd av 4 § får myndigheten själv besluta om grunderna för avgiftssättningen och om avgiftens storlek (5 § tredje stycket avgiftsförordningen). Myndigheten får välja mellan att avstå från att ta betalt och att ta betalt upp till vad som motsvarar full kostnadstäckning. Varje myndighet har möjlighet att anpassa avgiftsuttaget utifrån myndighetens egen verksamhet och egna förutsättningar.

Genom en dom från Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2013 ref. 21, har det klargjorts att de avgifter som föreskrivs i bl.a. 15 § avgiftsförordningen inte ska tillämpas när det gäller kopior av allmänna handlingar i elektronisk form.

Avgifter inom kommuner och landsting

På samma sätt som för papperskopior av allmänna handlingar får varje myndighet på det kommunala och landstingskommunala området själv fastställa de avgifter som ska tas ut för elektroniska kopior av allmänna handlingar m.m. (se avsnitt 3.3.5).

För att en kommunal eller landstingskommunal myndighet ska kunna ta ut en avgift för att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form är det inte tillräckligt att hänvisa till de avgifter som följer av avgiftsförordningen eftersom avgiftsförordningen inte innehåller någon fastställd taxa för detta. En kommun som vill ta ut sådana avgifter måste fatta ett beslut om grunderna för dem (se JO:s beslut den 11 april 2016, dnr 1149-2015).

Överklagande och indrivning

Avgiftsförordningen innehåller inte några bestämmelser om överklagande när det gäller avgifter för utlämnande av kopia av allmän handling i elektronisk form. Beträffande vissa myndigheter får sådana beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol med stöd av förvaltningslagen.

För de avgiftsbeslut avseende allmänna handlingar i elektronisk form som fattas av domstolar råder en annan ordning. HFD har i HFD 2013 ref. 21 funnit att domstolarnas beslut i dessa frågor ska överklagas till Domstolsverket. Domstolsverkets beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol.

När det gäller indrivning av avgifter avseende kopior av allmänna handlingar i elektronisk form finns, till skillnad från vad som gäller för papperskopior, ingen skyldighet enligt avgiftsförordningen att driva in sådana fordringar (jfr 30 a § avgiftsförordningen).

3.5 Särskilt om frekventa och omfattande framställningar

Allmänt

Handlingsoffentligheten bygger på att enskilda snabbt och enkelt ska få ta del av allmänna handlingar. För att principen ska få genomslag måste myndigheterna organisera sin verksamhet så att allmänna handlingar på begäran kan lämnas ut så fort som möjligt.

Ofta kan efterfrågade handlingar lämnas ut utan att myndighetens övriga arbetsuppgifter påverkas nämnvärt. Det ligger dock i sakens natur att skyndsamhetskravet och offentlighetsprincipens övriga krav kan vara betungande för myndigheter i vissa fall, t.ex. om enskilda återkommande begär ut ett mycket stort antal allmänna handlingar.

De utmaningar som kan uppstå kan illustreras med det JO-beslut angående Kalmar kommun som nämns i utredningens direktiv. Det beslutet och ett annat relevant JO-beslut beskrivs närmare nedan. Först ska dock något sägas om s.k. frekventa

respektive omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Frekventa framställningar

Det finns ingen begränsning i hur ofta en person får begära att få ta del av allmänna handlingar hos en myndighet. En person kan alltså i princip begära ut handlingar hur ofta han eller hon vill. Det saknar betydelse om handlingen redan har lämnats ut till honom eller henne; varje begäran ska hanteras utan hänsyn till vad som eventuellt lämnats ut tidigare. Detta gäller oavsett om den enskilde vill få kopior eller ta del av handlingar på stället. En omfattande begäran får inte heller avslås med hänvisning till att den begärda informationen finns att tillgå på myndighetens hemsida.

En förutsättning för att sökanden ska få en kopia är att han eller hon är villig att betala för kopian kontant, mot faktura eller mot postförskott. Det är dock inte så att bristande betalning av tidigare avgift medför att tryckfrihetsförordningens regler om handlingsutlämnande kan sättas åt sidan.

Omfattande framställningar

Det finns inte heller några begränsningar vad gäller antalet handlingar som en och samma person kan begära att få ta del av med stöd av tryckfrihetsförordningen. Att en begäran avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material, påverkar således inte myndighetens skyldighet att lämna ut handlingarna. En myndighet kan med andra ord inte vägra att lämna ut handlingar med hänvisning till att det är mycket resurskrävande att pröva om handlingarna kan lämnas ut (se t.ex. RÅ 1976 ref. 122).

En annan sak är att om begäran avser ett omfattande material så kan det vara ofrånkomligt med ett visst dröjsmål innan handlingarna lämnas ut.

JO om Kalmar kommuns principbeslut (JO 2015/16 s. 653)

Omständigheterna i ärendet var i korthet följande. Det hade under ett par års tid kommit in ett mycket stort antal skrivelser och förfrågningar, samt framställningar om utlämnande av allmän handling, från en och samma person till Kalmar kommun. Kommunen ansåg att situationen med tiden blev ohållbar eftersom hanteringen av framställningarna tog mycket tid i anspråk, påverkade kommunens möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert och upplevdes som ett arbetsmiljöproblem.

Efter en tid fann kommunen det lämpligast att enbart besvara förfrågningar från den enskilde muntligen, antingen via telefon eller vid inbokade möten. Vidare styrde kommunen om epost från den enskilde till chefen för kommunens kontaktcenter, för besvarande och handläggning. Kommunen fattade några månader senare ett principbeslut om att kommande framställningar om handlingsutlämnande från den enskilde inte skulle tillmötesgå eller prövas.

I sitt yttrande till JO angav kommunstyrelsen att dess uppfattning var att syftet med personens återkommande framställningar om utlämnande av allmän handling varit att trakassera kommunen. Som exempel angavs att den enskilde under januari 2014 begärt att på plats få ta del av samtliga handlingar som diarieförts vid kommunledningskontoret under 2013, dvs. 996 ärenden med tusentals tillhörande dokument.

JO fann att principbeslutet, som betydde att tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens förfaranderegler inte skulle tillämpas på framställningar från sökanden, var uppenbart rättsstridigt och innebar att kommunen hade satt sig över en tydlig reglering i lag och grundlag. Beslutet stod därmed också i strid med regeringsformens krav på att en myndighet ska iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen. JO kritiserade kommunstyrelsen för det rättsstridiga principbeslutet.

JO konstaterade vidare att kommunen som en följd av principbeslutet hade underlåtit att pröva framställningar om handlingsutlämnande från den enskilde, vilket bl.a. inneburit att denne hade förvägrats formliga avslagsbeslut och därmed inte har kunnat få sina framställningar prövade i domstol. JO kritiserade

kommunstyrelsen även för denna efterföljande handläggning som innebar att den enskildes framställningar om att få del av allmänna handlingar inte prövades.

JO:s beslut innehöll också generella uttalanden om myndigheters handläggning av mycket frekventa eller mycket omfattande framställningar från en enskild om att få ta del av allmänna handlingar. Dessa generella uttalanden beskrivs nedan.

Syftet saknar betydelse

Inledningsvis slog JO fast att det inte finns någon laglig möjlighet för en myndighet att avslå en enskilds begäran om att ta del av allmänna handlingar med hänvisning till syftet med begäran. De ändamål som ligger bakom offentlighetsprincipen är inte avsedda att användas för att begränsa principens räckvidd. Inte heller kan en begäran avslås med hänvisning till att den kommer att ta alltför stora resurser i anspråk.

Skyndsambet – utifrån prioriteringar

En myndighet som inte genast och på plats kan efterkomma en framställning om att få del av ett omfattande material i sin helhet, på grund av utrymmesbrist eller liknande, måste kunna begära ett förtydligande av vilka handlingar eller ärenden som sökanden först vill ta del av och anpassa arbetet med att ta fram handlingarna efter detta. Myndigheten måste även kunna bedöma hur omfattande material sökanden kan ta del av under den tid han eller hon har tillgång till handlingarna, och utifrån denna bedömning begränsa framtagandet av handlingar till det tillfället.

Motsvarande omständigheter har i praktiken också betydelse vid handläggningen av mycket frekventa eller mycket omfattande framställningar om att få kopior av allmänna handlingar.

När en begäran om handlingsutlämnande rör ett stort antal handlingar som är av skilda slag och som har olika omfattning och betydelse måste myndigheten kunna be sökanden att ange vilka handlingar eller ärenden han eller hon först vill ta del av och sedan ta fram handlingarna utifrån dessa prioriteringar. Detta gäller oavsett om det rör sig om att ta del av handlingar på plats eller att

få kopior. I de fall sökanden inte gör några preciseringar får myndigheten själv avgöra hur begäran ska delas upp, självklart med utgångspunkt i skyndsamhetskravet och offentlighetsprincipens vikt.

Turordning

Sökanden måste också räkna med att hans eller hennes ansökningar handläggs i turordning och att det tar viss tid innan handlingarna lämnas ut. Om en enskild ständigt återkommer med nya framställningar om handlingsutlämnande måste myndigheten i stor utsträckning ha rätt att hantera en framställning i taget. Om en begäran avser ett stort antal handlingar eller om sekretessprövningen är tidskrävande, kan sökanden således få finna sig i att en senare framställd begäran behandlas först när handläggningen av den förra är avslutad.

JO om UD:s handläggning i fem fall (JO 2015/16 s. 665)

JO har, i ett beslut som gällde Utrikesdepartementets rättssekretariat, granskat handläggningen av ärenden om handlingsutlämnande i fem fall.

JO kritiserade departementet för att det tog oacceptabelt lång tid att lämna ut handlingar i samtliga fall som granskades. Granskningen visade dessutom att det generellt förekom långa handläggningstider av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar och att det huvudsakligen berodde på bristande personalresurser. Vid tidpunkten för inspektionen hade visserligen resurser tillförts som de ansvariga tjänstemännen bedömde var tillräckliga. UD fick dock kritik för att man tillåtit en situation uppstå som lett till att framställningar om handlingsutlämnande inte handlagts aktivt, utan fått ligga i balans.

I beslutet behandlade JO bl.a. hur myndigheter bör hantera omfattande framställningar om handlingsutlämnande. Nedan följer en redogörelse för JO:s generella uttalanden i beslutet.

Serviceskyldigheten får inte fördröja utlämnandet

En myndighet ska självklart fullgöra sin serviceskyldighet, och en hög servicenivå är i grunden positiv. En myndighets serviceåtgärder får dock inte fördröja utlämnandet av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen. Detta gäller såväl det fallet att serviceåtgärder som vidtas i ett ärende fördröjer handläggningen av andra ärenden, som det fallet att utlämnande av handlingar enligt en framställan fördröjs av att omfattande serviceåtgärder vidtas med anledning av samma framställan. En myndighet måste därför göra klart för sig vilka framställningar, eller delar av en framställan, som omfattas av tryckfrihetsförordningens regler och vilka som inte gör det. Myndigheten måste också skyndsamt underrätta den som gjort framställningen om de bedömningar som gjorts och om rätten till myndighetsprövning (se bl.a. JO 2013/14 s. 585).

Prövningen får ta viss tid

Den som begär att få ta del av ett mycket omfattande material måste tåla att sekretessprövningen tar viss tid och att avbrott i handläggningen kan behöva ske. Det kan t.ex. finnas situationer där den handläggande personalen måste utföra en arbetsuppgift som inte tål uppskov. Handläggningen av framställningar som avser ett omfattande material får inte heller medföra att andra betydligt mindre och enklare framställningar får ligga i balans i avvaktan på att det omfattande materialet först ska behandlas.

En plan bör finnas

Varje myndighet måste ha stor frihet att utifrån sina specifika förutsättningar avgöra hur arbetet med framställningar som avser ett omfattande material konkret ska organiseras. En myndighet som regelmässigt hanterar denna typ av framställningar bör dock ha en plan för hur arbetet ska bedrivas för att framställningarna ska kunna handläggas i enlighet med tryckfrihetsförordningens krav utan att detta går ut över handläggningen av andra, mindre omfattande, framställningar.

Kommunicera med den enskilde, t.ex. om successiva leveranser

JO betonade slutligen vikten av att myndigheten har en fungerande kommunikation med den som begärt att få ta del av handlingarna. Det är t.ex. viktigt att föra en dialog med denne om eventuella successiva leveranser och att informera om de tidsramar inom vilka han eller hon kan förvänta sig att få ta del av handlingarna.

4 En internationell utblick

4.1 Öppenhetsförordningen

Inom Europeiska unionen (EU) finns det ett regelverk om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar, den s.k. öppenhetsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar). Den antogs under det svenska ordförandeskapet år 2001.

Öppenhetsförordningen ger en principiell rätt för varje unionsmedborgare att ta del av de handlingar som finns hos Europaparlamentet, rådet och kommissionen, såvida inte sekretess gäller. Förordningen ska tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, dvs. handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga EU:s verksamhetsområden. Institutionerna ska vägra tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för vissa allmänna och enskilda intressen som anges i förordningen.

En ansökan om tillgång till en handling ska ges in skriftligen och vara tillräckligt utförlig för att institutionen ska kunna identifiera handlingen. Sökanden behöver inte ange några skäl för sin ansökan. Om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar får den berörda institutionen informellt samråda med sökanden för att finna en rimlig lösning.

Berörd institution ska handlägga en begäran om att ta del av en handling skyndsamt. Institutionen ska inom 15 arbetsdagar efter det att en ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökningen helt eller delvis har

avslagits och upplysa sökanden om dennes rätt att göra en s.k. bekräftande ansökan.

I undantagsfall, t.ex. om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar, får tidsfristen förlängas med ytterligare 15 arbetsdagar, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att utförliga skäl anges.

En sökande ska få tillgång till en handling antingen genom att få ta del av den på stället eller genom att erhålla en kopia, inklusive en kopia i elektronisk form, om handlingen finns i sådan form, i enlighet med sökandens egna önskemål.

