

## Ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar

---

Den 25 november 2003 meddelade *JO Berggren* ett beslut med följande innehåll.

### Bakgrund

Efter en anmälan från AA mot det kommunala bolaget Växjöhem AB gjorde jag i ett beslut den 13 mars 2002 (ärende dnr 3452-2000) uttalanden rörande bolagets handläggning av frågor om handlingsutlämnande. Bland annat ifrågasatte jag bolagets uttag av avgift för kopior av allmänna handlingar. Av utredningen i ärendet framgick att bolaget med stöd av ett beslut av dess styrelse tog ut avgift med 10 kr per kopia och att denna avgift även inkluderade kostnad för arbetet.

### Anmälan

I en ny anmälan, som kom in till JO den 17 maj 2002, anmälde AA på nytt Växjöhem AB. Han framförde bl.a. att bolaget inte hade ändrat sitt beslut om avgift för kopior av allmänna handlingar och begärde att JO på nytt skulle granska bolagets uttag av avgift.

### Utredning

Vid telefonkontakt med en tjänsteman hos bolaget upplystes att bolaget inte hade några planer att ändra avgiften för kopior av allmänna handlingar.

Bolaget anmodades att yttra sig angående dess uttag av avgift för kopior av allmänna handlingar och grunderna för avgiften. I yttrandet, som kom in till JO den 31 oktober 2002, anförde styrelseordföranden BB följande (bilagan utesluten här).

Avgiften beslutades av bolagets styrelse den 18 april 2000 (bifogar protokoll). Till grund för beslutet låg ingen särskild beräkning utan avgiften fastställdes till vad styrelsen ansåg skäligt. Det har inte heller i efterhand gjorts någon beräkning av vad en kopia inklusive arbete kostar.

I fråga om avgifter för kopior av allmänna handlingar hos bl.a. myndigheter under regeringen framgår av 16 § avgiftsförordningen (1992:191) följande. Om en beställning omfattar tio sidor eller mer, skall avgift tas ut för kopiorna av allmänna handlingar och för utskriften av upptagningar för automatisk databehandling. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är

avgiften 2 kronor. Myndigheten får besluta om undantag från första och andra styckena om det finns särskilda skäl.

Dessa föreskrifter är inte formellt tillämpliga på kommunala bolags uttag av avgifter för kopior av allmänna handlingar. Min tolkning av avgiftsförordningen blir således att Växjöhem inte formellt omfattas av denna förordning och således själva får fastställa de avgifter som skall tas ut.

En viktig skillnad mellan å ena sidan staten och kommunen och å andra sidan kommunala bostadsföretag som Växjöhem är att de första är skattefinansierade medan Växjöhems intäkter utgörs av hyror från enskilda hyresgäster. En annan skillnad är att bostadsbolagen verkar på en konkurrensutsatt marknad vilket innebär att bostadsbolagen för att konkurransen inte skall bli rubbad bör ha rätt att ta ut ersättning för sina kostnader.

Mot denna bakgrund är det inte bara rimligt utan även önskvärt att kostnaden för en kopia åsätts sitt verkliga värde inklusive kostnad för arbetet. Med en realistisk kostnadsberäkning torde 10 kronor per sida framstå som en låg avgift.

Styrelsens beslut i Växjöhem om avgiften för en kopia av en allmän handling är fortfarande 10 kronor.

AA kommenterade remissvaret.

### **Bedömning**

I mitt beslut den 13 mars 2002 (dnr 3452-2000, JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 501) rörande Växjöhem AB anförde jag beträffande frågan om bolagets uttag av avgift för kopior av allmänna handlingar bl.a. följande.

Av utredningen framgår att det för bolaget finns en giltig taxa, som har beslutats av bolagets styrelse, enligt vilken avgift skall tas ut med 10 kr per kopia. Bolaget har i remissyttrandet anført att man inte har gjort någon särskild beräkning av avgiften utan fastställt den till ett belopp som ansågs skäligt. Enligt bolagets uppfattning är det rimligt att kostnaden för kopior även inkluderar kostnaden för arbetet.

