

Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU6

Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen.

Lagförslaget som behandlas i betänkandet syftar till att komma till rätta med problemet att föreskrivna avgifter för kopior av allmänna handlingar inte betalas. Den föreslagna lagändringen innebär att en myndighet i ett enskilt fall ska kunna besluta att den som begär att få en kopia av en allmän handling ska betala avgiften helt eller delvis innan kopian lämnas ut.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

En följdmotion har väckts med anledning av propositionen. Utskottet föreslår att riksdagen avslår yrkandena i följdmotionen.

I betänkandet finns en reservation (V).

Behandlade förslag

Prop. 2019/20:179 Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling.

Två yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling.....	5
Reservationer	9
Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling (V).....	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	10
Propositionen	10
Följdmotionen	10
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2019/20:179 och avslår motion 2020/21:32 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 1 och 2.

Reservation (V)

Stockholm den 3 november 2020

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Jessica Wetterling (V) och Lars Jilmstad (M).

Redogörelse för ärendet

I proposition 2019/20:179 Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling föreslår regeringen att riksdagen antar det förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som lagts fram i propositionen.

I propositionen hänvisas till ett tillkännagivande från riksdagen som beslutades efter förslag från konstitutionsutskottet. Enligt tillkännagivandet borde regeringen låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar (bet. 2014/15:KU11 punkt 1, rskr. 2014/15:127). Med anledning av tillkännagivandet beslutade Regeringskansliet (Justitiedepartementet) om ett uppdrag till en utredare, som sedermera presenterade sitt förslag i departementspromemorian Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling (Ds 2017:37). I propositionen behandlas promemorians lagförslag. Av propositionen framgår att regeringen anser att tillkännagivandet är slutbehandlat.

I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om proposition. Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

En följdmotion har väckts med anledning av propositionen. Förslagen i motionen finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen och avslår två motionsyrkanden. Lagändringen innebär att en myndighet i ett enskilt fall ska kunna besluta att den som begär att få en kopia av en allmän handling ska betala avgiften helt eller delvis innan kopian lämnas ut.

Jämför reservationen (V).

Bakgrund

En allt oftare återkommande fråga är hur en myndighet ska hantera frekventa framställningar från en och samma person om att få ta del av omfattande handlingar, samtidigt som myndigheten måste bedriva sin ordinarie verksamhet. Frågan har även aktualiserats i flera av Riksdagens ombudsmäns (JO) granskningsbeslut (se t.ex. JO 2015/16 s. 653 och JO 2015/16 s. 665).

Det finns ingen reglering som begränsar hur ofta en enskild får begära att få ta del av allmänna handlingar hos en myndighet. Detta gäller oavsett om den enskilde vill få ut kopior eller ta del av handlingarna på stället (jfr RÅ 1984 Bb 216). En omfattande begäran får inte heller avslås med hänvisning till att den begärda informationen finns att tillgå på myndighetens webbplats. Att en begäran avser eller kräver genomgång av ett omfattande material påverkar inte myndighetens skyldighet att lämna ut handlingarna. En annan sak är att det kan vara ofrånkomligt med ett visst dröjsmål innan handlingarna lämnas ut, om begäran avser ett omfattande material.

Gällande ordning

Principen om handlingsoffentlighet slås fast i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF). Där föreskrivs att var och en till främjade av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande har rätt att ta del av allmänna handlingar.

Med handling förstås enligt tryckfrihetsförordningen en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser är att anse som inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap. 4 § TF).

I tryckfrihetsförordningen finns det också bestämmelser om hur allmänna handlingar ska lämnas ut (2 kap. 15 och 16 §§ TF). Den som begär att få ta del

av en allmän handling kan få läsa handlingen i myndighetens lokaler eller mot en avgift få en avskrift eller kopia av handlingen. Rätten att få en kopia av en allmän handling som är offentlig är i princip ovillkorlig, med undantag för de begränsningar som avser upptagningar för automatiserad behandling respektive kartor m.m. och som framgår av 2 kap. 16 § första stycket TF.

En begäran om att få en kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt (det s.k. skyndsamhetskravet, 2 kap. 16 § andra stycket TF). Med skyndsamt avses att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen får lämnas ut. En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (det s.k. anonymitets-skyddet, 2 kap. 18 § TF).