Kostnaden för framställning och utskick av kopior får åläggas sökanden. Avgiften får inte vara högre än den faktiska kostnaden för att framställa och skicka kopiorna. Det är kostnadsfritt att ta del av en handling på stället, erhålla kopior på färre än 20 A4-sidor och ges direkt tillgång i elektronisk form eller via det register över handlingar som varje institution ska ställa till allmänhetens förfogande.

Frekventa eller omfattande framställningar

Förordningen innehåller inte någon bestämmelse som ger myndigheterna rätt att avslå en framställan med hänvisning till att ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar. Som framgått ska institutionen i sådana situationer samråda med sökanden för att finna en rimlig lösning. Frågan om hur institutionerna ska agera om en rimlig lösning inte kan nås har prövats av Förstainstansrätten i målet T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation mot Europeiska gemenskapernas kommission*, dom den 13 april 2005. Av domen kan följande utläsas.

En institutions vägran att göra en konkret och individuell prövning av de handlingar som är föremål för en ansökan om tillgång till handlingar utgör i princip ett uppenbart åsidosättande av proportionalitetsprincipen, som kräver att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att förverkliga de åsyftade målen.

Den berörda institutionen måste dock, i de särskilda fall då en konkret och individuell prövning av handlingarna skulle medföra

en orimlig administrativ uppgift för institutionen, göra en avvägning mellan å ena sidan allmänhetens intresse av att få tillgång till handlingar, och, å andra sidan, den arbetsinsats som följer därav, för att i särskilda fall skydda intresset av en god förvaltning. Ett sådant undantag från denna prövningsskyldighet ska tillåtas i undantagsfall och endast när den administrativa börda som uppkommer på grund av den konkreta och individuella prövningen av dessa handlingar visar sig vara synnerligen tung, och alltså överskrider gränserna för vad som rimligen kan krävas.

Den institution som gör gällande att ett sådant undantag ska göras har bevisbördan för den administrativa insatsens omfattning. Institutionen ska i förekommande fall försöka samråda med sökanden för att dels få kännedom om sökandens intresse av att erhålla handlingarna i fråga, eller få sökanden att precisera sitt intresse av detta, dels konkret överväga de alternativa lösningar som institutionen står inför, för att kunna vidta en åtgärd som är mindre ingripande än en konkret och individuell prövning av handlingarna. Härvid ska institutionen, utan att överskrida gränserna för vad som rimligen kan krävas, gynna den lösning som är mest förmånlig för sökanden.

4.2 Europarådets konvention om tillgång till officiella handlingar

Europarådet antog den 18 juni 2009 konventionen om tillgång till officiella handlingar (Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS No. 205). Konventionen kommer att träda i kraft när tio medlemsstater har ratificerat den. Hittills har den ratificerats av nio stater, bl.a. Sverige.

Konventionen fastställer en miniminivå i fråga om offentlighet och påverkar inte tillämpningen av bestämmelser som stöder en sådan rätt att ta del av myndigheternas handlingar som är mera omfattande än i konventionen.

Varje konventionspart ska garantera att alla utan diskriminering på några som helst grunder har rätt att på begäran få ta del av en myndighetshandling som en myndighet innehar. Eventuella begränsningar av rätten att ta del av en myndighetshandling ska vara exakt definierade i lag, nödvändiga i ett demokratiskt samhälle

och stå i rätt proportion till strävan att skydda vissa allmänna och enskilda intressen som nämns i konventionen.

Den som begär en myndighetshandling får inte bli tvingad att ange orsaken till att han eller hon vill ta del av handlingen. Sökanden kan tillåtas vara anonym, om en identifiering inte är nödvändig för att begäran ska kunna behandlas. Myndigheten ska så långt som möjligt hjälpa sökanden att identifiera den myndighetshandling som han eller hon begär. Ett ärende som gäller en begäran om handling ska behandlas utan dröjsmål.

När det gäller formerna för utlämnande av handlingar har sökanden rätt att välja om han eller hon vill se den ursprungliga handlingen eller en kopia. Sökanden har också rätt att välja i vilken form en kopia ska lämnas ut, om denna begäran inte är orimlig ("unreasonable"). En myndighet får lämna ut information om en myndighetshandling genom att hänvisa sökanden till en lättillgänglig alternativ informationskälla.

Det får inte tas ut någon avgift om den som vill titta på en myndighetshandling gör det i myndighetens lokaler. Detta hindrar inte att det fastställs avgifter för denna typ av tjänster som tillhandahålls av arkiv och museer. En avgift för kopian av en myndighetshandling får tas ut av sökanden. En sådan avgift ska vara rimlig/skäligen och får inte överstiga de faktiska kostnaderna för kopieringen och utlämnandet av handlingen. Avgiftstaxorna ska offentliggöras.

Myndigheterna ska på eget initiativ och i den mån det är ändamålsenligt vidta de åtgärder som behövs för att offentliggöra de myndighetshandlingar som de innehar i syfte att öka transparensen och effektiviteten inom den offentliga förvaltningen och stödja ett välinformerat deltagande av allmänheten i ärenden som är av allmänt intresse.

Frekventa eller omfattande framställningar

En myndighet kan avvisa en framställan om den är uppenbart orimlig. Ett exempel som ges i den förklarande rapporten till konventionen är att det krävs en oproportionerlig insats för att ta fram eller gå igenom begärda handlingar. En framställan kan också avvisas om den uppenbart har gjorts av okynne ("clearly

vexatious”). Så kan vara fallet om sökandens avsikt är att hindra myndighetens verksamhet eller om sökanden gjort upprepade framställningar under en mycket kort tidsperiod.

4.3 Finland

I den finländska grundlagen föreskrivs en generell rätt för allmänheten att ta del av myndigheternas handlingar. Närmare bestämmelser om denna rättighet finns i den s.k. offentlighetslagen (lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet 21.5.1999/621). Huvudregeln är att myndigheternas handlingar är offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i lagen eller i någon annan lag. Var och en har rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling. En begäran om att få ta del av innehållet i en handling ska individualiseras tillräckligt noggrant så att myndigheten ska kunna utreda vilken handling den avser. Den som begär en handling ska med diariet och andra register bistås vid individualiseringen av de handlingar som han önskar ta del av. Den som begär en handling behöver inte ange sin identitet eller motivera sin begäran, om inte detta behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin prövningsrätt eller kunna utreda om han eller hon har rätt att ta del av handlingens innehåll.

Begäran ska behandlas utan dröjsmål, dock senast inom två veckor efter att myndigheten har mottagit en begäran om att få ta del av handlingen. Om de begärda handlingarna är många eller innehåller sekretessbelagda delar eller om någon annan jämförbar omständighet gör att det krävs specialåtgärder eller större arbetsmängd än normalt för att behandla och avgöra ärendet, ska ärendet avgöras inom en månad.

Uppgifter ur en handling kan lämnas muntligen. Den enskilde kan också ta del av handlingen på stället eller genom att få en kopia. Det offentliga innehållet i en handling lämnas ut på det sätt som begärts, om inte detta medför oskälig olägenhet för tjänsteverksamheten på grund av att antalet handlingar är stort, kopiering svår att genomföra eller någon annan därmed jämförbar orsak.

Det tas inte ut någon avgift när en handling läses eller kopieras hos myndigheten, eller när en offentlig handling som lagrats i

elektronisk form skickas per e-post. För utlämnande av en uppgift som kopia eller utskrift med stöd av offentlighetsprincipen tas det ut en avgift som motsvarar beloppet av de kostnader som myndigheten har för att lämna ut uppgiften, om det inte särskilt föreskrivs eller med stöd av kommunallagen (365/1995) bestäms en lägre avgift. Vid prissättningen av en kopia eller utskrift tillämpas ett sådant genomsnittspris per sida eller någon annan enhet som kan fastställas separat för en sedvanlig begäran om handlingar och separat för en begäran som kräver särskilda åtgärder. Endast i särskilda fall får det tas ut en avgift för att ta fram och sekretesspröva en handling.

Offentlighetslagen innehåller även bestämmelser om myndigheternas skyldighet att aktivt verka för tillgängliggörandet av information. En myndighet ska främja öppenhet i sin verksamhet och i detta syfte vid behov sammanställa handböcker, statistik och andra publikationer samt datamaterial om sina tjänster, beslutspraxis, m.m.

Frekventa eller omfattande framställningar

Offentlighetslagen innehåller inga bestämmelser som ger myndigheterna rätt att bedöma om en begäran är oskälig. Omständigheten att de begärda handlingarna är många eller att begäran ger upphov till oskälig olägenhet kan däremot, som framgått ovan, inverka på hur uppgifter lämnas ut.

4.4 England och Wales

I England och Wales regleras tillgång till handlingar av Freedom of Information Act 2000 (FOIA). FOIA är tillämplig på all dokumenterad information som finns hos myndigheter i England, Wales och Nordirland. Den är även tillämplig på de av Storbritanniens myndigheter som finns i Skottland.

Genom FOIA ges allmänheten tillgång till myndigheters information, förutsatt att denna inte är sekretessbelagd. FOIA innehåller även vissa andra undantagssituationer i vilka en myndighet kan vägra sökanden information.

En framställning om tillgång till information måste vara skriftlig och innehålla sökandens namn. Om det föreligger oklarheter avseende vilken information som sökanden vill ta del av kan myndigheten uppmana sökanden att precisera sin framställning. Om så inte sker, kan framställningen avvisas.

En myndighet är skyldig att efterkomma en framställning snarast, dock senast inom 20 arbetsdagar. I vissa fall gäller särskilda bestämmelser om tidsfrister som innebär att myndigheten kan få ytterligare tid på sig för att handlägga framställningen. Begärd information ska lämnas ut i den form som sökanden önskar, om det är rimligt.

En myndighet får ta betalt när handlingar lämnas ut. Närmare bestämmelser om avgifter återfinns i förordning. Väljer myndigheten att ta ut en avgift ska myndigheten ge sökanden skriftligt besked om den beräknande avgiften. Först när sökanden betalat avgiften börjar tidsfristen för att handlägga framställningen att löpa. En myndighet är inte skyldig att efterkomma en framställning om den bedömda totalkostnaden överstiger ett visst belopp, närmare angivet i förordning.

Frekventa eller omfattande framställningar

En myndighet är inte skyldig att efterkomma en okynnesframställning ("vexatious request"). Det är framställningen i sig som ska bedömas ha gjorts av okynne för att myndigheten ska undgå skyldighet att handlägga den. En myndighet behöver inte heller handlägga framställningar som är upprepade ("repeated"), dvs. som avser samma information, eller i allt väsentligt samma information, som sökanden tidigare fått, om det inte förflutit skälig tid från den tidigare framställningen.

Information Commissioner's Office (ICO) är en självständig myndighet som bl.a. verkar som tillsynsmyndighet i frågor som rör tillgång till information och personuppgiftshantering. Av ICO:s riktlinjer för hanteringen av okynnesframställningar, *Dealing with vexatious requests (section 14) 20151218 Version: 1.3* kan utläsas bl.a. följande. I vissa fall kan en framställning vara så uppenbart ogrundad eller stötande att det är uppenbart att den har gjorts av okynne. Exempelvis kan tonen eller innehållet i framställningen

vara så stötande att det vore orimligt att förutsätta att myndigheten ska tolerera det, oavsett hur legitim framställningen i övrigt är. Så kan vara fallet när framställningen innehåller hot mot anställda eller ett rasistiskt språkbruk.

I många fall kan det vara svårare att bedöma om en framställning faller in under bestämmelsen om okynnesframställningar. I de fallen måste myndigheten pröva om det är sannolikt att framställningen medför en oproportionerlig eller oförsvarlig grad av störning, irritation eller negativ påverkan på myndigheten. En samlad avvägning mellan det allmänna intresset av öppenhet å ena sidan och påverkan på myndigheten m.m. å andra sidan måste ske.

ICO har listat ett antal indikatorer som tillsammans eller var för sig kan utgöra tecken på att det är fråga om en okynnesframställning. En samlad bedömning utifrån alla omständigheter måste göras i varje enskilt fall. I det följande redovisas ett antal av dessa indikatorer.

- Kränkande eller aggressivt språk.
- Den administrativa bördan det skulle innebära för myndigheten att efterkomma framställningen är så kraftigt betungande att det inte vore rimligt att förutsätta att myndigheten att handlägga den.
- Personligt missnöje, dvs. att sökanden riktar sina framställningar direkt mot en enskild medarbetare vid myndigheten på grund av att sökanden har en personlig fiendskap gentemot denne.
- En orimlig grad av ihärdighet, dvs. att sökanden söker öppna ärenden eller frågor som redan är slutligt avgjorda av myndigheten eller redan är föremål för någon form av överprövning eller liknande.
- Sökanden riktar uppenbart grundade anklagelser mot myndigheten eller en utpekad medarbetare vid myndigheten.
- Omedgörlighet, dvs. när sökanden intar en låst position och avvisar alla försök från myndighetens sida att bistå och ge råd till sökanden.
- Frekventa eller överlappande framställningar, dvs. när sökanden ständigt återkommer med framställningar avseende samma

frågor eller gör nya framställningar innan myndigheten haft möjlighet att behandla tidigare framställningar.

- Sökanden har uttryckligen förklarat att dennes syfte är att skapa störningar i myndighetens verksamhet.
- Inget uppenbart syfte att skaffa sig information, dvs. sökanden missbrukar sina rättigheter i syfte att ventilerar missnöje med ett beslut, eller för att trakassera och irritera myndigheten, exempelvis genom att begära tillgång till information som myndigheten vet att sökanden redan har.

4.5 Australien

I Australien regleras tillgång till handlingar av Freedom of Information Act 1982 (the FOI Act). Utgångspunkten är att allmänheten ska ges tillgång till myndigheternas information, förutsatt att den inte är sekretessbelagd. En framställning om tillgång till information måste vara skriftlig. Sökanden får vara anonym och behöver inte ange skäl för sin ansökan. En myndighet är skyldig att inom 14 dagar bekräfta att framställningen inkommit. Beslut om utlämnande av en handling ska fattas inom 30 dagar från det att framställan kom in till myndigheten. Om framställan är komplicerad eller omfattande får tidsfristen förlängas med ytterligare 30 dagar. En begärd handling ska som huvudregel lämnas ut på det sätt som sökanden önskar.

