

SOU 2020:82 Avgifter för information i elektronisk form (I2021/03462)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i SOU 2020:82 Avgifter för information i elektronisk form. Journalistförbundet delar generellt den bild av rättsläget som beskrivs i utredningen. När det gäller hur reglerna i praktiken tillämpas finns det dock vissa brister i utredningen, vilket får antas bero på att utredningen i princip uteslutande lyssnat på myndigheterna när de inhämtat information om tillämpningen.

Utredningens förslag innebär att det införs en skyldighet att ta betalt vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Utredningen föreslår att en avgift ska tas ut med 125 kronor för den tionde filen och med 5 kronor per fil därutöver. Vid en första anblick kan det framstå som transparent och förutsägbart med ett system där myndigheterna tar betalt per fil. Journalistförbundet ser dock flera problem med den föreslagna ordningen. För det första öppnar det upp för godtycke eftersom myndigheterna ges stora friheter att själva bestämma hur begreppet "fil" ska definieras i det enskilda fallet. För det andra riskerar systemet att bli dyrt för den som begär ut många handlingar i syfte att granska en myndighet. De möjligheter som finns för myndigheterna att tillämpa särskilda regler för att motverka överuttag av avgifter är enligt Journalistförbundet inte tillfredställande. Mot bakgrund av det

som anförts ovan, och särskilt som utredningen samtidigt föreslår att det införs en skyldighet att ta ut en avgift, avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Enligt Journalistförbundet bör regeringen istället överväga att införa avgiftsfrihet som huvudregel. Det finns stora strukturella och demokratiska fördelar med avgiftsfrihet som modell. Om avgiftsfrihet infördes som huvudregel skulle incitamenten att effektivisera och digitalisera utlämnande av allmänna handlingar hos myndigheterna öka betydligt. En avgiftsfrihet skulle också få en demokratisk effekt eftersom det inte på samma sätt som idag skulle utesluta resurssvaga grupper från möjligheten att ta del av allmänna handlingar. Det skulle göra att alla hade samma möjlighet att få information om den offentliga förvaltningen, vilket får anses vara ett av syftena bakom offentlighetsprincipen.

För det fall att regeringen trots allt väljer att gå vidare med utredningens förslag och inför en schabloniserad avgift anser Journalistförbundet att avgiften per fil, från och med den elfte filen, bör vara betydligt lägre, till exempel 1 krona per fil. Detta skulle motivera myndigheterna att använda mer kostnadseffektiva system för filöverföring, samtidigt som det skulle motverka att större granskningar av myndigheternas verksamhet blir oskäligt dyra att genomföra.

Avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form

I utredningen redogörs för den rättsliga reglering som idag gäller för myndigheter som väljer att ta betalt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Utredningen ger enligt Journalistförbundet en rättvisande bild av rättsläget. När det gäller hur reglerna i praktiken tillämpas saknas det dock vissa viktiga delar. En anledning till det kan vara att utredningens slutsatser bygger på den enkät som genomförts bland myndigheter. I utredningen saknas uppgifter om hur avgiftsuttag uppfattas av de som vill ta del av information i elektronisk form. Det kan också konstateras att de experter som ingått i utredningen inte i första hand har haft offentlighetsprincipen som expertområde. Detta får antas bero på att utredningens huvudsakliga uppdrag var att föreslå hur det uppdaterade PSI-direktivet skulle implementeras i svensk rätt, vilket gjordes i och med utredningens huvudbetänkande SOU 2020:55, Innovation genom information. Även om det finns vissa likheter mellan PSI-regleringen och offentlighetsprincipen har de båda regleringarna helt olika syften, vilket också är något som Journalistförbundet lyfte i sitt yttrande över huvudbetänkandet.

Journalistförbundets medlemmar tillhör dem som regelbundet använder offentlighetsprincipen i praktiken. Medlemmar hör av sig direkt till förbundet med frågor och synpunkter avseende offentlighetsprincipen och avgifter för att ta del av allmänna handlingar. Journalistförbundet har därför en samlad bild över de problem som finns både när det gäller möjligheterna att ta del av handlingar digitalt och de olika principer för prissättning som myndigheterna tillämpar. Journalistförbundet delar utredningens bild av att statliga myndigheter tillämpar 4 § avgiftsförordningen vid eventuella avgiftsuttag och att det finns flera olika varianter för att beräkna kostnaden. Vissa myndigheter tar betalt per fil, medan andra tar betalt för arbetstiden. Journalistförbundet har sedan 2018 efterfrågat exempel från medlemmar på hur denna bestämmelse tillämpas i praktiken och det finns därför en samlad kunskap hos förbundet om hur läget ser ut och vilka dåliga exempel som finns när det gäller vissa myndigheters tillämpning av bestämmelsen. Enligt Journalistförbundet är det olyckligt att utredningen inte i större utsträckning inhämtat information från de grupper som begär ut handlingar regelbundet och tillämpar offentlighetsprincipen i praktiken.

