

Anmälan mot Uddevalla Energi AB angående handläggningen av ärenden rörande utlämnande av handlingar m.m.

Anmälan

I en anmälan den 26 maj 2006 klagade AA på det kommunala bolaget Uddevalla Energi AB för långsam handläggning av ärenden om utlämnande av handlingar och för högt avgiftsuttag i samband med detta. Av anmälan, därtill fogade handlingar och senare kompletteringar framkom bl.a. följande. Den 4 april 2006 begärde AA per e-post att få en kopia av bolagets huvudbok eller bolagets kontoplan med uppgift om årsomsättningen för varje konto under perioden den 1 januari 2003 till den 31 december 2005. Den 10 april 2006 ändrade han sin begäran till att omfatta endast bolagets kontoplan. Den 18 april 2006 påminde han bolaget om begäran. Den 24 april 2006 fick han de begärda handlingarna. Den 25 april 2006 begärde han att få uppgift om omsättningen under perioden 2003 - 2005 på 18 utvalda konton. Den 2 maj 2006 skickade bolaget cirka 50 sidor med de begärda uppgifterna samt en faktura på 571 kronor. Han bestred fakturan men bolaget vidhöll sitt krav. Den 9 maj 2006 begärde han att få boka tid för att på plats få studera vissa handlingar. Han begärde också att han vid besöket skulle få uppgift om ”vilka leverantörer ni har som kostar mer än 200 000 kronor på årsbasis samt titta på tillhörande upphandling”. Han erbjöds att ta del av handlingarna antingen den 12 eller den 15 maj. Om dessa tider inte skulle passa erbjöds han att ta del av handlingarna den 9 juni 2006. En sammanställning med uppgifter om de leverantörer som hade kostat mer än 200 000 kronor erbjöd sig bolaget ta fram mot en avgift om 490 kronor exklusive moms i timmen. Den 11 maj 2006 ändrar han sin begäran att avse samtliga leverantörer. Den 16 maj 2006 begärde han omgående svar från bolaget. Bolaget svarade att berörd personal inte fanns tillgänglig. Den 30 maj 2006 överklagade han bolagets beslut att inte lämna ut vissa handlingar. Överklagandet kom in till bolaget den 1 juni 2006 och överlämnades till överinstansen den 14 juni 2006.

Utredning

Bolaget anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som framförts i AA:s anmälan till JO. I yttrandet skulle särskilt kommenteras bolagets avgift för de

handlingar som skickades till AA den 2 maj 2006. Bolaget anförde i avgivet yttrande bl.a. följande.

Den av bolaget fastställda taxan för att tillhandahålla kopior av allmänna handlingar är åtta kronor exklusive moms per sida. Taxan baseras på självkostnad. Kommunalfullmäktiges taxa har bedömts icke täcka bolagets kostnader och tillämpas således inte i bolaget. Bolaget är en egen juridisk person. Taxe- och prisfrågor behandlas inte av bolagsstämman, som är det bolagsorgan som utfärdar ägardirektiv.

AA:s begäran om kopior av kontoplanen expedierades och fakturerades med förfallodag 2006-05-19. Fakturan betalades av AA 2006-05-29.

Den följande begäran om omsättningen på ett antal utvalda konton under tre år tillhandahölls (2 maj 2006) genom kopior på de aktuella sidorna i bokföringen. Detta var det rationella sättet att tillmötesgå beställningen. Om en sammanställning av uppgifter ur dessa handlingar skulle göras hade det krävt en arbetsinsats av en omfattning som inte kan anses rutinartad och därför medfört debitering enligt fastställd timtaxa.

54 sidor kopior översändes till AA, som efter mottagandet bestridit att han beställt dem och hittills vägrat att betala för dem.

Tillhandahållandet av uppgifter innebär att bolaget ur pappers- och/eller elektroniska dokument skall göra avskrifter, sammandrag, sammanställningar etc. samt efter prövning avlägsna uppgifter som omfattas av sekretess. Sådant tillhandahållande sker, i den omfattning bolaget bedömer det möjligt med hänsyn till verksamhetens art, mot fastställd timtaxa, som är 490 kronor exklusive moms (den lägsta timtaxan för bolagets tjänster).

Bolaget har erbjudit AA att tillhandahålla uppgifter om vilka som är bolagets leverantörer genom att ur tillgängliga databaser mot fastställd taxa framställa en sammanställning. Framställningen är inte en rutinbetonad åtgärd. AA:s begäran om uppgifter om inköpsvolymerna från var och en av dessa leverantörer under tre år har bolaget avslagit.

AA:s överklagan av bolagets beslut har prövats av kammarrätten i Göteborg. I domen 2006-08-02 (mål 3776-06) skriver kammarrätten:

”Beträffande begärda uppgifter om inköpsvolymerna från var och en av bolagets leverantörer finner kammarrätten, mot bakgrund av vad bolaget anför, att sekretess gäller för uppgifterna enligt 8 kap. 10 § första stycket sekretesslagen. Bolaget får därför anses ha haft fog för sitt beslut i denna del.”