Det tas inte ut någon avgift vid utlämnande av en handling som innehåller information om sökanden. I övriga fall får myndigheten ta ut en avgift. Avgiften bestäms efter den tid som det tar att ta fram, sekretesspröva, kopiera och distribuera den begärda handlingen. Avgiften kan sättas ned om kostnaden skulle vara alltför betungande för den enskilde eller om utlämnandet av handlingen kan sägas ha ett allmänt intresse. Det finns ingen skyldighet att lämna ut en handling förrän avgiften har betalats.

Frekventa eller omfattande framställningar

En myndighet behöver inte handlägga en begäran från en person som har förklarats vara en okynnessökande ("vexatious litigant")

av the Australian Information Commissioner, vilket kan ske om personen upprepade gånger missbrukat processen genom att t.ex. trakassera myndighetspersonal eller på ett orimligt sätt störa myndighetens verksamhet.

5 En lägesbeskrivning

5.1 Enkätundersökningen

En del av uppdraget har bestått i att undersöka och redovisa hur ofta myndigheterna har frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, hur myndigheterna hanterar denna typ av ärenden och vilka konsekvenser de får för fullgörandet av myndigheternas övriga uppgifter. Information om ärendetyperna har hämtats in genom en skriftlig enkät, som skickades till 636 statliga myndigheter, kommuner, landstingskommuner och statliga affärsverk under hösten 2016. Om inte annat framgår av sammanhanget, så avser i det följande begreppet myndighet alla dessa samhällsorgan.

Enkäten innehöll tre huvudsakliga avsnitt. I ett avsnitt ställdes frågor om myndigheternas erfarenheter av frekventa eller omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling (avsnitt 2). Därefter följde ett avsnitt med frågor främst om vilka rutiner myndigheter har för att hantera de aktuella ärendetyperna (avsnitt 3) och i ett sista avsnitt fanns frågor om myndigheternas rutiner för att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar (avsnitt 4). Frågorna i enkäten framgår av bilaga 2.

Enkäten besvarades av knappt 340 myndigheter, dvs. av drygt hälften av de myndigheter som tillfrågades. Samtliga myndighetstyper är representerade bland de svarande. Ett fåtal myndigheter har uttryckligen förklarat att de inte avser medverka i enkäten på grund av att de inte har några egentliga erfarenheter av de situationer som enkäten tar sikte på.

I enkäten efterfrågades ett svar per myndighet. De myndigheter som har svarat på enkäten är dock av vitt skilda slag och av olika storlek. Det ligger i sakens natur att det finns stora variationer mellan myndigheterna, och i vissa fall även inom myndigheterna,

bl.a. vad gäller hur ofta allmänna handlingar begärs utlämnade och vilka rutiner som finns.

5.1.1 Omfattande eller frekventa framställningar om handlingsutlämnande

Allmänt

Enkäten innehöll flera frågor om omfattande eller frekventa framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Myndigheterna har bl.a. fått svara ja eller nej på frågan om de, under de senaste fem åren, hanterat framställningar som varit frekventa eller omfattande alternativt såväl frekventa som omfattande. Syftet med frågorna har varit att fånga situationer som krävt en arbetsinsats utöver det vanliga.

Någon definition av de aktuella framställningarna angavs inte i enkäten. I missivet till enkäten hänvisades till JO:s beslut JO 2015/16 s. 653 och JO 2015/16 s. 655. Det har varit upp till de myndigheter som deltagit i enkäten att utifrån myndighetens eget perspektiv bedöma vad som avses med begreppet frekvent och om en framställning är att anse som omfattande. Olika myndigheter kan ha tolkat frågan på olika sätt, vilket bör beaktas när svaren analyseras.

Många myndigheter har erfarenhet av ärendetyperna

En klar majoritet av de myndigheter som besvarat enkäten (cirka 250 myndigheter) har uppgett att de under de senaste fem åren har hanterat frekventa eller omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Det finns inte någon avgörande skillnad mellan statliga myndigheter och kommuner i detta avseende.

En del myndigheter har i svaren tagit med framställningar från medieföretag eller liknande, som löpande begär att få ta del av allmänna handlingar. Det kan t.ex. handla om framställningar om tillgång till särskilt angivna kategorier av handlingar, exempelvis en viss typ av beslut eller liknande, som expedierats under föregående vecka. Sådana framställningar kan vara såväl omfattande som frekventa och kräva en betydande arbetsinsats för myndigheten. I

normalfallet präglas dock denna typ av återkommande framställningar av en relativt hög grad av förutsägbarhet och är därmed inte i alla delar jämförbar med de situationer som uppdraget främst tar sikte på.

Nedan följer en redogörelse för frågorna i enkäten och de svar som myndigheterna har lämnat gällande frekventa och/eller omfattande framställningar om handlingsutlämnande.

Hur många av alla framställningar är frekventa eller omfattande?

Myndigheterna har uppskattat att en mindre andel (cirka 15 procent) har hört till kategorin ”frekventa och/eller omfattande framställningar” under den aktuella tidsperioden. De statliga myndigheterna har uppskattat en aningen högre andel framställningar av denna typ jämfört med kommuner och landstingskommuner.

Vilken situation är vanligast?

De flesta myndigheter har angett att den vanligaste situationen är att myndigheten regelbundet får relativt omfattande framställningar om tillgång till handlingar från olika enskilda. En mindre andel av myndigheterna har angett att vanligast är att en och samma person återkommande begär ut en mycket stor mängd handlingar. I dessa fall har ungefär hälften av framställningarna gjorts under en period som understiger ett år och hälften under en längre period. Övriga myndigheter har svarat att de två situationerna är ungefär lika vanligt förekommande.

I vilken form begärs handlingarna ut?

Ungefär två tredjedelar av fallen har avsett elektroniskt utlämnande av kopior och knappt en tredjedel av fallen har gällt papperskopior. Mycket få framställningar har avsett utlämnande på stället. I dessa fall har det hänt att sökanden efter beslutet inte tagit del av de handlingar som begärts ut, men det har varit ovanligt.

Konsekvenser för myndigheten

Ungefär hälften av myndigheterna har uppgett att de frekventa eller omfattande framställningarna medfört konsekvenser för fullgörandet av myndighetens övriga uppgifter.

Myndigheterna har getts utrymme att beskriva de konsekvenser för den övriga verksamheten som framställningarna har inneburit. I stort sett alla myndigheter har angett att annat arbete fått stå tillbaka under handläggningen av ärendet och att annat löpande arbete prioriterats ned.

Ett tiotal myndigheter har vittnat om stress och arbetsmiljöproblem. Ett tjugotal myndigheter har angett att framställningarna medfört övertidsarbete och/eller att extrapersonal fått kallas in för att bistå myndigheten. En handfull myndigheter har beskrivit att det i samband med handläggningen av ärendena förekommit hot och/eller trakasserier mot personalen.

5.1.2 Rutiner för hantering av ärendena

I enkäten ställdes frågor som gällde rutiner för hanteringen av frekventa eller omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Frågorna besvarades av alla myndigheter som deltog i enkäten.

Finns särskilda rutiner för hanteringen av frekventa eller omfattande framställningar?

Ungefär en tredjedel av myndigheterna har uppgett att de har särskilda rutiner för hanteringen av frekventa eller omfattande framställningar om handlingsutlämnande. Rutinerna är skriftliga hos uppskattningsvis en tiondel av samtliga myndigheter.

Flertalet av de myndigheter som har skriftliga rutiner avseende ärendetyperna har redovisat att ärendena i och för sig inneburit att tid tagits från andra arbetsuppgifter, men inte att ärendena föranlett konsekvenser i form av övertidsarbete eller anlitande av extrapersonal.

Innehållet i rutinerna

Vissa myndigheter har skickat in de skriftliga rutiner som gäller ärendetyperna. De flesta ingivna skriftliga rutindokument innehåller generella riktlinjer kring utlämnande av allmänna handlingar, utan specifika anvisningar om hur frekventa eller omfattande framställningar om handlingsutlämnande ska hanteras. Nedan ges några exempel på innehållet i myndigheternas rutindokument som kan sägas beröra de aktuella ärendetyperna.

”Om arbetet med att ta fram begärda handlingar inte kan verkställas inom två arbetsdagar ska besked ges när handlingarna kan vara klara för utlämnande.”

”Efterfrågade dokument ska lämnas ut genast eller så snart som möjligt. Det finns ingen tidsgräns i lagstiftningen men rättspraxis har visat att huvudregeln är omedelbar utlämning vid personligt besök. I vissa undantagsfall kan upp till två dagars dröjsmål accepteras. Behövs omfattande säkerhetsprövning, till exempel sekretessprövning enligt offentlighet- och sekretesslagen, kan det få ta längre tid.”

”Om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut (se JO 2013/14 s. 585 och JK:s beslut den 15 april 2014, dnr 7540-13-21). En stor arbetsbörda utgör inte ett giltigt skäl till att dröja med ett utlämnande (jfr RÅ 1975 ref. 55).”

”Frågan om utlämnande ska alltid noga övervägas varvid bör beaktas att en noggrann prövning är lika viktigt vid beslut att lämna ut som vid beslut att vägra utlämnande. I fall där tveksamhet inte föreligger ska utlämnande ske omgående. Om ett ärende är mera svårbedömt eller materialets karaktär och omfång kräver det kan ett visst rådrum behövas före ställningstagandet. Sökanden bör informeras om detta. Även ett sådant ärende bör dock handläggas så skyndsamt som möjligt.”

Exempel på hur myndigheterna hanterar ärendena

Myndigheterna har uppgett bl.a. följande om sina rutiner när det gäller ärendetyperna.

”En informationsplan sätts ihop för varje uppkommen situation.”

”För frekventa framställningar som kommer varje vecka finns cirkulerande schema för registratorerna för hantering och organisation av utlämnandet.”

”Om utlämnande inte kan ske skyndsamt tas kontakt med den som framfört begäran. Eventuellt kan utlämnandet ske i omgångar. Avgift tas ut om begärda handlingar överstiger ett visst antal kopior.”

”Vid omfattande framställningar skickas handlingarna i omgångar vartefter vi får fram dem.”

”Den som frekvent begär del av handlingar måste begära detta för varje handling. Hanteringen ska ske skyndsamt. Kommunikation där beställaren upplyses om kostnad för beställningen samt tidsåtgången för arbetet. Flera framställningar från samma beställare hanteras separat och kronologiskt.”

”Vid omfattande begäran är vanligt förekommande att den enskilde bjuds in till kommunen för att titta själv och se utdrag ur systemen (tillsammans med ansvarig tjänsteman) och därefter välja ut material att ta del av.”

”Vi har meddelat den som begär ut många handlingar att han eller hon ska ha en person att vända sig till med sin begäran.”

5.1.3 Avgifter för kopior

Ett antal frågor i enkäten gällde myndigheternas rutiner kring avgiftsuttag vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Frågorna besvarades av alla myndigheter som deltog i enkäten.

Finns fastställda rutiner för avgiftsuttag vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar?

De allra flesta myndigheter har fastställda rutiner för avgiftsuttag för kopior av allmänna handlingar. Sådana rutiner är något vanligare bland kommuner och landstingskommuner än bland de statliga myndigheterna. Det vanligaste är att dessa rutiner är skriftliga.

Innehållet i rutinerna

I vissa rutindokument anges hur avgiften ska beräknas vid omfattande beställningar av allmänna handlingar. Nedan ges några exempel på detta.

”Om någon begär ut handlingar i sådan omfattning att beställningen inte kan hanteras inom ordinarie arbetstid eller om extrapersonal måste anställas, är det att se som en s.k. omfattande beställning. I sådana fall finns anledning att fundera över möjligheten att ta betalt utifrån vilket arbete som beställningen faktiskt medför. Det kan också finnas skäl att överväga möjligheten att ta betalt med nedlagd arbetstid som utgångspunkt om någon begär ut handlingar i sådan omfattning att det skulle leda till ett kraftigt överuttag att ta betalt per sida.

Vid timkostnadsberäkning är det rimligt att ta ut samma avgift som för avskrift av allmän handling, dvs. 125 kr per påbörjad fjärdedels arbetstimme.”

”Omfattande beställningar som kräver arbetsinsats utöver det vanliga: Kan vara lämpligt att ta betalt för nedlagd arbetstid. Som riktmärke kan 80 kr per påbörjad sjättedels arbetstimme (var tionde minut) uttas. Vid en begäran om allmän handling som medför kostnader för allmänheten ska den som begär en allmän handling informeras om kostnader och alternativ för medium för tillhandahållandet.”

”För det fall reglerna om att de nio första sidorna eller filerna är gratis uppenbart utnyttjas för att slippa betala avgift och detta sker frekvent finns möjlighet att ta betalt från och med den första sidan.

Avgiften för beställningar som omfattar en till nio sidor blir då 50 kr.”

”Vid uppenbart missbruk av ovanstående bestämmelser, tas en avgift ut redan från och med den första sidan. Vid omfattande beställningar kan en avgift om 125 kronor för varje påbörjad 15-minutersperiod utgå istället för vad som ovan anges.”

”För att stävja systematiskt missbruk av reglerna för avgiftsuttag kan avgift tas ut från första sidan. Högre avgift kan tas ut om beställningen innebär dyrare kopieringsmaterial än vad som är normalt, dock inte högre än kommunens självkostnadspris.”

”Vid misstanke om att någon systematiskt undviker att betala för kopiorna genom att göra småbeställningar kan man göra en tjänsteanteckning över utlämnade kopior för att ha underlag för ett beslut om tillämpning av undantagsregeln. Vid varje beställning kan i ett sådant fall 50 kronor tas ut redan från och med första sidan till och med den tionde och därefter 2 kronor per sida.”

Finns särskilda fastställda rutiner för avgiftsuttag vid utlämnande av handlingar i elektronisk form?

En dryg tredjedel av myndigheterna har särskilda rutiner för att ta ut avgifter för handlingar i elektronisk form. Det vanligaste är att dessa rutiner är skriftliga.