Rättsligt stöd för kommunala myndigheter, offentliga företag och de statliga affärsverken

Enligt utredningen finns det mot bakgrund av övervägandena i slutbetänkandet, anledning för kommuner och regioner att se över gällande avgiftstaxor i de delar som avser avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form. Detsamma gäller för offentliga företag i den mån det är reglerat i bolagsordning, genom ägardirektiv eller liknande. Journalistförbundet delar utredningens slutsats i den delen. I rådgivningsärenden möter Journalistförbundet inte sällan medlemmar som har problem att få ut handlingar från kommuner eller där kommunens prissättning av utlämnande av allmänna handlingar kan ifrågasättas. I vissa fall saknas det ett kommunfullmäktigebeslut om taxa för utlämnande av allmänna

handlingar. I andra fall är taxan för hög för att rymmas inom den så kallade självkostnadsprincipen som innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Ytterligare ett problem är att kommunala beslut om taxa kan vara svåra att överklaga. Vid laglighetsprövning har endast kommunmedlemmar överklaganderätt och det är inte alltid en journalist bor i den kommun hon eller han bevakar. En annan aspekt är att beslutet om taxan måste överklagas inom en viss tid från det att beslutet fattades av fullmäktige. Mot den bakgrunden finns det enligt Journalistförbundet anledning för regeringen att utreda hur offentlighetsprincipen fungerar i praktiken hos kommunerna och vilka åtgärder som kan behövas för att kommunerna bättre ska kunna följa de regler som finns.

Avgiftsfrihet som modell

Enligt utredningen bör en generell avgiftsfrihet inte tillämpas. På motsvarande sätt som för papperskopior bör dock avgiftsfrihet kunna tillämpas för tillhandahållanden av mindre omfattning när det är fråga om offentlighetsuttag. Journalistförbundet delar inte utredningens slutsats. Enligt Journalistförbundet finns det stora fördelar med att allmänna handlingar kan tillhandahållas gratis till journalister och allmänhet. Som framgår av utredningen är den stora kostanden för myndigheterna ofta att genomföra den typen av arbete som myndigheten inte kan ta betalt för och som handlar om att tillgängliggöra uppgifter, till exempel sekretesspröva uppgifterna. Som utredningen konstaterar får det anses finnas en risk för att avgiftsfrihet skulle leda till en ökad efterfrågan på allmänna handlingar och att det skulle leda till en ökad arbetsbelastning för myndigheterna. Denna risk ska dock inte överdrivas. Journalistförbundet vill erinra om att det redan idag går att kostnadsfritt ta del av handlingar på plats hos myndigheten och att den som gör det har rätt att digitalisera handlingarna till exempel genom att ta med sig en skanner och skanna handlingar på plats. Det finns enskilda exempel på fall då denna rättighet har missbrukats. Generellt förekommer dock inte problem i någon större utsträckning, vilket framgår av utredningen Ds 2017:37, Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. Enligt Journalistförbundet finns det inget som tyder på att problemen med missbruk av offentlighetsprincipen skulle öka bara för att avgiftsfrihet infördes som modell. Särskilt inte som utredningen visar att vissa myndigheter redan idag tillämpar den modellen i praktiken.

