

Informellt "remissyttrande" med synpunkter, med anledning av departementspromemorian *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling (2017-06-02)*

Föreningen för utgivande av Samhällsmagasinet Avsnitt (org. nr 802492-6209) består av föreningar i vilka det ingår jurister. Föreningens, och tidskriftens, representanter har förekommit och förekommer som klagande i flera rättsfall av principiell karaktär. Föreningen har synpunkter på den promemoria som ingavs till justitieminister Morgan Johansson den 2 juni 2016, och som gäller frekventa och omfattande framställningar om allmänna handlingars utlämnande. Dessa följer nedan.

Det kan inledningsvis konstateras att den enkät som utredningen skickat ut (bilaga 2) lämnar övrigt att önska. Återkommande och omfattande framställningar bakas omotiverat ihop. Vad har således myndigheterna svarat på? Det saknas definitioner på vad som är omfattande och frekvent.

Huvudfrågan (utredningens avsnitt 7.2)

Utredningen kommer fram till att det inte bör införas några begränsningar av den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar. Eftersom den enkät som skickats ut (och som inte förefaller ha besvarats av viktiga myndigheter som Polismyndigheten) inte ger underlag för uppfattningen att det finns ett utbrett problem, ser utredningen inga skäl att införa några begränsningar efter modell av andra rättsordningar (s 73). Emellertid kan det konstateras att en enkätundersökning som utgår ifrån olika myndigheter av olika storlek och verksamhet, inte alltid är rättvisande. Även om en mängd små myndigheter och kommuner inte upplever några problem, torde det räcka med att vissa stora myndigheter, som Polismyndigheten, vissa landsting och Kriminalvården, upplever problem, för att dessa problem ska vara reella och behöva lösas. Att räkna varje myndighet lika och sedan konstatera att "[e]ndast 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" (s 72), låter sig inte göras när myndigheterna är av så olika karaktär som här är fallet. Rättspraxis visar utom varje tvivel att det finns ett problem med missbruk av bestämmelserna om handlingsoffentlighet, framförallt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, om att kostnadsfritt ta del av handlingar på stället (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom 2011-12-21 i mål nr 6602-11, Kammarrätten i Stockholms dom 2016-06-27 i mål nr 2646-16, Kammarrätten i Göteborgs dom 2017-03-14 i mål nr 183-17 och Kammarrätten i Jönköpings dom 2010-12-15 i mål nr 2977-10).

Även om det handlar om ett relativt fåtal enskilda s.k. rättshaverister, som gäcker myndigheterna genom problematiska trakasseriliknande beteenden, kan deras påverkan på den enskilda myndigheten i ett enskilt fall vara stor. En reglering, som är ägnad att stävja missbruk av 2 kap. 12 § TF, skulle förmodligen endast tillämpas om ett faktiskt missbruk var för handen, och om regleringen innehåller rätt till domstolsprövning finns ingen anledning att befara någon egentlig inskränkning av offentlighetsprincipen för alla dem som faktiskt har som sitt syfte att ta del av allmänna handlingar. Utan grundlagsändring kan detta ske genom en av lagstiftaren uttalad tolkning av 2 kap. 12 § 2 st. TF.

Utredningen föreslår diverse hanteringstips (s 74) som myndigheterna lämnat i sina enkätsvar, och ger ett exempel på riktlinjer för myndigheterna (avsnitt 6.3). Problemet med riktlinjerna är att de inte alltid förankrats i gällande rätt. De är stundom tveksamt kategoriska (som påståendet att handlingar bör lämnas ut elektroniskt "i möjligaste mån" på s 67) eller direkt olagliga, såsom påståendet om att kopiaavgift kan tas ut "utifrån vilket arbete som beställningen faktiskt medför" (s 68 f), en uppfattning som helt står i strid mot 2 TF (se RÅ 1985 2:9, Regeringens förordningsmotiv 1992:3, s 17 och nedan).