Beslut om avgiftsuttag för elektroniska kopior

Myndigheterna har i förekommande fall redovisat beslut om avgiftsnivåer för kopior av allmänna handlingar i elektronisk form. Genomgången av dessa visar att avgiftsuttaget och principerna för avgiftsuttag skiljer sig åt mellan myndigheterna. Det är fyra modeller för avgiftsuttag som är särskilt vanliga.

- 1.1 Samma avgift tas ut som beträffande papperskopior. Detta innebär att antalet sidor i en handling är styrande för avgiftsuttaget.

- 1.2 En avgift som grundar sig på antalet handlingar i elektroniskt format (t.ex. antalet pdf-filer), inte antalet sidor i de aktuella handlingarna.
- 1.3 En avgift som grundar sig på nedlagd tid för att lämna ut de elektroniska handlingarna.
- 1.4 En avgift som utgör en kombination av minst två av principerna i punkterna 1-3.

En annan modell som används av några myndigheter är att avgiftsuttaget är beroende av om de begärda handlingarna redan finns i elektronisk form eller om handlingarna behöver skannas in. Ytterligare ett exempel är att kostnaden fördelas mellan sökandena om det är flera personer som begär ut samma material, vilket därmed bara skannas vid ett tillfälle.

I vissa fall skiljer sig uttaget av avgift åt mellan myndigheter inom samma verksamhetsområde. Så är exempelvis fallet med domstolarna; vissa domstolar tar ut en avgift för uttag av allmänna handlingar i elektronisk form, medan andra domstolar väljer att lämna ut sådana kopior avgiftsfritt.

Lämnas handlingar ut mot postförskott?

Den stora majoriteten av myndigheterna (cirka 80 procent) lämnar aldrig ut kopior av handlingar mot postförskott. Några myndigheter har uppgett att postförskott används, men endast i vissa fall. Ett exempel som nämns är att den som har begärt kopiorna tidigare underlåtit att betala föreskrivna avgifter för kopior av handlingar. I en myndighets riktlinjer anges att utlämnande mot postförskott bör användas när kännedom finns om att det kan bli svårt att få betalt av den aktuelle beställaren.

Händer det att en sökande inte betalar sina avgifter?

Cirka 20 procent har erfarenhet av att en sökande inte betalar de föreskrivna avgifterna. Dessa myndigheter har uppskattat att bristande betalning förekommit i knappt tio procent av ärendena. Ungefär 40 procent har svarat att nekande på frågan. Övriga har

svarat att de inte vet om det förekommer bristande betalning i utlämnandeärenden.

Vidtas indrivningsåtgärder?

Ungefär en fjärdedel av myndigheterna har uppgett att de har rutiner för att vidta indrivningsåtgärder om sökanden inte betalar föreskriven avgift. Övriga har uppgett att sådana åtgärder aldrig vidtas.

5.1.4 Myndigheternas fritextkommentarer

Myndigheterna gavs även utrymme att ge egna kommentarer.

En myndighet angav att handläggningen av ärendena fungerar väl tack vare att tydliga arbetssätt har tagits fram. En annan myndighet som årligen hanterar stora mängder ärenden om utlämnande av allmän handling uppgav att den har väl fungerande rutiner och en snabb hantering, både för offentliga handlingar och sekretessbelagda. Enligt en myndighet handlar de frekventa och/eller omfattande ärendena oftast om enskilda som begär ut handlingar för journalistiska, studie-, eller forskningsändamål eller för att kunna tillvarata sin rätt som sökande eller motpart i ett ärende. Upplevelsen hos denna myndighet är att framställningarna inte görs för att obstruera myndighetens verksamhet.

En myndighet uppgav att den på senare tid varit relativt hårt belastad på liknande sätt som beskrivs i JO-ärendet avseende Kalmar kommun. Det har främst varit fråga om ett stort antal frågor från allmänheten via e-post men dessa har även blandats med framställningar om att utfå handlingar av olika slag och av varierande omfattning. De frågor som ställts har uppfattats vara av meningslös natur men tagit mycket tid i anspråk för att besvara. Samma frågor har ställts samtidigt till olika medarbetare i organisationen. Detta har blivit ett stort problem framför allt för myndighetens medarbetare som i en del fall känt sig trakasserade och tagit illa vid sig. Beteendet har varit tungt att administrera och tagit mycket tid i anspråk. Ordinarie arbetsuppgifter har i vissa fall fått läggas åt sidan. Myndigheten har rutiner som består i att en informationsplan sätts ihop för varje uppkommen situation.

I ett enkätsvar nämndes att personer som begär ut en större mängd handlingar ofta genererar mycket övrigt arbete i fråga om telefonsamtal, domstolsprocesser m.m. Enligt en myndighet har det blivit vanligare att enskilda vill ta del av allt material som finns i hans eller hennes ärende, vilket i vissa fall kan handla om enorma mängder handlingar. En annan myndighet påpekade att om mycket omfattande framställningar görs återkommande behöver det sättas av ett flertal tjänster på heltid, vilket innebär att den administrativa kostnaden snabbt ökar till miljonbelopp endast med anledning av en individs begäran.

Några myndigheter har föreslagit inskränkningar i den grundläggande rätten till tillgång till allmänna handlingar, t.ex. att stora offentlighetsuttag bör kunna nekas i de fall sökanden tidigare begärt ut handlingar på platsen utan att därefter ta del av dem. Något annat som framförts är att det borde införas en begränsning för hur många allmänna handlingar som en och samma person får begära att ta del av under en viss tidsperiod.

Flera myndigheter tog upp som ett problem att regleringen inte är anpassad till det digitala samhället. En återkommande synpunkt i svaren var att regelverket bör förenklas när det gäller möjligheten att ta betalt för elektroniska kopior av allmänna handlingar.

5.2 Något om tidigare undersökningar

Frågan om hur ofta myndigheterna tar betalt för kopior av allmänna handlingar i elektronisk form har undersökts av Ekonomistyrningsverket (ESV) år 2009. På uppdrag av E-offentlighetskommittén analyserade ESV de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form (ESV 2009:31, Allmänna handlingar i elektronisk form). Inom ramen för uppdraget genomförde ESV en enkät som besvarades av 189 myndigheter.

Av ESV:s rapport framgår bl.a. följande. 80 procent av de myndigheter som svarade på ESV:s enkät uppgav att de på begäran lämnade ut allmänna handlingar i elektronisk form. Endast 23 procent av de myndigheter som lämnade ut allmänna handlingar i elektronisk form uppgav dock att de tog ut en avgift för detta. Av

de myndigheter som fick fler än 1 000 beställningar på kopior av allmänna handlingar per år var benägenheten att ta betalt för elektroniska kopior emellertid betydligt större än genomsnittet. Nära 60 procent av myndigheterna i denna kategori tog ut en avgift för utlämnande i elektronisk form.

I rapporten konstaterades även att om en myndighet på begäran lämnar ut enstaka allmänna handlingar, som finns lagrade elektroniskt, med e-post är i regel kostnaden för att hantera ett avgiftsuttag betydligt högre än kostnaden för att hantera beställningen.

Enheten för journalistik, medier och kommunikation (JMK) vid Stockholms universitet har under maj 2016 undersökt hur ett 50-tal myndigheter lever upp till kraven på insyn och öppenhet. Av undersökningen framgår att de flesta myndigheter lämnar ut handlingar i elektronisk form. En mycket liten andel av dessa tar betalt för elektroniska kopior.

5.3 Sammanfattning

Resultatet av enkätundersökningen visar att många av landets myndigheter har hanterat frekventa och/eller omfattande framställningar om att ta del av allmänna handlingar under de senaste fem åren. Sådana framställningar utgör en mindre del av det totala antalet framställningar.

Det har varit ovanligt att någon begärt ut handlingar på platsen utan att därefter ta del av dem. I den utsträckning som myndigheterna har tagit betalt för kopior av handlingar har sökandena oftast betalat den föreskrivna avgiften.

Det är sällan som ärendena har medfört några andra konsekvenser för myndigheten än att annat arbete tillfälligt fått läggas åt sidan. Övertidsarbete eller anlitande av extrapersonal till följd av framställningarna har förekommit i mycket begränsad omfattning. Ett mindre antal myndigheter har beskrivit att ärendena kan ge upphov till stress och försämrad arbetsmiljö.

De allra flesta myndigheter har rutiner för hanteringen av begäran om allmänna handlingar. Få myndigheter har skriftliga riktlinjer för hanteringen av de mer icke-ordinära situationer som uppdraget tar sikte på.

Majoriteten av de frekventa och/eller omfattande ärendena har avsett elektroniskt utlämnande. De flesta myndigheter lämnar ut elektroniska kopior av allmänna handlingar avgiftsfritt. Vissa tar ut en avgift. Beräkningsgrunderna för avgifterna skiljer sig åt myndigheterna emellan.

Få myndigheter lämnar ut kopior av allmänna handlingar mot postförskott. Det är ovanligt att indrivningsåtgärder vidtas vid bristande betalning av avgifter för kopior av allmänna handlingar.

Några myndigheter har föreslagit inskränkningar i den grundläggande rätten till tillgång till allmänna handlingar. Flera myndigheter har framfört önskemål om en tydligare reglering när det gäller möjligheten att ta betalt för elektroniska kopior av allmänna handlingar.

6 Hanteringstips

6.1 Inledning

Det framkommer av svaren på enkätundersökningen att ett antal myndigheter, inom ramen för gällande rätt, har skapat väl fungerande rutiner för hanteringen av frekventa och/eller omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Myndigheter har, framför allt i sina fritextsvar, bidragit med konkreta hanteringstips som de själva tillämpar. Dessa rutiner har, som det verkar, bidragit till att myndighetens personal kan handlägga ärendena så snabbt och rättssäkert som möjligt och till att medborgaren kan ges ökad och tydligare service i samband med utlämnande av allmänna handlingar.

Enkätundersökningen kan på så sätt sägas indirekt ha bidragit till ett slags erfarenhetsutbyte när det gäller hanteringen av frekventa och omfattande framställningar. Det finns anledning att sammanfatta de goda hanteringstips som myndigheterna har bidragit med.

I detta avsnitt finns därför en sammanställning av åtgärder som kan vidtas inom ramen för gällande lagstiftning, för att hantera ärendena effektivt och ändamålsenligt. Sammanställningen bygger dels på slutsatser som kan dras av gällande rätt och tillsynspraxis, dels på de rutiner och hanteringstips som myndigheterna har redovisat i enkätsvaren. Eftersom myndigheternas verksamhet skiljer sig åt lär vissa, men inte alla, myndigheter ha behov av de tips som finns i sammanställningen.

6.2 Åtgärder på myndighetsnivå

I det här avsnittet beskrivs vad som kan göras på myndighetsnivå för att möta de utmaningar som kan uppstå vid hanteringen av

frekventa och/eller omfattande ärenden om handlingsutlämnande. Ett första tips är att ett proaktivt arbete är särskilt effektivt och värdefullt när det gäller handlingar som myndigheten redan på förhand kan förutse ett stort intresse för.

Handlingsplan, riktlinjer, m.m.

- Anta en skriftlig handlingsplan som beskriver myndighetens övergripande arbete med hanteringen av frekventa och/eller omfattande ärenden om handlingsutlämnande. Som exempel kan en handlingsplan innehålla en generell beskrivning av hur arbetet med ärendena organiseras, hur ansvarsfördelningen ser ut och hur resurser vid behov kan omfördelas för att hantera ärendena. I en stor myndighet kan handlingsplanen beskriva hur olika delar inom myndigheten kan samverka för att effektivt hantera frekventa eller omfattande framställningar, utan att den övriga verksamheten blir lidande.
- Ta fram skriftliga riktlinjer som tydliggör för medarbetarna vilka regler som gäller för den här typen av ärenden, och som – ännu viktigare – innehåller konkreta och praktiskt inriktade anvisningar för hanteringen av de enskilda ärendena. Som exempel kan råd rörande tillämpningen av undantaget ”betydande hinder mot utlämnande på stället” vid den aktuella myndigheten vara till stor hjälp för både allmänhet och medarbetare. För ytterligare exempel på praktiskt inriktade anvisningar som kan ingå i skriftliga riktlinjer, se avsnitt 6.3.
- Lägg upp en särskild plan för hur ett specifikt ärende ska hanteras, om det i det enskilda fallet finns anledning till det. En sådan plan kan t.ex. innehålla uppgift om vem ska vara särskilt ansvarig för ärendet eller om det ska finnas ett rullande schema för hanteringen, hur kontakterna med den enskilde ska tas och hur handlingar ska lämnas ut.

Tänk på:

- Handlingsplan och riktlinjer bör i möjligaste mån vara praktiskt inriktade, dvs. innehålla konkreta exempel som ofta förekommer på just den egna myndigheten.

- Dokument av det här slaget behöver hållas uppdaterade så att de vid varje given tidpunkt speglar de verkliga förhållandena vid myndigheten.

Publicering på hemsida

- Offentliggör allmänna handlingar som efterfrågas ofta, t.ex. genom att lägga ut handlingarna på myndighetens hemsida.
- Offentliggör övergripande handlingsplan och riktlinjer på myndighetens hemsida.

Tänk på:

- Publicering av handlingsplan och riktlinjer ökar transperensen och tydliggör för medborgarna både hur frekventa eller omfattande framställningar handläggs och att alla ärenden behandlas lika.
- Publicering av populära handlingar på internet kan förväntas minska antalet förfrågningar om att få ut de aktuella uppgifterna.
- En begäran om att få ta del av en allmän handling får inte avslås med hänvisning till att handlingen i fråga finns tillgänglig på t.ex. myndighetens hemsida. Vill den enskilde i stället ha en kopia eller ta del av handlingar på stället har den enskilde rätt till det.
- När handlingar publiceras på internet måste bestämmelserna i personuppgiftslagen och andra s.k. registerförfattningar följas. Normalt krävs t.ex. att personuppgifter som namn och personnummer tas bort.

Utbildning

- Utbilda regelbundet medarbetarna i hanteringen av ärendetyperna.