För statliga myndigheter är avgifterna för kopior av allmänna handlingar fastställda i avgiftsförordningen (1992:191). Enligt 16 § förordningen skall avgift tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kr och för varje sida därutöver är avgiften 2 kr. För myndigheter på det kommunala området saknas särskilda regler motsvarande bestämmelserna i avgiftsförordningen. Varje kommun får därför själv fastställa de avgifter som skall tas ut. Inget hinder möter dock mot att avgiftsförordningens regler får tjäna till vägledning vid avgifts-sättningen. Att det finns en beslutad taxa är en förutsättning för att avgift skall kunna tas ut (se JO 1989/90 s. 392). Om en kommun tar ut avgifter för kopior av allmänna handlingar är den bunden av den inom kommunalrätten gällande självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

Även kommunala bolag måste beakta allmänna kommunalrättsliga grundsatsar t.ex. självkostnadsprincipen (se Bohlin, Kommunalrättens grunder, 3 u. 2000, s. 62 f.). Det ligger också i sakens natur att kommunala bolag, liksom myndigheter, vid bestämmande av avgifter för kopior av allmänna handlingar tar hänsyn till syftet med handlingsoffentligheten – som är en del av offentlighetsprincipen – och till den rättspraxis som finns på området.

I 2 kap. 1 § TF anges att handlingsoffentligheten är avsedd att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Den har stor betydelse från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt; genom att myndigheternas åtgärder är föremål för allmän insyn får allmänheten möjligheter att kontrollera deras handläggningsrutiner och effektivitet m.m., vilket skapar vissa garantier för att myndigheterna inte missbrukar sin makt. Det är enligt min mening uppenbart att en avgift för kopior av allmänna handlingar inte bör sättas alltför högt. En för hög avgift medför att enskilda avhåller sig från att beställa kopior av allmänna handlingar vilket direkt motverkar syftet med offentlighetsprincipen.

Till grund för bestämmandet av avgifter för kopior av allmänna handlingar får dessutom läggas endast vissa typer av kostnader, nämligen maskin- och papperskostnader. Hänsyn får således inte tas till kostnader för handlingens framtagande och återställande (se RÅ85 2:9). JO har i anslutning till det avgörandet uttalat att de överväganden som lett fram till denna praxis har relevans även för de kommunala bolag som har att tillämpa TF:s regler om rätten att ta del av allmänna handlingar (JO 1996/97 s. 497).

Mot bakgrund av det anförda kan jag konstatera att bolaget i avgiften för kopiorna inte borde ha inkluderat kostnaden för arbetet.

Av utredningen i det nu aktuella ärendet framgår att bolaget inte har ändrat sin avgift för kopior av allmänna handlingar. Vad bolaget har anfört i remissvaret är också i allt väsentligt detsamma som det som bolaget framförde i det förra ärendet. Som jag – med hänvisning till det där beskrivna rättsläget – uttalade i mitt beslut i det ärendet bör bolaget i sin avgift för kopior av allmänna handlingar inte inkludera kostnaden för arbetet (se JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 497).

Vad bolaget nu har anfört ger mig inte anledning till någon annan bedömning. Härtill kan läggas följande.

Vad gäller storleken av bolagets avgift för kopior av allmänna handlingar, 10 kr per kopia, kan vid en jämförelse med de bestämmelser om sådan avgift som gäller för myndigheter under regeringen konstateras följande. Om någon begär kopior av 50 handlingar, vilket inte kan anses vara en anmärkningsvärd mängd handlingar för den som t.ex. vill granska hela materialet i ett ärende, blir avgiften hos en myndighet under regeringen 130 kr; 50 kr för de första tio handlingarna plus 80 kr (40 x 2 kr) för resterande handlingar. Avgiften för samma antal handlingar blir hos bolaget 500 kr (50 x 10 kr). Det rör sig således om en påfallande skillnad i storleken på avgifterna. Enligt min mening är under nuvarande förhållanden en avgift på 10 kr per handling så hög att det finns en uppenbar risk att avgiften motverkar syftet med offentlighetsprincipen.

Av det sagda framgår att jag är mycket kritisk till bolagets handläggning av de berörda avgiftsfrågorna.

Jag översänder ett exemplar av detta beslut till Kommunfullmäktige i Växjö kommun för kännedom.