Utredningen föreslår att myndigheterna tar fram egna skriftliga rutiner. Den anser att "råd rörande tillämpningen av undantaget 'betydande hinder mot utlämnande på stället' [en formulering som inte finns i TF] vid den aktuella myndigheten vara till stor hjälp för både allmänhet och medarbetare" (s 64). Däremot avfärdar utredningen en rimlig analys av bestämmelsen om "betydande hinder" i 2 kap. 12 § 2 st. TF, och påstår, åberopande Alf Bohlin, att en myndighet även vid betydande hinder "anses" skyldig "att tillhandahålla den i form av en avskrift eller kopia" som inte kan avgiftsbeläggas "så länge sökanden tar del av handlingen hos myndigheten" (s 19). Med hänsyn till att utredningen som betydande hinder anfört omständigheter som innebär att "tillhandahållande på stället i praktiken är omöjligt", såsom utrymmesbrist och saknade tekniska hjälpmedel (s 18), finns det all anledning att ifrågasätta dess påstående att företeende av kopior skall ske kostnadsfritt på stället (se den artikel som utredningen hänvisar till på s 19). Behovet av skriftliga myndighetsinterna riktlinjer om begreppet "betydande hinder" förefaller därtill obehövligen, om utredningens tolkning av det vinner burskap. Med utredningens tolkning av begreppet *krävs* en ny reglering i syfte att stävja missbruk.

Frågan om förskottsbetalning (utredningens avsnitt 7.3)

I promemorian föreslås att en avgift skall kunna tas ut i förskott av den som begär ut allmänna handlingar. Föreningen har inga principiella invändningar emot en sådan (sällan brukad) möjlighet för myndigheterna, och 2 kap. 13 § TF reglerar ej avgiftsuttaget. Missbruk av rätten att få ut kopior mot avgift måste stävas. Det måste dock ske på ett rättssäkert, enhetligt och demokratiskt rimligt sätt.

I författningskommentaren till nya 23 § AvgF anger utredningen: "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" (se 92).

Det är emellertid en demokratiskt orimlig ordning, att en felaktig avgift först måste helt betalas för att ett beslut om avgiften skall kunna utfås. Motiven till avgiftsförordningen anger att en myndighet inte behöver fatta ett särskild skriftlig beslut "om avgiften i varje enskilt fall" utan endast när det begärs; "[d]en som anser att han blivit påförd en felaktig avgift får därför en viss tid på sig att begära ett särskilt, överklagbart beslut" (se Regeringens förordningsmotiv 1992:3, s 21). I 23 § avgiftsförordningen talas om att "avgift som en myndighet tagit ut", men anges ingenting om att avgift först måste *erläggas* för att beslut ska kunna begäras. Däremot fastslås den *sista möjliga tidpunkten* att begära ett avgiftsbeslut, genom formuleringen "inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades".

Ibland har Skatteverket underlåtit att uppta överklaganden till prövning för att avgiften inte erlagts (se t.ex. Skatteverkets beslut 2013-06-28, dnr 131 212136-13/28) och ibland synes överklaganden ha upptagits utan att föregående betalning av avgiften skett (se t.ex. Skatteverkets beslut 2007-09-27, dnr 131 143180-07/28 och Riksskatteverkets beslut 2002-09-26, dnr 7003-02/401). Redan förordningstexten som sådan förefaller dock förutsätta att ett beslut om avgiften såväl kan begäras som fattas som överklagas, utan att betalning av avgiften först har skett (se 30 a §, sista meningen).

När en myndighet har fattat ett felaktigt "beslut" om avgift kan det slå mycket hårt mot en sökande, såvida denne måste betala avgiften för att få den överprövad. I Skatteverkets beslut 2012-01-25, dnr 131 764152-11/28, hade en tingsrätt debiterat en person 1130 kronor för framtagande och kopiering av arkivhandlingar. När sökanden fått en faktura önskade vederbörande ett beslut i avgiftsfrågan, och efter överklagande av beslutet satte Skatteverket ned avgiften med 1130 kronor. Detta beslut bekräftar ytterligare (jämte förordningsmotivens tydliga avfattning härvidslag) att utredningens uppfattning, att extra avgift kan tas ut för sådant merarbete som myndigheten åsamkas, är felaktig.