Däremot finns det enligt Journalistförbundet stora strukturella och demokratiska fördelar med avgiftsfrihet som modell. Om avgiftsfrihet infördes som huvudregel skulle incitamenten att effektivisera och digitalisera utlämnande av allmänna handlingar hos myndigheterna öka betydligt. Tekniken går snabbt framåt och förhoppningsvis kommer mycket av det arbete som idag görs manuellt på myndigheterna vid en begäran om en allmän handling i framtiden att kunna automatiseras. När det gäller avgifter för kopior av pappershandlingar är kostnaden för utlämnandet beroende av faktorer som är relativt konstanta som porto och avgift för pappersark och kuvert. Även arbetsinsatsen med att kopiera och adressera och frankera är svår att komma ifrån. När det gäller kostnaden för att lämna ut handlingar digitalt finns det däremot stora möjligheter att minska kostnaden eftersom tekniken i sig inte är dyr. En avgiftsfrihet skulle också få en demokratisk effekt eftersom det inte på samma sätt som idag skulle utesluta resurssvaga grupper från möjligheten att ta del av allmänna handlingar. Det skulle göra att alla hade samma möjlighet att få information om den offentliga förvaltningen, vilket får anses vara ett av syftena bakom offentlighetsprincipen.

En myndighet ska ta ut en avgift när den efter begäran tillhandahåller information i elektronisk form

Utredningen föreslår att en myndighet ska ta ut en avgift när den efter en begäran tillhandahåller information i elektronisk form. Idag finns en skyldighet att ta ut en avgift när en myndighet lämnar ut kopior av allmänna handlingar i pappersform. Denna skyldighet gör att det i praktiken inte går för myndigheter att göra undantag från avgiftsskyldigheten. Detta är något som myndigheter också använder som argument när en avgift bestrids till exempel på grund av att det uppstått ett missförstånd om huruvida en begäran verkligen skett. Det heter då ofta att myndigheten gärna hade gjort ett undantag, men att myndigheten är förhindrad att göra det med hänsyn till skyldigheten att ta ut en avgift

enligt avgiftsförordningen. Utredningens förslag innebär att samma skyldighet nu införs när det gäller utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Detta motiveras i utredningen framför allt med att det är viktigt med förutsägbarhet och enhetliga bestämmelser. Eftersom det inte finns någon skyldighet för myndigheter att ta ut avgifter idag förekommer det stora skillnader mellan myndigheterna när det gäller avgiftsuttag. Journalistförbundet delar utredningens uppfattning att det är viktigt med förutsägbarhet och enhetlighet. Enligt Journalistförbundet kommer dock inte utredningens förslag som innebär att myndigheterna ska ta ut en viss kostnad per fil att leda till en så pass stor förbättring när det gäller förutsägbarhet och enhetlighet att det uppväger de nackdelar som en avgiftsskyldighet medför. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om att införa en avgiftsskyldighet.

En schabloniserad avgift för offentlighetsuttag

Utredningen föreslår att en avgift ska tas ut med 125 kronor för den tionde filen och med 5 kronor per fil därutöver. Vid en första anblick kan det framstå som transparent och förutsägbart med ett system där myndigheterna tar betalt per fil. Det bygger dock på att begreppet "fil" tillämpas på samma sätt på alla myndigheter. Det framgår av utredningen att det kommer att finnas ett visst mått av godtycke till exempel när en myndighet skannar handlingar och ska avgöra hur många filer en viss akt ska delas upp i. Om en person begär att få ta del av en handling, till exempel en förundersökning, kan ärendet delas upp i flera olika filer för varje handling som tillfogats ärendet eller så kan hela ärendet utgöra en och samma fil. Det är uppenbart att myndigheterna kommer att tillämpa reglerna på olika sätt, särskilt som det inte finns någon vägledning i lagtexten eller i utredningen om hur reglerna ska tillämpas i praktiken. Eftersom den som begär ut en handling har begränsad insyn i hur IT-systemen på myndigheten ser ut kan det också bli svårt att argumentera emot en myndighet som hävdar att en viss handling är uppdelad i ett visst antal filer av tekniska skäl. I praktiken riskerar därför det föreslagna avgiftssystemet att bli allt annat än transparent och förutsägbart.

Detta är särskilt oroande eftersom Journalistförbundets medlemmar vittnar om att avgiftsuttag medvetet används av myndigheter för att försvåra och motverka utlämnanden. Ett återkommande problem är att myndigheter först uppger att det kommer att bli väldigt dyrt att ta del av en handling digitalt. När personen som begärt ut handlingen sedan säger sig vilja ta del av handlingen på plats hos myndigheten kostnadsfritt ändrar sig ofta myndigheten och helt plötsligt går det bra att maila uppgifterna kostnadsfritt eller till en lägre kostnad än vad som först angavs. Detta är så vanligt att Journalistförbundet regelbundet i sin medlemsrådgivning tipsar om att använda det "knepet". Detta illustrerar enligt Journalistförbundet vikten av att det nya avgiftssystem som införs inte går att missbruka på samma sätt som dagens system. Tyvärr lämnar utredningens förslag mycket i övrigt att önska i denna del.

