



KLAGANDE

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.

MOTPART

Linköpings kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Linköpings kommuns beslut den 27 mars 2018, § 78

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Kommunfullmäktige i Linköpings kommun beslutade den 27 mars 2018 att anta kommunledningsförvaltningens förslag till ny taxa vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Den nya taxan framgår av bilaga 1. Av beslutet framgår att taxan har justerats bl.a. utifrån de nya media som finns samt för att hamna i nivå med andra kommuner och statliga myndigheter.

Klagandena begär att beslutet ska upphävas.

Kommunen anser att överklagandena ska avslås.

VAD PARTERNA I HUVUDSAK ANFÖR

anför till stöd för sin talan i huvudsak följande. Beslutet strider mot självkostnadsprincipen i kommunallagen. Att en kommun har att förhålla sig till självkostnadsprincipen vid uttagande av avgift för kopior av allmänna handlingar framgår av SOU 2010:4. En taxa på 6 kr per sida för en papperskopia är väl tilltagen och kan jämföras med de 2 kr som gäller i den statliga avgiftsförordningen (1992:191). Kommunen har inte redovisat hur de kommit fram till en avgift om 6 kr, vilket verkar vara en mycket hög självkostnad. Inte heller har kommunen redovisat vilka kostnader som uppstår när en digital handling skickas via e-post. Kommunen kan inte ta samma avgift för papperskopior som digitala handlingar, utan taxan måste sättas utifrån hur respektive handling produceras och levereras. Om kommunen måste scanna in en handling för att den ska bli digital så ska självkostnaden för detta vara gällande i taxan. Denna kostnad får dock bara tas ut en gång eftersom handlingen därefter finns lagrad digitalt. Enligt praxis (RÅ 85 2:9) får i avgiften inte ingå kostnader för framtagandet och återställandet av en handling. Man får alltså inte ta betalt för att leta fram den digitala handlingen i datorn. Kvar blir då endast kostnaden för att skicka handlingen. Självkostnaden för att skicka en handling digitalt är obetydlig och en digital handling borde därför vara avgiftsfri. Nivån på avgifter för kopior har i flera fall kritiserats av JO, som menar att för höga avgifter motverkar syftet med offentlighetsprincipen.

anför till stöd för sin talan följande. De protesterar mot beslutet att ta betalt för digitalt material. Det är viktigt att de enkelt och utan kostnad kan ta del av allt material, eftersom de annars inte fullt ut kan delta i den demokratiska processen.

anför till stöd för sin talan i huvudsak följande. Beslutet innebär att vanliga medborgare framöver kommer att ha svårt att få insyn i den kommunala verksamheten. Offentlighetsprincipen är en viktig del i demokratin och genom att ta ut överpriser för handlingar så hindrar kommunen medborgare från att ta del av handlingar. De förstår inte hur kommunen har beräknat taxan. Beslutet strider mot självkostnadsprincipen i kommunallagen och är därför olagligt.

Kommunen tillbakavisar påståendena om att självkostnadsprincipen inte följs och att kommunen gör en vinst i och med beslutet. Kommunen har enligt tryckfrihetsförordningen rätt att ta ut avgift för utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Det finns ingen skyldighet att lämna ut handlingar digitalt, men om kommunen väljer att göra det som en serviceåtgärd har kommunen rätt att ta betalt för detta. Av förarbetsuttalanden framgår att självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet, varför kostnaderna i det enskilda fallet saknar betydelse. Kommunen har alltså möjlighet att för en enstaka begäran ta ut en högre avgift än vad självkostnadsprincipen tillåter, under förutsättning att den totala kostnaden för utlämnanden av allmänna handlingar motsvarar eller understiger självkostnaden.

Vad gäller offentlighetsprincipen har varje kommunmedborgare rätt att utan avgift ta del av allmän handling på stället. Avgiftsnivån är inte heller så hög att offentlighetsprincipens syfte motverkas.