Rätten att överklaga beslut i ärenden om utlämnande av allmän handling regleras i 2 kap. 19 § TF och 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Överklagande av statliga och kommunala myndigheters beslut ska i regel göras till kammarrätten, vars beslut kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen, där prövningstillstånd krävs. Andra överklaganderegler gäller för beslut av riksdagen och vissa andra beslutsorgan. Riksdagens och regeringens beslut i fråga om utlämnande av allmän handling får inte överklagas

En grundförutsättning för att en myndighet ska kunna ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar är att det finns en fastställd avgift (2 kap. 16 § första stycket TF). För domstolar och statliga myndigheter under regeringen regleras möjligheten att ta ut sådana avgifter i avgiftsförordningen (1992:191). Avvikande bestämmelser i annan förordning eller särskilt beslut av regeringen har företräde framför avgiftsförordningen (2 § avgiftsförordningen).

För myndigheter under riksdagen regleras förutsättningarna för att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar i andra författningar, bl.a. i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter. Beslut om sådana avgifter får inte överklagas.

På det kommunala området saknas särskilda regler motsvarande bestämmelserna i avgiftsförordningen. I stället är de allmänna bestämmelserna i 2 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (2017:725) tillämpliga i fråga om avgifter för kopior av allmänna handlingar. Varje kommun eller region får själv genom beslut i fullmäktige fastställa de avgifter som ska tas ut för kopior av allmänna handlingar. Även kommunala bolag måste fastställa en taxa på förhand.

Propositionen

Regeringen redovisar och ställer sig bakom promemorians bedömning att det inte bör införas några begränsningar i den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar. Regeringen anser dock, liksom utredaren, att det bör

införas en möjlighet att begära förskottsbetalning för kopior av allmänna handlingar.

Enligt regeringen förekommer det i dag att avgifter för kopior av allmänna handlingar inte betalas. I ett par granskningsbeslut har JO uttalat att 2 kap. 16 § TF inte kan anses innefatta någon rätt för en myndighet att kräva betalning i förskott (se JO 2008/09 s. 547 och JO:s beslut den 15 juni 2010, dnr 6853-2009). Det finns emellertid inte något hinder mot att i lag eller annan författning införa bestämmelser om krav på förskottsbetalning innan en kopia av en allmän handling som är offentlig lämnas ut. Regeringen föreslår att det i offentlighets- och sekretesslagen införs en bestämmelse som ger myndigheterna möjlighet att begära förskottsbetalning för kopior av allmänna handlingar. Syftet med bestämmelsen är att komma till rätta med problemet med bristande betalning av avgifter och samtidigt förtydliga rättsläget när det gäller myndigheternas möjlighet att kräva betalning i förskott.

Till skillnad från den promemoria som ligger till grund för propositionen anser regeringen att det inte bör krävas särskilda skäl för att en myndighet ska få begära betalning i förskott. Ett krav på särskilda skäl kan bli problematiskt eftersom det riskerar att kunna bli utpekande för vissa av dem som utnyttjar offentlighetsprincipen. Det skulle dessutom kunna bli svårt att upprätthålla en förutsägbar och enhetlig bedömning av frågan om det finns särskilda skäl beroende på vem som begär ut en kopia av en allmän handling. Det finns också en uppenbar risk att detta i förlängningen skulle komma i konflikt med det grundlagsskyddade anonymitetsskyddet i 2 kap. 18 § TF och även leda till en integritetskänslig behandling av personuppgifter. En reglering utan krav på särskilda skäl ger också större utrymme för myndigheterna att själva besluta om de närmare formerna för avgiftsuttag.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att en myndighet i ett enskilt fall ska få besluta att en fastställd avgift ska betalas helt eller delvis för en kopia av en allmän handling innan den lämnas ut. En myndighet får alltså inte fatta generella beslut om att avgift alltid ska tas ut i förskott. Ett beslut om förskottsbetalning kan exempelvis aktualiseras om en begäran om tillgång till kopior av allmänna handlingar avser ett större antal handlingar eller på annat sätt är omfattande och därmed resurskrävande. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som får avgöra om en myndighet bör besluta om förskottsbetalning. Myndigheten kan då avvakta med kopiering av handlingarna till dess att avgiften har betalats.