- Erbjud vid behov, t.ex. om nya riktlinjer antas eller rutiner ändras, särskilda kompletterande utbildningsinsatser.

Avgifter

- Fastställ på tydligt sätt om och i så fall vilken avgift som ska tas ut för elektroniska kopior av allmänna handlingar.
- Besluta riktlinjer om att regelmässigt ta ut avgift för elektroniska kopior.
- Beskriv i riktlinjerna i vilka situationer det kan bli aktuellt att fatta beslut om att ta ut avgift från första sidan för kopior av handlingar, samt hur medarbetare i ett sådant fall ska utforma den tjänsteanteckning som läggs till grund för beslutet.
- Beskriv i riktlinjerna hur bedömningen ska göras när det gäller möjligheten att fatta beslut om att ta ut avgift utifrån det arbete som en omfattande begäran faktiskt medför.

Tänk på:

- Ett regelmässigt uttag av avgift i frekventa eller omfattande ärenden kan antas bidra till att sökanden mer noggrant preciserar och begränsar sina framställningar om tillgång till allmänna handlingar. Hanteringen kan därmed bli mer effektiv och sökanden kan få del av begärda handlingar snabbare. Ett regelmässigt avgiftsuttag skulle också ge myndigheten bättre täckning för kostnader föranledda av framställningarna.

6.3 Exempel på riktlinjer

I det här avsnittet ges exempel på vad skriftliga riktlinjer för handläggningen av ärendetyperna kan innehålla. Frekventa eller omfattande framställningar kan ofta, inom ramen för skyndsamhetskravet och offentlighetsprincipens övriga krav, handläggas effektivt och på ett sätt som också tillåter myndighetens övriga verksamhet att bedrivas. Oavsett om myndigheten har beslutat om handlingsplan eller riktlinjer kan den

enskilde medarbetaren i de allra flesta fall tillämpa hanteringstipsen nedan.

Grundprinciper

- Påbörja handläggningen av en framställning om att få ta del av allmänna handlingar så fort som möjligt.
- Inled snarast en dialog med sökanden om hur ärendet ska handläggas, och för den därefter löpande. Sökanden har rätt att vara anonym och att inte ange skälet till sin begäran, men det innebär inte att man inte kan fråga sökanden om han eller hon vill ha en dialog om handläggningen av ärendet.
- Försök att i möjligaste mån tillmötesgå sökandens önskemål eller sök samförstånd, dvs. försök att komma överens om t.ex. i vilken ordning frekventa framställningar ska prövas.
- Oavsett om sökanden önskar en dialog eller inte ska sökanden få så mycket information som möjligt om hur ärendet kommer att handläggas, när sökanden uppskattningsvis kommer att kunna ta del av begärda handlingar och eventuella avgifter för kopior av allmänna handlingar.
- Lämna ut handlingar i elektronisk form i möjligaste mån.
- Skilj på framställningar om tillgång till allmänna handlingar och en begäran om service. Det grundlagsstadgade skyndsamhetskravet gäller enbart begäran om tillgång till allmänna handlingar.

Tänk på:

- Elektroniska utlämnanden är i allmänhet betydligt enklare och billigare för myndigheterna än utlämnande av papperskopior. Det är också ur servicehänseende ofta lämpligt att handlingar lämnas ut elektroniskt när den enskilde önskar det.

Särskilt om frekventa eller omfattande framställningar

- Frekventa eller omfattande framställningar kan i normalfallet hanteras i tur och ordning eller i mindre delar.
- Uppmana sökanden att ange vad som söks i första hand eller i vilken ordning handlingar begärs utlämnade. Dialogen med sökanden kan leda till att han eller hon mer noggrant preciserar eller avgränsar sin begäran, och därmed snabbare kan få del av begärda handlingar.
- Om den enskilde inte vill ange några prioriteringar, eller om samförstånd inte kan nås, gör en bedömning av hur framställningarna ska prövas successivt på lämpligast sätt.
- Informera sökanden om i vilken ordning de frekventa framställningarna, eller de olika delarna av ett omfattande material, kommer att prövas.
- Informera, inledningsvis och vid behov löpande, sökanden om att handläggningstiden kan bli något längre än normalt, om det finns risk för det.
- Återkommande framställningar prövas lämpligen normalt i den ordning de kommer in till myndigheten. En senare framställd begäran kan i regel hanteras när handläggningen av den förra är avslutad.
- Om sökanden begär att få del av omfattande handlingar på stället, kan det normalt vara lämpligt att lämna ut handlingar i sådan omfattning att sökanden kan förväntas ha möjlighet att ta del av dem vid besöket. Därefter kan hanteringen av ärendet fortsätta. Vid nästa besök kan handlingar lämnas ut enligt turordningsprincipen i motsvarande omfattning.
- Överväg om det finns anledning att ta ut en avgift från första sidan, t.ex. om samma sökande återkommer med småbeställningar som lämpligen hade kunnat göras i ett sammanhang. Skriv tjänsteanteckningar i sådant fall och tillämpa undantagsregeln i avgiftsförordningen.
- Överväg om det finns anledning att ta betalt för kopior av allmänna handlingar utifrån vilket arbete som beställningen faktiskt medför. Så kan vara fallet om någon begär ut handlingar

i sådan omfattning att beställningen inte kan hanteras inom ordinarie arbetstid eller om extrapersonal måste anställas. Skriv tjänsteanteckningar i sådant fall och tillämpa undantagsregeln i avgiftsförordningen.

7 Överväganden och förslag

7.1 Utgångspunkter för uppdraget

Utredarens övergripande uppgift har varit att analysera vilka åtgärder som bör vidtas för att möta de utmaningar som kan uppstå vid frekventa och omfattande ärenden om att få ta del av allmänna handlingar. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar som skulle innebära att rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas. Enligt uppdragsbeskrivningen ska analysen göras med utgångspunkt i den undersökning som ingår i uppdraget.

Information om ärendena har hämtats in genom en enkätundersökning (se avsnitt 5). Enkäten har haft en bred ansats och avsett framställningar som är såväl frekventa som omfattande, respektive frekventa eller omfattande. Syftet har främst varit att få en översiktlig bild av hur ofta ärendetyperna förekommer och vilka konsekvenser de har för myndigheternas övriga verksamhet. Det bör understrykas att det inte går att ta fram några exakta siffror om t.ex. förekomst av de framställningar som enkäten tar sikte på, bl.a. på grund av att ärenden om handlingsutlämnande som regel inte ska diarieföras eller bevaras. Enkäten var därför i vissa delar utformad så att myndigheterna ombads göra uppskattningar. Det är alltså en generell lägesbeskrivning som ligger till grund för den fortsatta analysen.

Övervägandena tar enbart sikte på frågor som rör myndigheternas hantering av de aktuella ärendena. Nackdelar såsom integritetsrisker och säkerhetsrisker som kan vara förknippade med att allmänna handlingar lämnas ut i stor omfattning beaktas inte i promemorian.

7.2 Slutsatser och övervägandenas inriktning

Bedömning: Det ska inte införas några begränsningar av den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar.

Svaren på enkätundersökningen visar att många myndigheter har erfarenhet av frekventa och/eller omfattande ärenden om att få ta del av allmänna handlingar. Systematiska s.k. okynnesuttag verkar inte vara en utbredd företeelse. Det har varit ovanligt att någon begärt ut handlingar på platsen utan att därefter ta del av dem. I den utsträckning som myndigheterna har beslutat att ta betalt för kopior av handlingar har sökandena oftast betalat, men betalning har uteblivit i inte obetydlig omfattning.

Utifrån enkätsvaren att döma har ärendena sällan medfört några andra konsekvenser än att annat arbete tillfälligt fått läggas åt sidan. Hos ett mycket litet antal myndigheter har framställningarna inneburit en något större påverkan i form av övertidsarbete eller att extrapersonal fått anställas. Endast ett par myndigheter har beskrivit något som liknar den situation som nämns uttryckligen i uppdragsbeskrivningen, dvs. att framställningarna påverkar arbetssituationen vid en myndighet i en sådan grad att den ordinarie verksamheten i praktiken riskerar att inte kunna genomföras.

Sammantaget framträder en bild av att nuvarande ordning överlag fungerar väl. Det kan särskilt noteras att de myndigheter som i dag arbetar proaktivt med hanteringen av den här typen av ärenden tycks uppleva situationen som mindre problematisk. Proaktivt arbete kan bestå i att myndigheten har tydliga rutiner för hanteringen och regelmässigt för en dialog med sökanden angående t.ex. successivt utlämnande.

Några myndigheter med erfarenhet av mer svårhanterliga ärenden – i vissa fall med inslag av hot och trakasserier från sökanden – har anfört att det borde införas begränsningar för hur många allmänna handlingar som en och samma person får begära att ta del av under en viss tidsperiod. Något annat som nämnts av några myndigheter är att stora offentlighetsuttag borde kunna nekas om sökanden kan sägas ha ett annat syfte med sin framställan än att ta del av begärda handlingar.

Med utgångspunkt i resultatet av enkätundersökningen finns det inte anledning att överväga sådana drastiska förändringar eller andra inskränkningar av den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar. Av samma skäl saknas anledning att överväga sådana närliggande begränsningar rörande s.k. okynnesframställningar som finns i vissa andra rättsordningar (t.ex. i England och Wales). Till den bedömningen bidrar också det förhållandet att det redan i dag finns ett antal verktyg som kan användas för att effektivt hantera de situationer som uppdraget tar sikte på. Redogörelsen i avsnitt 6 har syftat till att belysa några sådana verktyg.

Det kan tilläggas att en prövning av den enskildes syfte med ett offentlighetsuttag i många fall skulle kräva begränsningar i rättigheter som länge utgjort en självklar del av den svenska offentlighetsprincipen, såsom rätten att vara anonym. För att säkerställa en effektiv granskning av myndigheternas verksamhet måste utgångspunkten vara att det allmänna inte har med att göra vad den som begär ut uppgifter har för syfte med sin begäran. En spärr mot uttag av viss frekvens eller storlek skulle enkelt kunna kringgåas t.ex. genom att en begäran delades upp på flera förfrågningar. Det är vidare inte troligt att ändringar i regleringen av handlingsoffentligheten skulle kunna leda till en minskning av beteenden som innefattar hot och trakasserier. Det kan förmodas att sådan problematik – som i sig är mycket allvarlig – i många fall inte i sig bottenar i regleringen av hur enskilda kan ta del av allmänna handlingar, utan är mer komplex och individrelaterad.

Det har i vissa enkätsvar uttryckts oro för att den ökande digitaliseringen ytterligare höjer trycket på myndigheterna. Detta har också påpekats i den offentliga debatten (se t.ex. ledaren i Dagens Nyheter den 22 juli 2016 "Vad kostar en rättshaverist?"). I sammanhanget kan noteras att regeringen i maj 2017 har tagit fram en digitaliseringsstrategi som bl.a. syftar till att ge ökad och mer effektiv digital service till människor och företag (dnr N2017/03643/D).

Enkätsvaren antyder att den ökande digitaliseringen kan förväntas leda till att fler framställningar om att få ta del av allmänna handlingar kommer att ges in till myndigheter i framtiden. Svaren ger dock inte underlag för några säkra slutsatser och särskilt inte beträffande just frekventa eller omfattande

framställningar. Det finns inte heller underlag för att bedöma om ökad digitalisering i sig riskerar att leda till ökad administrativ börda för myndigheterna. Digitaliseringen bör rimligen kunna användas för att effektivisera myndigheternas hantering av ärendena. Effekterna av ökande digitalisering i samhället är en fråga som det säkerligen kommer att finnas anledning att återkomma till. För närvarande finns inte anledning att lämna förslag som enbart tar sikte på digitaliseringens påverkan på myndigheternas hantering av frekventa eller omfattande framställningar.

Frågan är då vilka andra åtgärder som bör vidtas för att möta de utmaningar som kan uppstå vid hanteringen av ärendena, och ge myndigheterna bättre förutsättningar att arbeta mer rationellt och rättssäkert. En bättre hantering av ärendena kommer i slutändan inte bara myndigheten utan även medborgarna till godo, eftersom myndighetens resurser då kan användas mer rationellt i både kärnverksamhet och i fråga om effektiva och snabba prövningar av framställningar om att få del av allmänna handlingar.

Utöver redovisade hanteringstips i avsnitt 6, kan tydligare regler i fråga om avgiftsuttag bidra till en bättre hantering av ärendena.

7.3 Möjlighet att kräva förskottsbetalning

Förslag: Myndigheter ska ges möjlighet att, om det i det enskilda fallet finns särskilda skäl, kräva att en sökande betalar avgift eller del av den beräknade avgiften i förskott i ärenden om utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

Bedömning: Det krävs författningsreglering av möjligheten att kräva betalning i förskott. Bestämmelsen bör placeras i 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Behovet av åtgärder för att säkerställa betalning av föreskrivna avgifter

Ungefär en femtedel av de myndigheter som deltagit i enkätundersökningen har uppgett att det händer att sökanden inte betalar för de kopior av allmänna handlingar som begärts ut i de aktuella ärendetyperna. Här finns möjligen ett mörkertal, eftersom

ungefär hälften av myndigheterna som besvarat enkäten har uppgett att de inte vet om detta förekommer.

Även om problemet med utebliven betalning inte bör överdrivas så är det otillfredsställande att enskilda mot avgift begär tillgång till kopior av allmänna handlingar utan att därefter, när kopiorna har framställts, betala för dem. Det finns skäl att anta att t.ex. sådana frekventa framställningar som i dag uppfattas som okynnesframställningar skulle minska i antal om myndigheterna regelmässigt såg till att sökanden faktiskt betalade föreskrivna avgifter.

Det finns flera olika tänkbara lösningar för att komma till rätta med bristande betalningar. En möjlig åtgärd är att myndigheterna skickar begärda kopior till sökanden mot postförskott. Ett sådant förfarande innebär att den som har begärt kopior av handlingar får dessa samtidigt som betalning sker. Det förekommer dock att enskilda begär kopior mot postförskott för att därefter inte lösa ut försändelsen. Postförskott garanterar således inte att myndigheten får betalt för de kopior som framställts. Att använda sig av postförskott passar dessutom mindre väl i de fall där omfattande material lämnas ut i form av elektroniska handlingar per e-post.

En annan åtgärd för att komma till rätta med uteblivna betalningar kan vara att myndigheterna vidtar åtgärder för att driva in avgifterna. Detta bidrar till att upprätthålla respekten för systemet med avgifter och innebär att underlåtenhet att betala föreskrivna avgifter leder till tydliga konsekvenser. Indrivning av avgifter kan emellertid i det enskilda fallet vara såväl kostsamt som tids- och resurskrävande. Såvitt framgår av enkätsvaren driver myndigheterna sällan in obetalda avgifter för utlämnade kopior, trots att det finns en skyldighet att göra det i vissa fall.

Ytterligare än tänkbar åtgärd är att myndigheterna kräver betalning i förskott. När de begärda handlingarna har identifierats och sekretessprövats kan myndigheten i sådant fall avvakta med själva kopierandet till det att betalningen erlagts. En myndighet kan på så sätt försäkra sig om att få betalt för framställandet av kopior redan innan resurser läggs på kopiering m.m. Den enskilde får också på ett tidigt stadium klara besked om uppskattad kostnad för begärda kopior. En sådan ordning ter sig särskilt lämplig om det är fråga om en sökande som återkommande inte betalar föreskrivna

avgifter eller när begäran om kopior avser ett mycket omfattande material.

Det kan noteras att Domstolsverket har anfört till regeringen att det bör införas en möjlighet att ta ut avgifter i förskott vid omfattande beställningar (se Domstolsverkets skrivelse med dnr 2040-2013, Fi2014/3027/BA/ToT). Som skäl för detta har verket angett att det av stor vikt att domstolarna har möjlighet att försäkra sig om att de verkligen får betalt, i synnerhet när stora resurser läggs ned på att lämna ut kopior av allmänna handlingar. I samband med enkätundersökningen har också några myndigheter anfört att hanteringen av de aktuella ärendena skulle underlättas om det vore möjligt att ta betalt i förskott.

Frågan är då om det redan i dag är möjligt att kräva betalning i förskott för kopior som begärs utlämnade med stöd av offentlighetsprincipen. Det kan konstateras att ordalydelsen i 2 kap. 13 § TF varken medger eller förbjuder att avgifter tas ut innan handlingar lämnas ut. Grundlagen innehåller över huvud taget inte någon detaljreglering om förfarandet för avgiftsuttag. Sådana bestämmelser finns för de statliga myndigheternas del i bl.a. avgiftsförordningen och i förordningen om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. Inte heller dessa förordningar innehåller bestämmelser som medger eller förbjuder förskottsbetalning.

En myndighets avgiftsuttag får givetvis inte medföra inskränkningar i den grundläggande rätten att få ta del av allmänna handlingar. En framställning om utlämnande av handlingar ska t.ex. alltid handläggas skyndsamt och med förtur. Det kan konstateras att krav på att en avgift ska betalas innan begärda handlingar kopieras och lämnas ut i vissa fall skulle kunna medföra att tidpunkten för det faktiska utlämnandet av handlingarna fördröjdes. Så länge som handläggningen av ärendet påbörjas och löpande fortsätter utan onödiga dröjsmål, och det inte är fråga om annat än en marginell fördröjning, kan själva kravet på förskottsbetalning inte i sig anses medföra att myndigheten inte följer skyndsamhetskravet. Som jämförelse kan noteras att det många gånger anses förenligt med skyndsamhetskravet att framställningar i omfattande eller frekventa ärenden hanteras i delar eller i tur och ordning.

Sammanfattningsvis saknas principiella hinder mot att ersättning krävs innan begärda handlingar kopieras och lämnas ut. JO har dock uttalat att bestämmelsen i 2 kap. 13 § TF inte kan anses innefatta någon rätt för myndigheter att kräva betalning i förskott (se JO 2008/2009 s. 547 och JO:s beslut den 15 juni 2010, dnr 6853-2009). Någon närmare motivering av ställningstagandet har inte lämnats.

För att tydliggöra rättsläget och därmed ge myndigheterna ytterligare ett verktyg för att effektivt hantera ärendena, bör möjligheten att kräva betalning i förskott framgå av en uttrycklig bestämmelse i författning. Det är i sammanhanget viktigt att betona att tidigare utebliven betalning för kopior av allmänna handlingar aldrig kan utgöra ett skäl för att vägra en enskild tillgång till handlingar (se JO:s beslut den 11 december 2008, dnr 5262-2007).

När får myndigheter kräva betalning i förskott?

Myndigheterna har stor frihet att själva besluta om de närmare formerna för avgiftsuttag, under förutsättning att den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar inte begränsas. Det ter sig dock som en mindre lämplig ordning att myndigheter regelmässigt skulle begära betalning i förskott för att hantera framställningar om tillgång till kopior av allmänna handlingar. Beslut om förskottsbetalning bör därför endast bli aktuellt om det föreligger särskilda skäl i det enskilda fallet.

Ett särskilt skäl för att i det enskilda fallet besluta att ta ut avgift i förskott kan vara att det finns skälig anledning att anta att sökanden inte kommer att betala för de begärda kopiorna. En sådan situation kan föreligga när det är fråga om en sökande som tidigare, kanske frekvent, har begärt tillgång till kopior av allmänna handlingar men därefter inte betalat föreskriven avgift.

En förutsättning för att kunna besluta om förskottsbetalning enbart med hänvisning till tidigare bristande betalning är att det är fråga om en sökande som är tidigare känd av myndigheten och att denna tidigare underlåtit att betala för kopior som lämnats ut av myndigheten. Förskottsbetalning torde sällan kunna aktualiseras om sökanden valt att vara anonym och begärt kopior av handlingar

som sammantaget endast omfattar ett mindre antal sidor. Uppgifter som kan ligga till grund för ett beslut om förskottsbetalning bör dokumenteras, t.ex. i tjänsteanteckningar som förs vid myndigheten. I annat fall blir det problematiskt för myndigheten att visa att särskilda skäl föreligger.

Ett annat särskilt skäl att besluta om förskottsbetalning kan vara att en begäran om tillgång till kopior av allmänna handlingar avser ett mycket omfattande material. Är sökanden i ett sådant fall någon som tidigare begärt tillgång till omfattande material och då betalat den föreskrivna avgiften bör det normalt inte föreligga skäl att besluta om förskottsbetalning. I övriga fall utgör emellertid förskottsbetalning ett sätt för myndigheten att försäkra sig om att få viss täckning för den kostnad en begäran om tillgång till en stor mängd kopior av allmänna handlingar medför.

Förskottsbetalning kan givetvis aktualiseras även under hanteringen av ärende, t.ex. om sökanden i ett omfattande ärende inte betalar föreskriven avgift för de kopior som inledningsvis lämnats ut. Då kan det finnas skäl att inför nästföljande utlämnande begära betalning i förskott.

Ett exempel på när ett ärende kan anses mycket omfattande är om det kan antas att framställningarna inte kommer att kunna hanteras under ordinarie arbetstid, eller om tillfällig personal måste anställas för hanteringen. Myndigheterna bör dock ha ett visst utrymme att, utifrån den egna verksamhetens förutsättningar, bedöma om en begäran kan anses så omfattande att myndigheten ska besluta om förskottsbetalning. Sådana frågor lämpar sig för den enskilda myndigheten att beskriva i interna riktlinjer.

Det är omständigheterna i varje enskilt fall som blir avgörande för om förskott ska krävas.

Storleken på förskottsbetalningen

I vissa fall kan det tidigt stå klart för myndigheten hur många sidor en framställning avser, och därmed också storleken på den avgift som blir aktuell att ta ut. Förskott kan då begäras avseende hela avgiften.

I andra fall kan det vara förenat med svårigheter att på förhand beräkna avgiften för kopior med någon högre grad av exakthet. I

sådana fall bör myndigheten ha möjlighet att besluta att endast en del av den avgift som bedöms bli aktuell ska betalas i förskott. Resterande del av avgiften får regleras vid avhämtning, mot faktura eller mot postförskott.

Den del av avgiften som ska betalas i förskott bör inte sättas alltför lågt. Det förutsätts givetvis att myndigheterna iakttar viss försiktighet vid beräkningen av storleken på förskottbetalningen så att det belopp som ska betalas i förskott inte riskerar att överstiga den slutliga avgiften. Skulle den förskottsbetalda delen av avgiften, trots detta, överstiga den slutliga avgiften, ska myndigheten återbetala det överstigande beloppet till sökanden. Skyldigheten att betala tillbaka överstigande belopp kräver inte särskilt författningsstöd (jfr 27 § förvaltningslagen).

Förfarandet vid beslut om förskottsbetalning

Sedan myndigheten har konstaterat att särskilda skäl föreligger för att besluta om förskottsbetalning tas de begärda handlingarna fram. Myndigheten bedömer omfattningen av framställningen, och därmed den slutliga avgiften. Myndigheten underrättar sedan skyndsamt sökanden om den bedömda kostnaden för kopiorna, och om beslutet att kräva betalning av visst belopp i förskott. Vidhåller sökanden sin begäran framställer myndigheten kopior av de begärda allmänna handlingarna och lämnar ut dem så snart det beslutade förskottsbeloppet har betalats.

Det nu beskrivna förfarandet innebär förstås viss ytterligare administration för den myndighet som beslutar att sökanden ska betala hela eller del av avgiften i förskott. Myndigheten får därför i varje enskilt fall där förskottsbetalning kan vara aktuellt väga den administrativa insats som förskottsbetalning innebär mot risken att myndigheten inte får täckning för de kostnader som det innebär att framställa de aktuella kopiorna. I denna kostnad ligger även de resurser som myndigheten kan behöva lägga på att senare driva in en fordran.

Bestämmelsens placering

Genom att en bestämmelse om möjligheten att kräva betalning i förskott placeras i offentlighets- och sekretesslagen blir den tillämplig för såväl statliga som kommunala myndigheter.

7.4 Överklagande av beslut om avgifter

Förslag: Beslut om avgifter som tas ut vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form ska kunna överklagas till Skatteverket.

Det ska tydliggöras att ett skriftligt överklagbart beslut endast kan begäras efter att avgiften är slutligt betald.

Bedömning: Förtydligandet innebär att ett beslut om att sökanden ska betala del av avgiften i förskott inte kan överklagas särskilt.

Behovet av tydligare överklagandebestämmelser

Reglerna för överklagande skiljer sig åt när det gäller avgifter för papperskopior respektive elektroniska kopior av allmänna handlingar. Av 23 § avgiftsförordningen följer att den som anser att en avgift enligt 15 § avgiftsförordningen som myndighet har tagit ut av denne är oriktig kan begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften. En sådan begäran ska ske inom 30 dagar efter det att avgiften betalades. Det särskilda skriftliga beslutet kan enligt 24 § avgiftsförordningen överklagas hos Skatteverket. Avgiftsförordningen innehåller emellertid inte några motsvarande bestämmelser om särskilda skriftliga beslut eller överklagande när det gäller avgift för utlämnande av kopia av allmän handling i elektronisk form. Beträffande vissa myndigheter får sådana beslut därför i stället överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För de avgiftsbeslut avseende allmänna handlingar i elektronisk form som fattas av domstolar råder dock en annan ordning. HFD har i HFD 2013 ref. 21 funnit att domstolarnas beslut i dessa frågor ska överklagas till Domstolsverket.

Domstolsverket har i en skrivelse till regeringen (Domstolsverkets dnr 2040-2013, Fi2014/3027/BA/ToT) påpekat att sedan HFD:s avgörande har verket prövat ett antal sådana

beslut i vilka domstolarna tagit ut avgift i enlighet med de riktlinjer som verket har utfärdat. Enligt Domstolsverket är det mindre lämpligt med en ordning som innebär att en myndighet överprövar beslut som är fattade i enlighet med den riktlinje myndigheten själv har tagit fram. I fallet med domstolarna kan Domstolsverkets avgörande med anledning av ett överklagat avgiftsbeslut dessutom överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, medan Skatteverket är sista instans för överklagande av beslut om avgift för papperskopior m.m.

Det tycks inte finnas några goda skäl för att dessa beslut inte överklagas på samma sätt, eller för att de beslut som avser elektroniska kopior kan prövas av fler instanser än de som avser papperskopior. Effektivitetsskäl talar för att Skatteverket, som redan i dag hanterar överklagandena av beslut om avgifter för papperskopior, även får hantera överklagande av beslut om avgifter för elektroniska kopior. En sådan ordning ökar också förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning när det gäller avgiftsuttag för kopior av allmänna handlingar. En bestämmelse bör därför införas i avgiftsförordningen om att också beslut om avgift för utlämnande av kopior av allmänna handlingar i elektronisk form ska kunna överklagas till Skatteverket.

Nuvarande bestämmelse i avgiftsförordningen ger sökanden möjlighet att begära ett särskilt skriftligt beslut rörande avgiftsuttag, och därefter överklaga det, först sedan avgiften har betalats. Inte minst processekonomiska skäl talar för att samma princip bör gälla för beslut om förskottsbetalning. Vid beslut om att sökanden ska betala del av avgiften i förskott bör därför tidpunkten för när sökanden har rätt att begära ett särskilt skriftligt beslut infalla först när avgiften för kopior av allmänna handlingar betalats i sin helhet. Oavsett vilken typ av avgiftsbeslut det rör sig om bör det inte kunna överklagas innan full betalning har skett och utlämnandeärendet har avslutats. Bestämmelserna i avgiftsförordningen bör justeras så att det tydligt framgår när överklagande av ett beslut om uttag av förskottsbetalning får ske.

7.5 Ett mer effektivt avgiftsuttag

Bedömning: Det är inte nödvändigt att införa uttryckligt författningsstöd för avgiftsuttag vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form.

I syfte att effektivisera hanteringen av frekventa eller omfattande framställningar bör frågan om enhetlig reglering av avgiftsuttag för elektroniska kopior ses över, i vart fall för dessa ärendetyper.

