



Rättsavdelningen
Tomas Gustavsson
08-700 07 24
tomas.gustavsson@kammarkollegiet.se

Infrastrukturdepartementet

E-post:

i.remissvar@regeringskansliet.se
i.esd.remissor@regeringskansliet.se

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

Kammarkollegiet har tagit del av Öppna data-utredningens slutbetänkande ”Avgifter för information i elektronisk form” (SOU 2020:82) och lämnar följande synpunkter.

Inledning

Även om det finns fördelar med att respektive myndighet får besluta om avgifter vid elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar är Kammarkollegiet positivt till att avgifter för elektroniskt utlämnande regleras i lag eller förordning. Som redogörs för närmare nedan, anser kollegiet dock att det i utredningens förslag finns en del brister och formuleringar som kan orsaka oklarheter. Till viss del är dessa beroende av utredningens begränsade uppdrag, som bl a inte innefattar förslag till grundlagsändringar i tryckfrihetsförordningen, TF, samt i viss mån även det faktum att utredningen i sina ställningstaganden varit beroende av andra ej beslutade förslag.

Om införande av nya begrepp

Kammarkollegiet är tveksamt till att det i förordningstext införs sådana nya begrepp som utredningen föreslår i förslaget till ändringar i avgiftsförordningen (1992:191). De begrepp kollegiet ställer sig tveksamt till är framförallt offentlighetsuttag respektive informationsuttag i övrigt samt tillhandahållande av information i elektronisk form.

Begreppen korresponderar inte med hur det är formulerat i TF eller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, se t ex 6 kap. 4 § OSL. Detta riskerar skapa otydligheter och kan uppfattas som att det genom avgiftsförordningen införs nya möjligheter för myndigheterna att genomföra sina skyldigheter enligt TF. I 2 kap. 16 § andra stycket TF, används t ex begreppet ”begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling” medan utredningen i förslaget till nya bestämmelser i avgiftsförordningen 22 a § använder begreppet ”tillhandahåller information i



elektronisk form". I TF syftar begreppet "tillhandahålla" på situationen att den som begär det ska ha rätt att få ta del av de allmänna handlingarna på plats hos myndigheten. Att i avgiftsförordningen använda begreppet "elektronisk form" kan även till viss del bli missvisande eftersom det skulle kunna uppfattas som att det är att jämföra med begreppen kopia eller avskrift i TF. Avgiftsförordningen avser endast reglera i vilka situationer avgift ska eller får tas ut. Att tillhandahålla information i elektronisk form i enlighet med förslaget till avgiftsförordning innebär i sak inte att myndigheten uppfyller kraven i TF om utlämnande av kopia eller avskrift (TF 2 kap. 16 § jmf även OSL 6 kap. 1 a §). Utlämnande i elektronisk form måste istället, om ändringar inte görs i TF, ses som att myndigheten genom sin "serviceskyldighet" går ett steg längre än vad som faktiskt följer av TF. Myndighetens utlämnande av handlingar elektroniskt torde närmast kunna betraktas som en överenskommelse mellan myndigheten och en enskild att parterna, utifrån grunderna för TF, istället för att lämna ut kopior eller avskrifter i enlighet med TF, bestämmer att motsvarande information kan lämnas ut i elektroniskt format.

Vad gäller de, i lagstiftningssammanhang, nya begreppen i förslaget till avgiftsförordning; offentlighetsuttag respektive informationsuttag i övrigt så rättfärdigas dessa framförallt genom att begreppen använts i några tidigare utredningar. Eftersom avgiftsförordningen avser reglera i vilka situationer avgifter ska eller får tas ut, och inte avser beskriva någon skyldighet att tillhandahålla vissa tjänster eller liknande, har Kammarkollegiet svårt att helt förstå behovet av att införa nya begrepp och befarar att dessa istället kan skapa otydligheter.