Trots att kommunens avgiftshantering inte omfattas av avgiftsförordningen har kommunen vid framtagandet av taxan tagit del av och använt samma avgiftsunderlag som det som tillåts enligt förordningen. Avgifterna enligt förordningen är beräknade med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad för statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för framställning och distribution. Beloppen i taxan har dock inte justerats sedan år 1995, trots att

lönenivåerna uppenbart har ökat sedan dess. Avgiftsförordningen avser att kostnader för kopiering, material och expediering ska täckas, men däremot inte kostnader för den tid som går åt för att ta fram uppgifterna. Kommunen har sedan tidigare en taxa för kopior av allmänna handlingar, i vilken beloppen inte justerats sedan år 1993. Utöver kostnader för hantering i enlighet med gällande sekretessbestämmelser samt krav på hantering av personuppgifter, finns andra kostnader i den kommunala verksamheten, såsom lönekostnader. En genomsnittlig kommunalanställds lön har mer än fördubblats sedan år 1993. Utlämnande av allmän handling hanteras dessutom numera av i princip samtliga personalkategorier.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett överklagat beslut upphävas, om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Enligt 13 kap. 7 § kommunallagen får domstolen, vid prövning av överklagandet, inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden hänvisat till före klagotidens utgång.

Av 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) följer att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut.

Av 2 kap. 6 § kommunallagen framgår att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Av förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 6 § kommunallagen (prop. 1993/94:188 s. 84 ff.) framgår bl.a. följande. Självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet, vilket innebär att kostnaderna i det enskilda fallet inte har någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen. Alla relevanta kostnader, både direkta och indirekta, som verksamheten ger upphov till ska ingå i en självkostnadsberäkning. Som exempel på direkta kostnader ges personal- och personalomkostnader (pensionskostnader), material, tjänster, försäkringar m.m. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Även verksamhetens eventuella andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader ska räknas med. En självkostnads-kalkyl bygger ofta på osäkra antaganden. En fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader och intäkter är därför inte realistiskt. Ett överuttag av avgifter bör därför kunna godtas så länge avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget bör emellertid inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid.

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet

Klagandena har i huvudsak anfört att den av kommunen beslutade höjningen av taxan för kopior av allmänna handlingar står i strid med offentlighets- samt självkostnadsprincipen. Det är klagandena som har bevisbördan för att beslutet är olagligt och prövningen görs i förhållande till de omständigheter som klagandena hänvisat till före klagotidens utgång.

Strider det överklagade beslutet mot offentlighetsprincipen?

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningen bl.a. genom vad som stadgas om enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar. Av tryckfrihetsförordningen följer att den som önskar ta del av en allmän handling kan göra det avgiftsfritt på det ställe där handlingen finns (jfr 2 kap. 15 §). När det gäller kopior av allmänna handlingar finns emellertid en rätt att ta betalt för dessa (jfr 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen). För statliga myndigheter regleras rätten att ta ut avgift i avgiftsförordningen, medan kommunala myndigheter har att förhålla sig till de principer som framgår av bl.a. kommunallagen.

Det kan visserligen konstateras att en för hög avgift kan medföra att enskilda avhåller sig från att beställa kopior av allmänna handlingar, vilket motverkar syftet med offentlighetsprincipen. Vad de klagande har anfört visar emellertid inte, enligt förvaltningsrättens mening, att den av kommunen beslutade avgiften är så hög att den strider mot tryckfrihetsförordningen eller att taxan annars motverkar syftet med offentlighetsprincipen.

Strider det överklagade beslutet mot självkostnadsprincipen?

Av 2 kap. 6 § kommunallagen framgår att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Av förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 6 § kommunallagen framgår att självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet och att det i beräkningen av självkostnaden ska ingå såväl direkta som indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till. Ett visst överuttag för

en enskild tjänst, såsom expediering av digitala handlingar, kan således vara tillåtet under förutsättning att det totala uttaget av avgifter för allmänna handlingar inte överstiger de kostnader som kommunen har för den verksamhet som tillhandahållandet av kopior av allmänna handlingar utgör.

Av det som framkommit i målet framgår enligt förvaltningsrätten inte att den avgift som kommunen beslutat om överstiger kommunens kostnader för att tillhandahålla kopior av allmänna handlingar. Det har mot denna bakgrund inte visats att den beslutade taxan för kopior av allmänna handlingar, vare sig i pappersform eller i digitalt format, strider mot självkostnadsprincipen. Att kommunen i samband med beslutet inte redogjort för hur beloppen i taxan har räknats fram påverkar enligt förvaltningsrättens mening inte lagligheten i beslutet.