Avgifterna för papperskopior och skyldigheten att driva in fordringar bör ses över.

Progressiv avgiftssättning bör inte införas.

Behovet av tydligare författningsstöd vid avgiftsuttag för elektroniska kopior

De frekventa och/eller omfattande framställningarna om handlingsutlämnande avser oftast utlämnande av kopior i elektronisk form. Flera myndigheter har dock påpekat att regleringen av frågan om avgiftsuttag vad gäller elektroniska utlämnanden är otydlig. Inte sällan synes denna otydlighet leda till att avgifter inte tas ut.

Frågan är om bestämmelsen i 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen bör förtydligas så att det klart framgår att den är tillämplig även på elektroniska offentlighetsuttag. Den oklarhet som tidigare fanns i denna fråga har dock undanröjts genom HFD 2013 ref. 21. Någon förändring föreslås därför inte. Frågan övervägs lämpligen på nytt i samband med att avgiftsförordningen i övrigt ses över.

Behovet av enhetliga regler om avgiftsuttag för elektroniska kopior

Vissa myndigheter avgiftsbelägger regelmässigt uttag av allmänna handlingar i elektronisk form. Avgiftsnivåerna skiljer sig åt mellan myndigheterna, ibland också mellan myndigheter inom samma verksamhetsområde. Det är av flera skäl en inte särskilt god ordning.

Frågan om det bör införas en tydligare reglering beträffande avgifter för elektroniska kopior har övervägts av E-

offentlighetskommittén i slutbetänkandet Allmänna handlingar i elektronisk form (SOU 2010:4), s. 354–357. Kommittén ansåg å ena sidan att en tydligare reglering vore önskvärd, bl.a. eftersom det då för allmänheten skulle framgå i vilka situationer myndigheten har rätt att ta betalt för en elektronisk kopia av en allmän handling. Å andra sidan ansågs det finnas klara nackdelar med en ordning där myndigheten som huvudregel är ålagd att ta ut en avgift för en kopia av en allmän handling. Kommittén gjorde bedömningen att den flexibilitet som den befintliga regleringen ger är värdefull, bl.a. eftersom allt tyder på att det ofta är samhällsekonomiskt kontraproduktivt att ta betalt för enstaka, normalstora uttag av allmänna handlingar i elektronisk form.

Ytterligare en faktor som utredningen framhöll var att det ofta torde möta svårigheter att på ett mer detaljerat sätt reglera avgiftsuttaget vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Handlingens storlek har ju i digital miljö inget direkt samband med eventuella kostnader för utlämnandet utan det som i realiteten ska prissättas är sådan arbetstid som måste läggas ned vid mer omfattande beställningar. Kommittén var därför tveksam till om detta låter sig regleras på ett sätt som verkligen skulle ge en större tydlighet och förutsebarhet.

Som kommittén såg det fanns det goda skäl att hävda att redan med den nuvarande regleringen i avgiftsförordningen kunde man erbjuda en ordning där det råder en rimlig balans mellan möjligheterna för allmänheten att förutse den ungefärliga kostnaden för ett uttag av en allmän handling i elektronisk form och behovet av att kunna tillgodose en flexibilitet i avgiftsuttaget.

Kommittén ansåg dessutom att en tydligare reglering väcker ett antal frågor om avgiftssättning generellt sett som kommittén inte hade underlag att bedöma. Kommittén lade därför inte fram några förslag beträffande avgiftsuttag vid utlämnande av allmänna handlingar.

De för- och nackdelar som kommittén beskrev år 2010 är fortfarande aktuella. I avsnitt 6 har lämnats hanteringstipset att myndigheter bör ta fram riktlinjer för när det kan vara aktuellt att ta ut avgift för elektroniska kopior, särskilt när det gäller frekventa eller omfattande framställningar. Just när det gäller sådana framställningar skulle tydliga och enhetliga regler om avgiftsuttag kunna minska risken för s.k. okynnesuttag av allmänna handlingar.

Även om det står myndigheterna fritt att besluta om sådant avgiftsuttag har det i enkätundersökningen visat sig att avgifter för elektroniska kopior tas ut i relativt liten omfattning. De ekonomiska beräkningar som behöver göras för att få svaret på frågan vid vilken brytpunkt – t.ex. visst antal elektroniska handlingar eller visst antal framställningar – det är samhällsekonomiskt effektivt att ta ut en avgift har inte kunnat hanteras inom ramen för det här uppdraget. Frågan om införande av enhetliga regler bör övervägas på nytt i samband med att avgiftsförordningen ses över.

Avgifterna för papperskopior bör ses över

De avgifter för kopior av allmänna handlingar som föreskrivs i avgiftsförordningen är beräknade med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för framställning och distribution. Avgifterna för papperskopior har varit desamma sedan mitten av 1990-talet. Det kan finnas anledning att överväga den frågan i ett annat sammanhang.

Skyldigheten att driva in fordringar bör ses över

Det är en skyldighet för statliga myndigheter att driva in fordringar som uppgår till minst 100 kronor (30 a § avgiftsförordningen). Av enkätsvaren att döma är det mycket sällan som en myndighet vidtar indrivningsåtgärder vid bristande betalning av avgifter för kopior av allmänna handlingar. Det kan antas att skälet till detta är att kostnaderna för indrivning av en fordran mot en enskild inte sällan bedöms överstiga intäkten från den föreskrivna avgiften. Förekomsten av bristande betalning i förening med att avgifterna sällan drivs in riskerar dock att urholka respekten för betalningssystemet.

Det finns skäl att i samband med att avgiftsförordningen i övrigt ses över också överväga lämpligheten av en bestämmelse som i praktiken inte tillämpas av myndigheterna i någon nämnvärd utsträckning. Det kan också noteras att beloppsgränsen på 100 kronor inte tycks vara anpassad efter dagens förhållanden.

Progressiv avgiftssättning bör inte införas

Några myndigheter anser att det bör införas en progressiv avgiftssättningsmodell där avgiften skulle bli högre ju fler sidor som begärdes ut.

Progressiva avgifter skulle innebära att det i ännu större utsträckning än i dag blir en ekonomisk fråga om sökanden kan utnyttja sin rätt att få del av kopior av allmänna handlingar. Det finns starka demokratiska skäl mot att föreslå en sådan ordning.

8 Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2018.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen:
Författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att de ska träda i kraft den 1 mars 2018. Det bedöms inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

Bedömning: Författningsförslagen föranleder inte några kostnadsökningar eller andra konsekvenser som leder till behov av ökade anslag.

Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen

Förslaget innebär att myndigheterna ges möjlighet att besluta att en avgift, som får tas ut för en avskrift eller kopia av en allmän handling, ska betalas helt eller delvis innan myndigheten lämnar ut avskriften eller kopian.

När en enskild begär ut ett stort antal kopior av allmänna handlingar och därefter inte betalar de föreskrivna avgifterna kan kostnader uppstå i två led för myndigheten. I det första ledet drabbas myndigheten av uteblivna intäkter från den avgift som ska täcka kostnaderna för kopiorna. I det andra ledet uppstår kostnader om myndigheten vidtar åtgärder för att driva in fordran. Genom att införa en möjlighet för myndigheterna att kräva betalning i förskott kan dessa kostnader undvikas. Förslaget kan inte förväntas medföra några kostnadsökningar. Den administrativa insats som förskottsbetalning innebär för myndigheterna får anses försumbar i sammanhanget.

Den föreslagna bestämmelsen i avgiftsförordningen

Förslaget innebär att beslut om avgifter som tas ut vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form ska kunna överklagas till

Skatteverket. Förslaget innebär att hanteringen av dessa ärenden överförs till Skatteverket och inte längre kan bli föremål för domstolsprövning. Såvitt framkommit är domstolsärenden om detta sällsynta. Någon mer omfattande ökning av ärendena hos Skatteverket är inte sannolik. Konsekvenserna av ändringen kan således förmodas bli obetydliga vad gäller det allmännas kostnader.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

6 kap.

1 a §

Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår att fastställd avgift får tas ut för en avskrift eller en kopia av en allmän handling. Om det i ett enskilt ärende föreligger särskilda skäl får myndigheten besluta att sådan avgift ska betalas helt eller delvis innan avskriften eller kopian lämnas ut.

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten att besluta om förskottsbetalning i ärenden om utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Bestämmelsen innebär att det i det enskilda fallet måste finnas särskilda skäl för att en myndighet ska kunna besluta om betalning av hela eller del av den beräknade avgiften i förskott. Ett särskilt skäl är att det finns skälig anledning att anta att sökanden inte kommer att betala avgiften för de begärda kopiorna. En sådan situation föreligger när det är fråga om en för myndigheten känd sökande som tidigare har begärt tillgång till kopior av allmänna handlingar men därefter inte betalat för dem. Den bristande betalningen kan bestå i att de begärda kopiorna inte hämtats ut hos myndigheten efter att myndigheten på begäran från sökanden har framställt kopiorna och hållit dem tillgängliga för sökanden att hämta ut mot betalning. En annan situation är att kopior skickats till sökanden mot postförskott och sökanden därefter inte har löst ut försändelsen. Ytterligare exempel är att sökanden tidigare har

underlåtit att betala fakturor avseende avgift för kopior från myndigheten.

Ett annat särskilt skäl är att en begäran om tillgång till kopior av allmänna handlingar avser ett mycket omfattande material. För framställningar som är så omfattande att de inte kan hanteras under ordinarie arbetstid eller om myndigheten måste anställa extrapersonal för att hantera ärendet ger bestämmelsen en möjlighet att ta ut del av den beräknade avgiften i förskott. Är sökanden i ett sådant fall någon som tidigare begärt tillgång till omfattande material och då betalat den föreskrivna avgiften bör emellertid förskottsbetalning i normalfallet inte bli aktuellt.

10.2 Förslaget till förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)

23 §

Om någon anser att den avgift som en myndighet tagit ut av honom *eller henne enligt 4 § första stycket 8 vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form, eller enligt 15 §*, är oriktig får han *eller hon*, inom 30 dagar efter den dag då avgiften *helt* betalades, hos myndigheten begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätten att överklaga ett avgiftsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Ändringarna innebär att även beslut om avgift för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form kan överklagas till Skatteverket enligt 24 §. Vidare tydliggörs att ett skriftligt överklagbart beslut endast kan begäras efter att avgiften är betald i sin helhet. Detta innebär att ett beslut om att sökanden ska betala del av avgiften i förskott inte kan överklagas särskilt.



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2016-04-15

Justitiedepartementet

Uppdrag att utreda och föreslå åtgärder i fråga om förekomsten hos myndigheterna av frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling

Bakgrund

I ett beslut den 10 juli 2014, dnr 180-140, riktade Riksdagens ombudsmän (JO) kritik mot Kalmar kommun för ett principbeslut som kommunen hade fattat om att inte handlägga framställningar om utlämnande av allmän handling från en viss person, och mot kommunens åtgärd att därefter avstå från att pröva samma persons begäran om att få ta del av allmänna handlingar hos kommunen. Av JO:s redovisning av ärendet framgår att bakgrunden till principbeslutet var att det under ett par års tid hade kommit in ett mycket stort antal skrivelser och förfrågningar, samt framställningar om utlämnande av allmän handling, från en och samma person till Kalmar kommun. Kommunen ansåg att situationen var ohållbar eftersom hanteringen av framställningarna tog mycket tid i anspråk, påverkade kommunens möjlighet att arbeta effektivt och rättssäkert och upplevdes som ett arbetsmiljöproblem. I sitt yttrande till JO angav kommunstyrelsen att dess uppfattning var att syftet med personens återkommande framställningar om utlämnande av allmän handling varit att trakassera kommunen.

JO konstaterade att kommunstyrelsens beslut, som innebar att tryckfrihetsförordningens, förkortad TF, och offentlighets- och sekretesslagens förfaranderegler åsidosatts, var uppenbart rättsstridigt och innebar att kommunen satt sig över en tydlig reglering i lag och grundlag. JO uttalade vidare att beslutet därmed också stod i strid med regeringsformens krav på att en myndighet ska iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen.

I samband med överlämnandet av 2014 års ämbetsberättelse till konstitutionsutskottet uppmärksammade JO kritiken mot Kalmar kommun och framhöll, med hänvisning till bl.a. beslutet, att frågan om

hur myndigheter ska hantera sådana omfattande framställningar kräver en allsidig belysning och analys och att lagstiftaren behöver göra en avvägning mellan de olika inblandade intressena.

Konstitutionsutskottet, som instämde i JO:s uppfattning, beslutade att föreslå riksdagen att göra ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar (bet. 2014/15:KU11 s. 16). Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (rskr. 2014/15:127). Frågan har berörts av konstitutionsutskottet även vid behandlingen av motionsyrkanden från den allmänna motionstiden (bet. 2014/15:KU15 s. 21–23).

Utredningsbehovet

Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk medborgare enligt 2 kap. 1 § TF ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar får inskränkas endast om det finns stöd i 2 kap. 2 § TF. En myndighet får inte efterforska vem som begär ut en handling eller vilket syfte personen har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut, vilket följer av 2 kap. 14 § tredje stycket TF.

Som konstitutionsutskottet har uttalat är offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar av central betydelse för opinionsbildning, debatt och granskning och utgör en grundbult i det svenska statsskicket. Myndigheternas skyldighet att på begäran lämna ut allmänna handlingar är och bör, som konstitutionsutskottet påpekar, vara långtgående och strängt reglerad (bet. 2014/15:KU11 s. 15). Det innebär att eventuella inskränkningar noggrant ska övervägas, analyseras och vägas mot medborgarnas intresse av insyn.