Härtill kommer att *någon* instans måste kunna pröva huruvida en kopia skall lämnas ut *utan avgift*, t.ex. med stöd av 21 § 5 st. eller 16 § 3 st. avgiftsförordningen (se angående den sistnämnda prop. 2004/05:131 s 148 och SOU 2010:4, s 355) och även då en alltför för stor avgift har tagits ut, eller avgift från första sidan tagits ut enligt nämnda 16 § 3 st. (se förordningsmotiven, s 16 f.). Ehuru vissa kammarrätter stundom har ansett sig kunna pröva avgiftsfrågor (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom 2001-06-27 i mål nr 2449-2001, Kammarrätten i Sundsvalls dom 2015-05-26 i mål nr 901-15 och även Kammarrätten i Jönköpings dom 2016-10-05 i mål nr 368-16), kan det faktum att Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 1996 not. 222 "tog upp" ett överklagande och avlog detta efter att ha konstaterat att ingen rätt att få gratiskopior följer av tryckfrihetsförordningen, inte ge förvaltningsdomstolarna laga rätt eller möjlighet att pröva frågan om avgiftsfritt utlämnande. Praxis talar emot sådan domstolsprövning (se t.ex. RÅ 1973 B 1070 och RÅ 1981 Bb 144). Prövningen måste således ankomma på Skatteverket, och 23 § avgiftsförordningen kan ej rimligen ges tolkningen att en enskild måste erlägga (en kanske helt felaktig och olaglig) avgift för att få avgiftsuttaget prövat av verket.

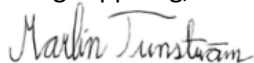
Eftersom möjligheten att ta ut avgift i förskott, enligt utredningsförslaget, skall regleras i lag och påverkar en sökandes ekonomiska förhållanden, förefaller det något besynnerligt att beslut om förskottsbetalning inte ska kunna överklagas enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer (jfr 22 § förvaltningslagen). Visserligen torde inte *sättet* för betalningen av avgiften kunna överklagas (se Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2010-09-16 i mål nr 37183-10), men förskottsbetalning utgör ett avsteg från huvudregeln om avgiftsuttag först i samband med utlämnandet, och det bör inte stå myndigheterna fritt att alltför lättvindigt åberopa "särskilda skäl" för att undvika att framställa och lämna ut kopior av allmänna handlingar. (Särskilt om handlingen redan lämnats ut per e-post vore erläggande som krav för beslut oskäligt.) Frågan om förskottsbetalningskravets riktighet bör därför kunna prövas av Skatteverket inom ramen för avgiftsprocessen där. Vidare förefaller det besynnerligt att reglera möjligheten till avgiftsuttag i förskott i offentlighets- och sekretesslagen, och möjligheten att överklaga i avgiftsförordningen. Är tanken att kommunala beslut om att ta ut avgift av en sökande i förskott, skall kunna angripas genom förvaltningsbesvär, genom kommunalbesvär, eller inte alls?

Det är även fortsättningsvis lämpligt att avgift inte kan angripas om det gått över 30 dagar sedan den erlagts. Även en felaktigt uträknad avgift får därefter anses accepterad, och om det framkommer att avgiften tagits ut utan stöd i lag finns ännu möjlighet för sökanden att kräva skadestånd från staten.

Överklagande av beslut om avgift för utlämnande i elektronisk form (utredningens avsnitt 7.4)

Idag föreskriver 15 § lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (den s.k. PSI-lagen) en rätt att överklaga sådana villkor som ett vidareutnyttjande av en handling från den offentliga förvaltningen har förenats med. Som framgår av 9 § och 11 § samma lag, utgör avgift ett "villkor" (se även ESV 2015:63, s 5, 20, 34 och *passim*). Eftersom det därmed förefaller som att en sökande redan enligt gällande rätt har rätt att få ett skriftligt beslut om avgift för utlämnande i elektronisk form, som kan överklagas till domstol, enligt 14 § och 15 § PSI-lagen, kan man ifrågasätta behovet av en ny bestämmelse. Den nya föreslagna bestämmelsen gäller dessutom endast statliga myndigheter, eftersom den är placerad i avgiftsförordningen. Utredningen förefaller överhuvudtaget inte ha beaktat PSI-lagen, eller att den föreslagna regleringen medför en onödig diskrepans mellan statliga och kommunala myndigheters beslutsfattande i avgiftsfrågor.

Enligt uppdrag,



Martin Tunström, styrelseledamot
red@avsnittmagasinet.se