Sammanfattning

Vad klagandena har anfört visar inte att det överklagade beslutet strider mot lag eller annan författning eller mot någon av de andra prövningsgrunderna i 13 kap. 8 § kommunallagen. Beslutet ska således inte upphävas och överklagandena ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (FR-03).

Marika Ericson

Rådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Staffan Forsberg och Leif Tollén deltagit. Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Felicia Stenström.



Taxa för utlämnande av kopior med mera av allmänna handlingar

Förslag till kommunstyrelsens beslut

1. Kommunledningsförvaltningens förslag till ny taxa tillstyrks.

Förslag till kommunfullmäktiges beslut

1. Förslag till ny taxa godkänns och gäller från och med 1 mars 2018.

Ärende

En översyn av gällande taxa för utlämnande av kopior med mera av allmänna handlingar är befogad med anledning av de nya betalningsmetoder samt de nya media som finns. Härutöver bör en justering av taxan vid utlämnande av allmän handling ske.

Vid en översyn av taxan har det från kommunens förvaltningar framkommit önskemål om fler betalningsmetoder för att underlätta hanteringen på enheterna.

I förslaget justeras taxan uppåt för att hamna i nivå med andra kommuner/statliga myndigheter enligt följande:

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

Bakgrund

Nuvarande taxa för utlämnande av kopior med mera av allmänna handlingar fastställdes av kommunfullmäktige i juni 2012. Verksamheterna har framfört önskemål om en översyn av taxan. Dels med anledning av att det idag finns fler betalningsmetoder som skulle underlätta hanteringen vid utlämning av handlingar, dels med anledning av att nivån på avgifterna är låg.

I verksamheterna togs kontantkassor bort för ett antal år sedan och det har varit svårt att hitta andra sätt att hantera betalningen. Idag finns möjligheten att betala med Swish vilket kommer underlätta hanteringen. Med anledning av den enskildes rätt att vara anonym vid begäran av allmän handling är kommunen skyldig att även fortsättningsvis lämna ut handlingar mot kontant betalning, vilket måste hanteras i taxan.

Vidare finns behov av att i taxan ta betalt för elektroniska handlingar som skickas via e-post. Likt den statliga avgiftsförordningen bör det inte skilja i kostnad beroende av om handlingen lämnas ut på papper eller per e-post.

Utöver ovanstående ändringar innefattar förslaget dessutom en taxa för avskrift/ bestyrkt kopia samt för digital upptagning där kostnaden är kopplad till hur lång tid som tas i anspråk.

I förslaget justeras taxan uppåt för att hamna i nivå med andra kommuner/statliga myndigheter. Vid en jämförelse har följande framkommit:

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

Norrköpings kommun	Upp till 9 sidor	Ingen avgift
	10 sidor	50 kr
	För varje sida utöver	2 kr/sida
Avskrift/bestyrkt kopia	Per påbörjad fjärdedels timme	125 kr
Digital upptagning	Per påbörjad fjärdedels timme	125 kr

Region Östergötland	Upp till 9 sidor	ingen avgift
	10 sidor	60 kr
	för varje sida utöver	6 kr/sida

Linköpings universitet (myndighet)	Upp till 9 sidor	Ingen avgift
	10 sidor	50 kr
	för varje sida utöver	2 kr/sida
Avskrift/bestyrkt kopia	Per påbörjad fjärdedels timme	90 kr

För att säkerställa att det blir en enhetlig rutin för kommunen vid utlämning av allmänna handlingar kommer en instruktion kopplad till taxan tas fram och förankras hos berörda.

Legalitet

Enligt 8 kap 3b § kommunallagen får kommuner ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. Kommuner får inte ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla om det inte är särskilt föreskrivet.

Kommuner får inte ta ut höge avgifter än som svarar mot kostnaden för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller enligt 8 kap 3c § kommunallagen.

Information eller förhandling enligt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

MBL-information eller förhandling är inte påkallad.

Kommunledningsförvaltningen

Paul Håkansson

Mikael Borin

Beslutet skickas till:
Samtliga nämnder och förvaltningar



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.