Den typ av återkommande och frekventa framställningar som JO har uppmärksammat kan naturligtvis, som konstitutionsutskottet också anger (bet. 2014/15:KU11 s. 16), påverka arbetssituationen vid en myndighet i en sådan grad att den ordinarie verksamheten i praktiken riskerar att inte kunna genomföras. För en vidare bedömning av behovet av åtgärder eller författningsändringar behöver emellertid omfattningen av de problem JO beskriver utredas. Det finns också anledning att se över hur berörda myndigheter i dagsläget löser sådana situationer. Det är även av intresse att analysera om eventuella åtgärder kan vidtas eller författningsändringar göras utan ändringar i grundlag.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att undersöka och redovisa förekomsten hos myndigheterna av frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. I utredarens uppdrag ingår även att undersöka och redovisa hur berörda myndigheter i dagsläget hanterar denna typ av framställningar samt vilka konsekvenser de får för fullgörandet av myndighetens övriga uppgifter.

Utifrån resultatet av undersökningen ska utredaren analysera om det finns ett behov av och möjlighet att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, vidta lagstiftningsåtgärder eller på annat sätt möta de utmaningar som myndigheter kan ställas inför i det angivna avseendet. Analysen ska innefatta en bedömning av om eventuella åtgärder eller författningsändringar kan göras utan ändring i grundlag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2017.



Regeringskansliet Justitiedepartementet

Enkät avseende förekomsten av frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar

Avser - {NAME}

För frågor angående enkäten, eller i de fall myndigheten skickar skriftligt material till utredningen, vänligen kontakta utredningssekreteraren Johan Wilhelmsson per e-post johan.wilhelmsson@regeringskansliet.se. Utredningssekreteraren finns även tillgänglig på telefon 08-405 85 14.

Här kan du se hela enkäten. Du behöver inte besvara hela enkäten på en gång utan kan när som helst avbryta för att sedan återvända till den sida du senast slutfört.

Här kan du läsa mer om bakgrunden och det uppdrag som getts från Justitiedepartementet som föranleder denna enkät.

Ange namn och kontaktuppgifter till den som är huvudansvarig för ifyllandet av enkäten. Klicka på pilen nedan för att komma till frågorna.

Namn:

E-post:

Tel. nr.

Avsnitt 1 - Allmänt om myndigheten

Ange nedan vilken kategori er organisation tillhör:

Med myndighet likställs i denna enkät beslutande kommunal församling samt departement inom Regeringskansliet.

☐ Kommun/landstingskommun

☐ Statlig myndighet

Hur många årsarbetskrafter har myndigheten?

- ☐ 0-49
- ☐ 50-99
- ☐ 100-199
- ☐ 200-499
- ☐ >500

Finns det riktlinjer för vilka anställda som har behörighet att på begäran antingen lämna ut myndighetens allmänna handlingar eller besluta om avslag?

- ☐ Ja, skriftliga rutiner finns. Dessa skickas till utredningssekreteraren med e-post.
- ☐ Ja, rutiner finns men ej skriftliga. Beskriv dessa nedan:
- ☐ Nej, inga rutiner finns.

Uppskatta hur stor andel av de anställda som lämnar ut myndighetens allmänna handlingar:

%

Uppskatta hur stor andel av de anställda som har behörighet att besluta om avslag på en begäran om utfående av allmän handling från myndigheten:

%

Lämnar myndigheten ut allmänna handlingar i elektronisk form?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Avsnitt 2 - Förekomsten av frekventa och/eller omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar

Har myndigheten erfarenhet av att hantera frekventa och/eller omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Hur stor andel av samtliga framställningar om att få ta del av allmänna handlingar utgörs uppskattningsvis av den nu aktuella typen av framställningar?

%

Hur ofta har uppskattningsvis sådana framställningar getts in...

...under de senaste fem åren?

- ☐ 1-2 ggr
- ☐ 3-5 ggr
- ☐ 5-10 ggr
- ☐ 10-20 ggr
- ☐ 20-30 ggr
- ☐ >30 ggr
- ☐ Vet ej

...under det senaste året?

- ☐ 1-2 ggr
- ☐ 3-5 ggr
- ☐ 5-10 ggr
- ☐ 10-20 ggr
- ☐ 20-30 ggr
- ☐ >30 ggr
- ☐ Vet ej

Vilken typ av framställningar är uppskattningsvis vanligast förekommande?

- ☐ a) En enskild begär återkommande ut en mycket stor mängd handlingar (jfr Kalmar kommun i JO 2015/16 s. 653).
- ☐ b) Regelbundna och relativt omfattande framställningar om tillgång till handlingar från olika enskilda (jfr Utrikesdepartementet i JO 2015/16 s. 665).
- ☐ a) och b) är ungefär lika vanligt förekommande.

Framställningarna har gjorts under...

Ni svarade att: En enskild begär återkommande ut en mycket stor mängd handlingar (jfr Kalmar kommun i JO 2015/16 s. 653).

- ☐ ...en begränsad period (<12 månader)
- ☐ ...regelbundet under en längre tid (>12 mån)

Hur stor andel av dessa frekventa eller omfattande framställningar avser uppskattningsvis utfående av

Summera till 100%

Handlingar på stället %

Papperskopior %

Handlingar i elektronisk form %

= 0

Summan på föregående sida skall vara 100%

Förekommer det att handlingar begärs ut på stället och att sökanden därefter inte tar del av dem?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

Uppskatta i hur stor andel av samtliga framställningar detta har skett.

Ni svarade ja på frågan: Förekommer det att handlingar begärs ut på stället och att sökanden därefter inte tar del av dem?

%

Förekommer det att myndigheten inte genast och på plats kan efterkomma en framställning om att få ta del av ett omfattande material i sin helhet?

- ☐ Ja, ange skälen till detta:
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

Uppskatta i hur stor andel av samtliga framställningar detta har skett.

Ni svarade ja på frågan: Förekommer det att myndigheten inte genast och på plats kan efterkomma en framställning om att få ta del av ett omfattande material i sin helhet?

%

Avsnitt 3 - Konsekvenser och åtgärder med anledning av frekventa eller omfattande framställningar om tillgång till allmänna handlingar

Har denna typ av framställningar fått några konsekvenser för fullgörandet av myndighetens övriga uppgifter?

- ☐ Ja (Beskriv dessa konsekvenser och hur den uppkomna situationen praktiskt har hanterats.)
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

Har myndigheten rutiner – formella eller informella – för hanteringen av frekventa eller omfattande framställningar?

- ☐ Ja, skriftliga rutiner finns. Dessa skickas till utredningssekreteraren med e-post.
- ☐ Ja, rutiner finns men ej skriftliga. Beskriv dessa nedan:
- ☐ Nej, inga rutiner finns.

Innehåller rutinerna anvisningar för hur dialogen med den enskilde som begär tillgång till handlingar ska skötas när det gäller frekventa eller omfattande framställningar?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Innehåller rutinerna anvisningar för hur myndigheten bör agera när en enskild begär tillgång till ett omfattande material på stället?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Innehåller rutinerna anvisningar för hur myndigheten bör agera när en enskild begär papperskopior av ett omfattande material?

- ☐ Ja
☐ Nej

Innehåller rutinerna anvisningar för hur myndigheten bör agera när en enskild begär tillgång till en omfattande mängd allmänna handlingar i elektronisk form?

- ☐ Ja
☐ Nej

Innehåller rutinerna anvisningar för hur myndigheten bör agera när en enskild återkommer med nya framställningar om handlingsutlämnande innan tidigare framställningar från samma person har hunnit hanteras?

- ☐ Ja
☐ Nej

Innehåller rutinerna anvisningar för den situationen att myndigheten inte genast och på plats kan efterkomma en enskilds framställning om att få ta del av ett omfattande material i sin helhet?

- ☐ Ja
☐ Nej

Avsnitt 4 - Avgifter m.m.

Hur stor andel av samtliga framställningar om tillgång till handlingar avser uppskattningsvis:

Summera till 100%

	%
Ta del av handlingar på stället	
Papperskopior av handlingar	
Handlingar i elektronisk form	

Summan på föregående sida skall vara 100%

Har myndigheten fastställt rutiner för hanteringen av avgiftsuttag för kopior på handlingar?

- ☐ Ja, skriftliga rutiner finns. Dessa skickas till utredningssekreteraren med e-post.
- ☐ Ja, rutiner finns men ej skriftliga. Beskriv dessa nedan:
- ☐ Nej, inga rutiner finns.

Har myndigheten fastställt rutiner för att ta ut avgifter för elektroniska handlingar?

- ☐ Ja, skriftliga rutiner finns. Dessa skickas till utredningssekreteraren med e-post.
- ☐ Ja, rutiner finns men ej skriftliga. Beskriv dessa nedan:
- ☐ Nej, inga rutiner finns.

Har kommunens/landstingskommunens rutiner för uttag av avgift fastställts utifrån grunderna för avgiftsförordningen?

- ☐ Ja
- ☐ Nej (E-posta beslut eller motsvarande till utredningssekreteraren om vilka andra principer för uttag har fastställts)

Förekommer det att kopior av handlingar lämnas ut mot postförskott?

- ☐ Ja, i samtliga fall
- ☐ Endast i vissa fall
- ☐ Nej

Ange skälen för ställningstagandet. E-posta beslut eller motsvarande till utredningssekreteraren.

Förekommer det att sökandena i den här typen av ärenden inte betalar de föreskrivna avgifterna?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Vet ej

Uppskatta i hur stor andel av ärendena avgifterna inte betalas.

Ni svarade ja på frågan: Förekommer det att sökandena i den här typen av ärenden inte betalar de föreskrivna avgifterna?

%

Vidtas indrivningsåtgärder vid bristande betalning?

- ☐ Ja, i samtliga fall
- ☐ Endast i vissa fall
- ☐ Nej

Ange skälen för ställningstagandet. E-posta beslut eller motsvarande till utredningssekreteraren.

Övrigt

JO har uttalat att tryckfrihetsförordningen inte kan anses innefatta någon rätt för myndigheter att kräva betalning i förskott (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2008/2009 s. 547 och JO:s beslut den 15 juni 2010 dnr 6853-2009). Lagtextens ordalydelse varken medger eller förbjuder krav på ersättning i förskott. Kommentarer?

Är det något ytterligare utredaren bör beakta i det fortsatta arbetet?

Glöm inte att skicka in svaren

Du har nu besvarat alla frågorna. Genom att klicka på pilen nedan skickas dina svar in och du kan inte längre öppna enkäten.

Glöm inte att e-posta skriftliga rutiner och beslut till utredningssekreteraren Johan Wilhelmsson.

johan.wilhelmsson@regeringskansliet.se

SLWEB_INCLCONS{{(Q72:A1)}}{{ "Finns det riktlinjer för vilka anställda som har behörighet att på begäran antingen lämna ut myndighetens allmänna handlingar eller besluta om avslag? - E-posta skriftliga riktlinjer." }}

SLWEB_INCLCONS{{(Q96:A1)}}{{ "Har myndigheten rutiner – formella eller informella – för hanteringen av frekventa eller omfattande framställningar? - E-posta skriftliga riktlinjer." }}

SLWEB_INCLCONS{{(Q108:A1)}}{{ "Har myndigheten fastställt rutiner för hanteringen av avgiftsuttag för kopior på handlingar? - E-posta skriftliga riktlinjer." }}

SLWEB_INCLCONS{{(Q109:A1)}}{{ "Har myndigheten fastställt rutiner för att ta ut avgifter för elektroniska handlingar? - E-posta skriftliga riktlinjer." }}

Förekommer det att kopior av handlingar lämnas ut mot postförskott? - E-posta beslut eller motsvarande.

Vidtas indrivningsåtgärder vid bristande betalning? - E-posta beslut eller motsvarande.

Skriva ut eller spara dina svar? [Klicka här!](#)

Du är i testläge. I vanliga fall kommer respondenten här till en tacksida och den personliga länken låses sedan för ytterligare svar. Nu kan du istället backa och testa igen.

Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. S.
3. Genomförande av ICT-direktivet. Ju.
4. Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. S.
5. Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. N.
6. Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. S.
7. Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Ju.
8. Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Ku.
9. Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. S.
10. ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. A.
11. Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. S.
12. Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. S.
13. Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. Fi.
14. Vissa ändringar i läkemedelslagen. S.
15. Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. UD.
16. Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. Ju.
17. En ny lag om försäkringsdistribution. Fi.
18. Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. S.
19. Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. Ju.
20. Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. Fi.
21. Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Fi.
22. Utstationering och vägtransporter. A.
23. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. Fi.
24. Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. Ju.
25. Nya ungdomspåföljder. Ju.
26. En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. Ju.
27. Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. Ju.
28. En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde. N.
29. Utökade möjligheter till utbyte av läkemedel. S.
30. Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. A.
31. Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Fi.
32. Biologiskt mångfald och ekosystemtjänster. Kontrollstation 2016. M.
33. Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. A.
34. Ändringar i bestämmelser om val till Sametinget. K.
35. Körkortslån. A.
36. En snabbare lagföring. Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål. Ju.

37. Frekventa och omfattande ärenden om
utlämnande av allmän handling. Ju.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. [10]
Utstationering och vägtransporter. [22]
Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. [30]
Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. [33]
Körkortslån. [35]

Finansdepartementet

Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. [13]
En ny lag om försäkringsdistribution. [17]
Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. [20]
Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. [21]
Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. [23]
Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. [31]

Justitiedepartementet

Elektronisk övervakning av kontaktförbud. [1]
Genomförande av ICT-direktivet. [3]
Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. [7]
Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. [16]
Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. [19]

Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. [24]

Nya ungdomspåföljder. [25]

En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. [26]

Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. [27]

En snabbare lagföring. Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål. [36]

Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. [37]

Kulturdepartementet

Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. [8]

Ändringar i bestämmelser om val till Sametinget. [34]

Miljö- och energidepartementet

Biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Kontrollstation 2016. [32]

Näringsdepartementet

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. [5]

En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde. [28]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. [2]

Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. [4]

Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. [6]

Förstärkt rehabilitering för återgång
i arbete. [9]

Ändrade regler om retroaktivitet avseende
efterlevandestöd. [11]

Om förenklat beslutsfattande och särskilda
boendeformer för äldre. [12]

Vissa ändringar i läkemedelslagen. [14]

Karensavdrag – en mer rättvis
självrisk. [18]

Utökade möjligheter till utbyte av
läkemedel. [29]

Utrikesdepartementet

Ökat konsulärt skydd för
unionsmedborgare och deras
familjemedlemmar. Genomförande av
direktiv (EU) 2015/637. [15]