Om en sökande inte betalar avgiften kan myndigheten avslå hans eller hennes begäran om att få ta del av en kopia av handlingen. Ett sådant beslut, som grundar sig på att förutsättningarna i 2 kap. 16 § TF inte är uppfyllda, får överklagas med stöd av 2 kap. 19 § TF och 6 kap. 7 § OSL. Myndighetens beslut att i det enskilda fallet begära betalning i förskott kan emellertid inte anses påverka någons situation på ett sådant sätt att det får överklagas.

Regeringen föreslår att lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Motionen

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) begär i kommittémotion 2020/21:32 att riksdagen avslår propositionen (yrkande 1) och att riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om att en avgift för utlämnande av allmän handling ska tas ut i förskott endast om det finns särskilda skäl och tillkännager detta för regeringen (yrkande 2).

Motionärerna anför att regeringens förslag innebär en risk för att myndigheter regelmässigt kommer att kräva betalning i förskott, vilket riskerar att göra det svårare att få tillgång till allmänna handlingar generellt och inte enbart i de fall där förfrågningarna är återkommande eller särskilt omfattande. Även skyndsamhetskravet kan enligt motionärerna komma att åsidosättas genom kravet på förskottsbetalning. I den promemoria som ligger till grund för regeringens proposition föreslås att en myndighet ska få begära förskottsbetalning endast om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl för det. I detta avseende skiljer sig promemorians förslag från regeringens förslag. Motionärerna anser att promemorians förslag är rimligare än regeringens, eftersom det tydligt anger att myndigheterna ska pröva om det finns ett särskilt behov av förskottsbetalning i det enskilda fallet.

Utskottets ställningstagande

Regeringens förslag syftar till att komma till rätta med problemet att avgifter för kopior av allmänna handlingar inte betalas och samtidigt förtydliga rättsläget när det gäller myndigheternas möjlighet att kräva betalning i förskott. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att det finns ett behov av att införa en möjlighet för myndigheterna att i enskilda fall kräva förskottsbetalning för kopior av allmänna handlingar. Utskottet bedömer att regeringens förslag är väl avvägt och bör genomföras.

Med detta sagt vill utskottet betona att offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar är av central betydelse för opinionsbildning, debatt och granskning och utgör en grundbult i det svenska statsskicket. Möjligheten för myndigheterna att kräva betalt i förskott för kopior av allmänna handlingar får därför inte tillämpas på ett sådant sätt att det skyndsamhetskrav och det anonymitetsskydd som följer av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen riskerar att undergrävas. Det är således angeläget att tillämpningen av den nya regleringen följs noga.

Utskottet delar regeringens bedömning att riksdagens tillkännagivande är slutbehandlat. Sammantaget föreslår utskottet att riksdagen antar regeringens lagförslag. Därmed avstyrker utskottet motionsyrkandena.

Reservationer

Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling (V)

av Jessica Wetterling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen

- a) avslår regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
- b) ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2020/21:32 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 1 och 2 samt
avslår proposition 2019/20:179.

Ställningstagande

Regeringens förslag innebär en risk för att myndigheter regelmässigt kommer att kräva betalning i förskott, vilket riskerar att göra det svårare att få tillgång till allmänna handlingar generellt och inte enbart i de fall där förfrågningarna är återkommande eller särskilt omfattande. Även skyndsamhetskravet kan komma att åsidosättas genom kravet på förskottsbetalning. I den promemoria som ligger till grund för regeringens proposition föreslås att en myndighet ska få begära förskottsbetalning endast om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl för det. Jag anser att promemorians förslag är rimligare än regeringens, eftersom det tydligt anger att myndigheterna ska pröva om det finns ett särskilt behov av förskottsbetalning i det enskilda fallet.

Mot den bakgrunden anser jag att riksdagen bör avslå regeringens förslag och att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om att en avgift för utlämnande av allmän handling ska tas ut i förskott endast om det finns särskilda skäl.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2019/20:179 Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Följdmotionen

2020/21:32 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):

1. Riksdagen avslår regeringens proposition 2019/20:179 Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om att en avgift för utlämnande av allmän handling ska tas ut i förskott endast om det finns särskilda skäl och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i
offentlighets- och sekretesslagen
(2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 6 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.*1 a §*

Av 2 kap. 16 § första stycket tryckfrihetsförordningen framgår att den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut.

En myndighet får i ett enskilt fall besluta att en sådan avgift ska betalas helt eller delvis innan avskriften eller kopian lämnas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.