Kammarrätten bifaller AA:s överklagande på så sätt att Uddevalla Energi AB till AA skall lämna begärda uppgifter om namn på bolagets leverantörer. Bolaget har före domen till AA meddelat att en sådan sammanställning kan tillhandahållas (se ovan) och även i yttrande till kammarrätten meddelat detta. Framställningen är inte en rutinbetonad åtgärd. Bolaget har inte motsatt sig AA:s begäran till denna del och har inte någon annan mening än kammarrätten.

Bolaget finner AA:s påstående att bolaget inte utlämnar handlingar och uppgifter inom rimlig tid grundlöst. Framställningar av dessa slag handläggs så snart kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

AA kan inte ha varit omedveten om att tillhandahållande av kopior på allmänna handlingar sker mot betalning. Den första beställningen av kopior betalades av AA.

Prissättningen av kopior framgår ovan.

Med hänvisning till vad som ovan anförts delar bolaget inte AA:s mening om felaktigt agerande i något av de fyra avseenden AA framfört i sin anmälan.

AA yttrade sig över remissvaret och vidhöll sin kritik. Han anförde även ytterligare klagomål mot bolaget rörande rätten att ta del av handlingar.

Rättslig reglering

JO:s tillsynskompetens beträffande kommunala bolag är begränsad och rör i huvudsak tillämpningen av regelverket om utlämnande av allmänna handlingar och rätten att få ut uppgifter ur allmänna handlingar.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar också primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 1 kap. 9 § första stycket sekretesslagen (1980:100) skall vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också gälla handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Enligt 2 kap. 3 § TF förstås med en handling en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Handlingen är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En upptagning anses förvarad hos myndigheten om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart som möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Myndigheten är skyldig att i en inte obetydlig utsträckning bistå sökanden genom att, t.ex. med hjälp av register, leta fram sådana handlingar som han begär.

Begäran om uppgifter ur handlingar

En begäran om handlingsutlämnande skall inte förväxlas med en begäran om att få uppgifter ur allmänna handlingar. Enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen skall en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Kommunala bolag omfattas av skyldigheten enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen att lämna uppgifter ur allmänna handlingar. Bolagen har därutöver inte någon författningsbestämd skyldighet att svara på frågor motsvarande vad som föreskrivs i 4 § förvaltningslagen.

När någon begär att få ut uppgifter ur allmänna handlingar kan det när det gäller denna begäran inte ställas upp något absolut krav på att vederbörande kan precisera i vilken handling uppgiften finns. I likhet med vad som gäller beträffande framställningar om handlingsutlämnande är en myndighet skyldig att bl.a. efterforska uppgifter i en oklart preciserad handling. En sådan skyldighet anses också gälla hos kommunala bolag. Myndigheter och kommunala bolag har dock rätt att avslå en framställning enligt bestämmelsen om betydande hinder möter på grund av arbetets behöriga gång.

Avgift för kopior av allmänna handlingar

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 kronor och för varje sida däröver 2 kronor. 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 som vägledning. 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.

Till grund för bestämmandet av avgifter för kopior av allmänna handlingar får 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 (JO1996/97 s. 497).

Överklagande

Beslut varigenom myndigheter har avslagit enskildas begäran att få ta del av handlingar får överklagas. Kommunala beslut överklagas hos kammarrätten.

Av 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen framgår att 23-25 § § och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) skall tillämpas i fråga om överklagande av beslut om utlämnande av allmän handling som meddelats av ett kommunalt bolag. De övriga bestämmelserna i förvaltningslagen har dock inte gjorts tillämpliga i detta fall.

Av 23 § förvaltningslagen framgår att en överklagandeskrift skall ges in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet. Enligt 24 § samma lag

ankommer det på den myndigheten att pröva om skrivelsen har kommit in i rätt tid. Om skrivelsen inte avvisas på grund av att den har kommit in för sent skall myndigheten, enligt 25 § nämnda lag, överlämna skrivelsen och övriga handlingar till den myndighet som skall pröva överklagandet.

Trots att förvaltningslagen endast i begränsade delar är tillämplig i fråga om kommunala bolag är det här av intresse att beröra föreskriften i 7 § förvaltningslagen. Där sägs att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. JO har i anslutning till 7 § förvaltningslagen i flera beslut uttalat att myndigheterna skall överlämna en överklagandeskrift och övriga handlingar i ärendet till överinstansen utan dröjsmål och att handläggningstiden i normalfallet inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314). När det gäller beslut om allmänna handlingar tillkommer dessutom det allmänna skyndsamhetskravet i förut nämnda 2 kap. 12 § TF. Det är därför i sådana ärenden än mer angeläget att överklagandeskrifter överlämnas utan dröjsmål.