Så länge det inte sker några ändringar i t ex TF eller OSL anser kollegiet att där vedertagna begrepp, så långt möjlig, bör användas. Bestämmelserna i avgiftsförordningen bör inte formuleras på ett sådant sätt att det kan uppfattas som att myndigheten genom elektroniskt utlämnande fullt ut kan anses ha uppfyllt sina skyldigheter enligt ordalydelsen i TF.

Prenumerationer och utbildningsmaterial mm

Kollegiet uppfattar att en konsekvens av ändringarna i enlighet med utredningens förslag skulle bli att myndigheternas rätt att ta ut avgifter för handlingar som avses i avgiftsförordningen 4 §, t ex tidskrifter och andra publikationer samt informations- och kursmaterial skulle inskränkas. Detta eftersom en begäran om utlämnande av handlingar i elektronisk form i sin helhet regleras i 22- §§ m fl. Utredningen har delvis berört frågan, t ex vad gäller "prenumerationer av domar", men det torde vara relativt vanligt att myndigheter (mot avgift eller kostnadsfritt) även t ex tillhandahåller olika former av prenumerationer på olika sorters publikationer. Om förslaget till krav på betalning för informationsuttag i övrigt genomförs är det Kammarkollegiets tolkning att en myndighet även kommer behöva ta betalt för denna typ av prenumerationer och då redan från första filen eftersom det troligtvis

rör sig om informationsuttag i övrigt. Det kan även uppstå oklarheter om vilken bestämmelse som ska tillämpas för avgifter för informations- och kursmaterial, t ex i samband med en kurs. Frågan om kravet på schabloniserad avgift såsom informationsuttag i övrigt, skulle behöva bestämmas utifrån om materialet tillhandahålls på begäran eller som ett led i kursen och att detta i så fall inte ska betraktas som en begäran. I dessa fall kan även frågan om mervärdesskatt komma att bli aktuell (jmf s 167 i utredningen).

Utlämnande av uppgifter enligt OSL

En till ovan närliggande fråga är konsekvenserna av utlämnande av uppgifter i enlighet med 6 kap. 4 § OSL. Som Kammarkollegiet uppfattar det skulle ett utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar enligt denna bestämmelse, komma att betraktas som informationsuttag i övrigt och inte som ett offentlighetsuttag. Elektroniskt utlämnande av uppgifter ur allmänna handlingar skulle då riskera bli orimligt dyrt jämfört med att begära ut hela handlingen eller handlingarna eftersom avgiften i detta fall ska beräknas från första filen.

Kammarkollegiet befarar även att myndigheternas möjligheter (eller skyldigheter i enlighet med 6 kap. 5 § OSL) att dela handlingar mellan sig kan komma att påverkas om det införs ett generellt krav på avgifter. Detta gäller inte bara delning av information t ex i utvecklande syfte utan även t ex granskande myndigheters begäran om information om detta sker elektroniskt. Kammarkollegiet vill i sammanhanget även lyfta frågan om myndigheternas samverkansskyldighet i enlighet med 8 § förvaltningslagen (2017:900) bör tillmätas någon betydelse vid fastställande av avgifter då en myndighet begär att få information i elektronisk form. Av andra stycket framgår även att en myndighet i rimlig utsträckning ska hjälpa enskilda genom att själv inhämta upplysningar eller yttrande från andra myndigheter.

Frågan vad avgiften för elektroniskt utlämnande ska baseras på

Kammarkollegiet förstår och instämmer delvis i utredningens resonemang vad gäller att avgiften vid elektroniska utlämnanden (tillhandahållanden) ska baseras på antalet filer. Kammarkollegiet anser dock att avsaknaden av tydligare bestämmelser om vad en fil är och hur stor den kan vara är en brist. Möjligtvis kunde detta var en fråga som närmare kunde bestämmas i föreskrifter, t ex av Ekonomistyrningsverket.