Ytterligare en aspekt är att de 5 kronor per fil som föreslås riskerar att leda till att det blir väldigt dyrt att ta del av handlingar digitalt. Journalistförbundet hade nyligen i sin medlemsrådgivning ett ärende där en medlem hade begärt ut mail från en myndighet. Det handlade om skickade och mottagna mail till två av myndighetens tjänstemän de senaste 90 dagarna. I den ena tjänstemannens fall handlade det om cirka 9300 mail och i den andra tjänstemannens fall cirka 5300 mail. Den totala kostanden för filerna var enligt myndigheten 14 600 kronor. Det kan konstateras att om myndigheten istället hade tillämpat den kostnadsmodell som föreslås i utredningen, det vill säga 5 kronor per fil, hade den totala kostnaden landat på över 70 000 kronor, vilket enligt Journalistförbundet får anses uppenbart oskäligt.

Den genomsnittlige medborgaren begär sannolikt inte ut särskilt många handlingar på samma gång. Det kanske kan handla om att ta del av alla bygglov som beviljats inom ett visst område eller ta del av enskilda beslut som myndigheten fattat. För den typen av utlämnanden skulle den föreslagna avgiftsmodellen kunna passa. Den medborgare eller journalist som vill kartlägga en myndighet och i grunden granska verksamheten kan dock behöva begära ut betydligt fler handlingar. Enligt Journalistförbundet kommer därför den föreslagna modellen få en hämmande effekt när det gäller en av poängerna med offentlighetsprincipen, nämligen att öka insynen och möjligheterna att granska den offentliga förvaltningen.

Den ordning som gäller idag där myndigheter tillämpar olika avgiftsprinciper för utlämnande av allmänna handlingar i digital form är enligt Journalistförbundet inte tillfredställande. Med utredningen förslag skulle dock ett dåligt system ersättas av ett annat, kanske ännu sämre system. Idag finns det möjlighet för den som anser att en myndighet tar för mycket betalt på ett sätt som inte överensstämmer med den så kallade självkostnadsprincipen att få frågan prövad. Att myndigheterna inte är skyldiga att ta ut en avgift medför som framgår av utredningen vissa nackdelar, bland annat när det gäller förutsägbarheten. Fördelen är dock att myndigheten har en frihet att välja att inte ta ut en avgift i de fall det inte är ekonomiskt försvarbart till exempel på grund av att utlämnandet gått väldigt snabbt trots att det handlat om en stor mängd uppgifter.

Mot bakgrund av det som anförs ovan, och särskilt som utredningen samtidigt föreslår att det införs en skyldighet att ta ut en avgift, avstyrker Journalistförbundet förslaget. Enligt Journalistförbundet bör regeringen istället överväga att införa avgiftsfrihet som huvudregel.

För det fall att regeringen trots allt väljer att gå vidare med utredningens förslag och införa en schabloniserad avgift anser Journalistförbundet att avgiften per fil, från och med den elfte filen, bör vara betydligt lägre, till exempel 1 krona per fil. Detta skulle motivera myndigheterna att använda kostnadseffektiva system för filöverföring, samtidigt som det skulle motverka att större granskningar av myndigheternas verksamhet blir oskäligt dyra att genomföra.