Bedömning

AA:s begäran om att få en kopia av bolagets huvudbok kom in till bolaget den 4 april 2006 och han fick de begärda handlingarna den 24 april 2006. Jag konstaterar att en handläggningstid på närmare tre veckor inte står i överensstämmelse med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamt handläggning.

Den 25 april 2006 begärde AA att få uppgift om omsättningen under perioden 2003-2005 på ett antal utvalda konton. Den 2 maj 2006 skickade bolaget cirka 50 sidor med de begärda uppgifterna samt en faktura på 571 kronor. Det hade varit lämpligt om bolaget hade tagit kontakt med AA innan handlingarna skickades – speciellt då bolaget debiterade honom för kopiorna med ett inte obetydligt belopp.

Den 9 maj 2006 begärde AA att få boka tid för att hos bolaget få studera vissa handlingar. Han erbjöds att ta del av handlingarna antingen den 12 eller den 15 maj. Om dessa tider inte skulle passa erbjöds han att ta del av handlingarna först den 9 juni 2006. Som jag redogjort för tidigare är huvudregeln enligt TF att en allmän handling skall tillhandahållas ”genast eller så snart som möjligt” d.v.s. i omedelbar anslutning till sökandens begäran. Regeln förutsätter att begäran kan framställas när som helst under tjänstetid (jfr Bohlin, Offentlighetsprincipen, 6 u s. 119 f.). Enligt föreskrifterna i 5 § tredje stycket förvaltningslagen skall en myndighet ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag - fredag bl.a. för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten. Denna regel är inte direkt tillämplig på kommunala bolag, men enligt min mening måste även dessa ha ett system för öppettider som innebär att allmänheten får tillgång till allmänna handlingar i den omfattning som TF kräver. Bolagets erbjudande om möjliga tider för AA att ta del av allmänna handlingar synes inte nå upp till de krav TF ställer på tillgänglighet.

AA önskade även vid besöket få uppgift om vilka leverantörer som kostat bolaget mer än 200 000 kronor per år. Bolaget erbjöd sig att genom en datakörning ta fram en sammanställning med de begärda uppgifterna mot en avgift om 490 kronor i

timmen exklusive moms. Bolaget har i remissvaret hit hävdad att ”en sammanställning av de uppgifter som begärts hade krävt en arbetsinsats av en omfattning som inte kan anses rutinartad”. Som jag nämnt tidigare föreskrivs i 2 kap. 3 § andra stycket sista meningen TF att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Detta innebär att om sammanställningen kunde göras med rutinbetonade åtgärder som innefattade en begränsad arbetsinsats och inte förorsakade några nämnvärda kostnader borde bolaget ha tagit fram uppgifterna och avgiftsfritt meddelat honom dessa. Av utredningen framgår inte hur stor arbetsinsats som hade krävts för att ta fram de efterfrågade uppgifterna. Det finns därför inte tillräckligt underlag för mig att göra något uttalande avseende bolagets begäran om betalning för att framställa det begärda materialet.

Den 30 maj 2006 överklagade AA bolagets beslut att inte lämna ut vissa handlingar. Överklagandet kom in till bolaget den 1 juni 2006 men överlämnades till överinstansen först den 14 juni 2006. Mot bakgrund av de regler jag redogjort för tidigare kan bolaget inte undgå kritik för att inte tidigare ha överlämnat överklagandet till överinstansen.

Det ligger 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. Det har stor betydelse från bl.a. rätts-säkerhetssynpunkt; genom att myndigheternas åtgärder är föremål för allmän insyn får allmänheten möjlighet 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 för högt. En för hög avgift medför att enskilda avhåller sig från att beställa kopior av allmänna handlingar vilket direkt motverkar syftet med offentlighetsprincipen.

När det gäller bolagets uttag av avgift för kopior av allmänna handlingar kan inledningsvis konstateras att det av utredningen framgår att det för bolaget finns en giltig taxa, som beslutats av bolaget, enligt vilken en avgift skall tas ut med åtta kronor exklusive moms per kopia. Bolaget har anfört att kommunalfullmäktiges taxa har bedömts inte täcka bolagets kostnader och tillämpas därför inte. Jag vill här understryka att det endast är maskin- och papperskostnader som får läggas till grund för bestämmandet av avgifter för kopior av allmänna handlingar. Som nämnts tidigare får hänsyn inte tas till kostnader för handlingens framtagande och återställande. Även om bolaget i remissvaret hit inte närmare gått in på vilka kostnader som ligger till grund för avgiften kan jag konstatera att avgiften synes i högsta laget och riskerar att motverka syftet med offentlighetsprincipen (se JO 2002/03 s. 501).

Vad som kommit fram i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.