En mindre tillfredsställande konsekvens, (som även delvis uppmärksammats i utredningen) är att kostnaderna att begära ut handlingar i praktiken kan komma att avsevärt skilja sig beroende på vilken myndighet som har att lämna ut information i enlighet med begäran. Om förslaget genomförs kommer det ställa krav på de enskilda myndigheterna att arbeta för att skapa enhetlighet i hur myndigheten lagrar sin information. För myndigheter med differentierade uppdrag kan detta

innebära vissa utmaningar. Att förvänta sig att myndigheterna ska organisera och lagra informationen på ett särskilt sätt med syftet att beakta kostnaderna för att utlämna elektroniskt är dock inte realistiskt, särskilt när det inte finns någon uttrycklig rätt för enskilda att få handlingarna elektroniskt. Lagstiftaren utgår ju trots allt fortfarande ifrån att utlämnande ska ske analogt (TF). Som redogjorts för ovan, ska det i avgiftsförordningen endast fastställas vilka avgifter som får eller ska tas ut samt i förekommande fall storleken på avgifterna. Förordningen ska inte fastställa nya sätt för utlämnande av handlingar i förhållande till TF.

En annan, närliggande olycklig konsekvens, kan bli att skillnaderna i kostnad vid begäran om att få kopior eller avskrifter av handlingar respektive begäran att få informationen tillhandahållen i elektronisk form, i praktiken kan komma att skilja sig avsevärt. Det kan därför heller inte uteslutas att det kommer uppstå en hel del frågor från de som begär ut, om vilket utlämnande som blir billigast. Detta riskerar innebära ett merarbete för myndigheten vid varje begäran om utlämnande.

Om betalning av avgift i förskott

Kammarkollegiet noterar att en följd av förslaget till nya bestämmelser kan bli att den nyligen införda rätten för en myndighet att i förväg, i vissa enskilda fall, besluta om att avgiften för avskriften eller kopian av handlingen ska betalas innan utlämnande (6 kap 1 a § OSL), inte kan tillämpas vid elektroniskt utlämnande. Detta följer av att, såsom Kammarkollegiet tolkar det, möjligheten att begära betalning i förskott är kopplad till rätten att få ta del av en handling i enlighet med TF 2:16 (notera här att ett utlämnande i elektronisk form inte är att jämställa med avskrift eller kopia såsom det är formulerat i TF).

Delgivning

En i sammanhanget ofta bortglömd fråga är frågan om delgivning. Frågan har betydelse för att överklagandefristen ska börja löpa. Denna fråga gäller i och för sig även vid utlämnande i enlighet med TF men vid tillhandahållande av information i elektronisk form torde det vara än svårare att bestämma när den enskilda tagit emot informationen och när överklagandefristen ska börja löpa (om ett formellt överklagande överhuvudtaget kan vara möjligt då utlämnande inte sker i enlighet med TF).

Korrektur mm

I förslaget till nya bestämmelser används delvis olika begrepp för samma sak. I förordningens nuvarande lydelse används t ex "fjärdedels arbetstimme". I förslaget till nya bestämmelser används "per påbörjad kvart" och "15 minuter". I vissa fall kan det vara befogat men Kammarkollegiet förordar att enhetliga begrepp används där så är möjligt.



På sidan 20 i utredningen, förslaget till ny bestämmelse i 5 § 2 st har troligtvis ordet ”inte” fallit bort. Borde rätteligen stå ”För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1–8 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken av avgifterna, om regeringen inte har föreskrivit något annat (min understrykning).

På sidan 22 i utredningen i förslaget till ny bestämmelse 22 f § står det att staten är fri från sådana avgifter som tas ut vid offentlighetsuttag enligt 22 a §. Kammarkollegiet anser att skrivningen istället borde vara att ”staten är fri från sådana avgifter som avser offentlighetsuttag enligt 22 a §.

Detta beslut har fattats av chefsjuristen Elisabeth Hammar. Föredragande har varit verksjuristen Tomas Gustavsson. I den slutliga handläggningen har även arkivarien Camilla Karlström och informationssäkerhetssamordnaren Magnus Matts deltagit.

Elisabeth Hammar

Tomas Gustavsson