En avgift ska i vissa fall tas ut för ett fysiskt lagringsmedium

Utredningen föreslår att myndigheten ska få ta ut en avgift för ett fysiskt lagringsmedium som krävs för att distribuera informationen, eller som efterfrågats av sökanden. Avgiften ska motsvara självkostnadspriset. Enligt utredningens förslag ska myndigheter på samma sätt som idag inte kunna ta betalt för att tillgängliggöra uppgifter, det vill säga till exempel sekretessprövning av handlingar. Enligt utredningen ska däremot kostnader, som är hänförliga till tillhandahållandet det vill säga kostnader för att bearbeta information så att den tillhandahålls i ett visst logiskt format, räknas med i avgiftsunderlaget. I praktiken är det dock svårt, i alla fall för en utomstående, att avgöra vad som är kostnader som är hänförliga till tillgängliggörandet och vilka som är hänförliga till tillhandahållandet. Journalistförbundet har i sin rådgivning sett exempel på myndigheter som uppger att de tar betalt för att skanna en handling trots att det är uppenbart att handlingen inte har skannats på nytt eftersom flera journalister fått samma inskannade version av handlingen. Så länge det inte finns något krav på att myndigheten ska kunna redogöra för sin kostnader kopplade till tillhandahållandet blir det svårt för den enskilde att veta vad som ryms i avgiften. Journalistförbundet ser en risk för att möjligheten att ta betalt för lagringsmedium kommer att användas av vissa myndigheter på ett liknande sätt för att fördyra utlämnandet. Det framgår inte heller av lagtexten eller utredningen att myndigheterna i första hand ska välja den distributionsform som är billigast eller smidigast för den som begär ut handlingen. En myndighet skulle till exempel kunna välja att lämna ut informationen via ett USB-minne som skickas med posten. Detta skulle inte bara innebära en merkostnad för den som vill ta del av handlingen utan skulle även fördröja utlämnandet. Enligt Journalistförbundet bör det framgå av lagtexten att allmänna handlingar som lämnas ut digitalt i första hand ska distribueras på det sätt som är billigast och snabbast.

Särskilda skäl för att frånga fastställda avgifter

Utredningen föreslår att myndigheten ska få besluta om undantag från vad som föreskrivs om schablonavgifter för offentlighetsuttag och avgifter för tillhandahållande i elektronisk form som går utöver offentlighetsprincipen om det finns särskilda skäl. Det är enligt Journalistförbundet positivt att det finns en möjlighet att göra undantag från schablonavgiften i vissa fall. Det framgår dock av utredningen att denna möjlighet endast är tänkt att användas av myndigheterna i verkliga undantagsfall. Det kan därför ifrågasättas vilken praktisk effekt som regeln kommer att få när det gäller att förhindra överuttag av avgifter. Utredningen anser vidare att regeln ska kunna användas när en person ständigt återkommer med "småbeställningar". I de fallen ska beställningarna kunna läggas ihop så att den totala mängden beställningar överstiger 10 filer. Enligt Journalistförbundet behöver det förtydligas hur regeln

är tänkt att tillämpas i praktiken. Både när det gäller att förhindra överuttag av avgifter och när det gäller småbeställningar. En redaktion som bevakar en viss myndighet regelbundet kommer naturligtvis att återkomma med småbeställningar till myndigheten. Enligt Journalistförbundet bör det inte kunna utgöra särskilda skäl för att frånga schablonavgiften.

Rätt att begära ett särskilt avgiftsbeslut

Utredningen föreslår att om en beställare vill invända mot en avgift som tagits ut av en myndighet för att den tillhandahåller information i elektronisk form, ska han eller hon kunna kräva att myndigheten fattar ett beslut i samma ordning som anges i 23 § avgiftsförordningen. Detta gäller oavsett om tillhandahållandet utgör ett offentlighetsuttag eller ett informationsuttag i övrigt. Enligt Journalistförbundet är det välkommen att det förtydligas i avgiftsförordningen att myndigheten är skyldig att fatta ett beslut om avgiften. Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

En utvidgad instansordning

Utredningen föreslår att det ska anges i en särskild bestämmelse i avgiftsförordningen att ett beslut om avgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller hovrätt, överklagas dock till kammarrätt. Beslut av regeringen, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, liksom beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där, får inte överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. Detta gäller inte om ärendet har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt. Journalistförbundet tillstyrker utredningens förslag om att beslut om avgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den ordning som hittills gällt, det vill säga att beslut om avgift prövas av Skatteverket har inte varit tillfredställande. Förvaltningsdomstolarna har en vana av att pröva frågor om allmänna handlingar och den föreslagna ordningen kommer därför att vara mer ändamålsenlig.

Utredningen föreslår att vissa beslut till exempel beslut av regeringen inte ska få överklagas. Detta är i linje med det som gäller vid beslut om att ta del av allmänna handlingar som fattas av regeringen. Inte heller i dessa fall finns möjlighet till domstolsprövning. Enligt Journalistförbundet strider denna ordning mot rätten till domstolsprövning som kommer till uttryck i artikel 6 i Europakonventionen. Enligt Journalistförbundet är det anmärkningsvärt att Sverige bryter mot konventionen på detta sätt och problemet bör åtgärdas omgående.



*Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet*