



# LUND UNIVERSITY

## Avgifter för allmänna handlingar och Skatteverkets skydd för enskildas intressen

Persson, Vilhelm

*Published in:*  
Förvaltningsrättslig tidskrift

2017

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Persson, V. (2017). Avgifter för allmänna handlingar och Skatteverkets skydd för enskildas intressen. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 619-635.

*Total number of authors:*  
1

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:  
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2017 4

Avgifter för allmänna handlingar  
och Skatteverkets skydd för  
enskildas intressen

Av Vilhelm Persson



# AVGIFTER FÖR ALLMÄNNA HANDLINGAR OCH SKATTEVERKET'S SKYDD FÖR ENSKILDAS INTRESSEN

av Vilhelm Persson\*

## 1. Inledning

Skatteverket uppfattas nog i allmänhet inte primärt som en garant för att enskilda ska slippa betala alltför mycket pengar till staten. När det gäller avgifter som statliga myndigheter tar ut för kopior av allmänna handlingar har verket emellertid fått i uppgift att som enda instans pröva överklaganden. Denna uppgift och det regelverk som verket har att tillämpa ska belysas här.

Principen om handlingsoffentlighet innebär, som bekant, utgångspunkten att alla ska ha rätt att ta del av handlingar som förvaras hos myndigheter och som har inkommit dit eller upprättats där (2 kap. 1 och 3 §§ tryckfrihetsförordningen, nedan TF). Förvisso kan sekretess medföra att inte allt lämnas ut (2 kap. 2 § TF och offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], nedan OSL). Huvudregeln är emellertid att allmänna handlingar ska vara tillgängliga utan kostnad hos myndigheter (2 kap. 12 § TF). Den som vill få med sig kopior av handlingar har rätt att få det, men kan i så fall behöva betala en avgift (2 kap. 13 § TF). Regler om uttag av sådana avgifter i statliga myndigheter finns i avgiftsförordningen (1992:191) (nedan AvgF).

Om en myndighet beslutar att inte lämna ut en handling, kan detta beslut överklagas till kammarrätt (2 kap. 15 § TF samt 6 kap. 7 och 8 §§ OSL). En annan ordning gäller emellertid för överklagande av statliga myndigheters beslut om avgifter för kopior. Enligt 23 och 24 §§ AvgF får sådana beslut överklagas hos Skatteverket, vars beslut i sin tur inte får överklagas.

Möjligheten att överklaga beslut om avgifter utnyttjas i praktiken sällan. Denna uppsats bygger bland annat på samtliga beslut som Skatteverket fattade från januari 2012 till juni 2015, sammanlagt 17 stycken. Detta tycks vara en ganska normal ärendetillströmning.<sup>1</sup>

Avgifterna och hanteringen av dem har emellertid principiell konstitutionell betydelse. Handlingsoffentlighet syftar till att främja demokrati och

---

\* Artikeln har tillkommit inom ramen för forskningsprojektet *Regeringsformen och förvaltningen – styrning och rättslig reglering*, finansierat av Vetenskapsrådet. Den har – förutom epilogen om Ds 2017:37 – tidigare publicerats i i Mats Tjernberg – Pernilla Rendahl – Henrik Wenander (red.): Festskrift till Christina Moëll, Lund 2017 s. 349–364.

<sup>1</sup> Från januari 2005 fram till januari 2010 handlades sammanlagt 27 överklaganden av Skatteverket. Se SOU 2010:4 s. 173 not 6.

effektiv förvaltning.<sup>2</sup> Konstitutionsutskottet har sett offentlighet som en av principerna för det svenska statskicket.<sup>3</sup> Vad gäller avgifter för kopior, har Justitieombudsmannen (nedan JO) framhållit att om priset för att nyttja offentlighetsprincipen skulle sättas alltför högt, skulle det riskera att avskräcka allmänheten från att skaffa sig insyn i myndigheternas verksamhet.<sup>4</sup>

Mot denna bakgrund ska här reglerna om avgifterna och överklagandena till Skatteverket uppmärksammas. AvgF gäller endast för statliga myndigheter (3 §) och det är deras situation som står i fokus här. Kommuner, offentligt kontrollerade stiftelser och andra allmänna organ omfattas alltså inte. Om de själva fattar beslut om taxor gäller dessa, men annars ska kopior lämnas ut gratis.<sup>5</sup> I viss mån dras här paralleller till kommunala beslut, men det har tyvärr inte varit möjligt att genomföra någon djupgående undersökning avseende sådana beslut.<sup>6</sup>

Inledningsvis behandlas gränserna för avgiftsskyldigheten (avsnitt 2). Därefter tas upp frågor om avgifternas storlek, indrivning, m.m. (avsnitten 3 och 4). Mot bakgrund av denna materiella reglering kan bestämmelserna om överklaganden till Skatteverket diskuteras (avsnitt 5). Sist ges några avslutande kommentarer (avsnitt 6).

## 2. Avgiftsskyldighetens gränser

Skyldigheten att betala avgift för kopior av allmänna handlingar är på olika sätt begränsad. Dels undantar AvgF vissa situationer från avgiftsskyldighet, dels finns ibland annan reglering som ska ges företräde (avsnitt 2.1). Här kan särskilt uppmärksammas förhållandet till avgifter som myndigheter tar ut med stöd av 4 § AvgF (avsnitt 2.2).

---

<sup>2</sup> Se till exempel Alf Bohlin: *Offentlighetsprincipen*, 9 uppl., Stockholm 2015, s. 18 ff. samt Håkan Strömberg – Bengt Lundell: *Handlingsoffentlighet och sekretess*, 12 uppl., Lund 2015, s. 9 f.

<sup>3</sup> Se 1993/94:KU21 s. 28 f.

<sup>4</sup> Se exempelvis JO 2002/03 s. 501, JO 2004/05 s. 423 och JO beslut den 8 juni 2007, dnr 2696-2006.

<sup>5</sup> Se JO beslut den 26 augusti 2007, dnr 5113-2006 och JO 1989/90 s. 392. Se även Bohlin (ovan not 2) s. 131 ff. angående gränser för kommuners uttag av avgifter.

<sup>6</sup> För en ingående rättsutredning som även inkluderar material om bland annat tidigare reglering och kommuners avgiftsuttag, se Benjamin O J Boman: *Förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar inom Kriminalvården – en rättsutredning med förslag*, den 2 december 2016, Kriminalvårdens dnr 2016-29502, särskilt s. 49 ff. och s. 100 ff. Rättsutredningen färdigställdes emellertid tyvärr efter att manuskript skulle lämnas inför den ursprungliga publiceringen av denna text och har därför inte fullt ut kunnat inarbetas här. Slutsatserna i rättsutredningen överensstämmer i huvudsak med mina.

## 2.1 Allmänt om avgiftsskyldigheten

Statliga myndigheter ska enligt 15 § AvgF ta ut avgift för kopia eller avskrift av allmän handling. Detta tar sikte på handlingar i pappersform.<sup>7</sup> Av paragrafen framgår vidare att avgift ska tas ut för utskrifter av datorfiler, kopior av video- eller ljudbandsupptagningar, utskrifter av ljudbandsupptagningar, samt bevis och registerutdrag när det är särskilt föreskrivet.<sup>8</sup>

Paragrafen innebär att myndigheter som huvudregel är förpliktade att ta ut avgift.<sup>9</sup> Kritik har följaktligen riktats mot myndigheter som utan stöd har beviljat undantag från skyldigheten att betala avgift. I ett fall hade en av Kriminalvårdens anstalter som rutin att avstå från att ta ut avgift om anstalten bedömde att den intagne hade ”formell nytta” av en kopia.<sup>10</sup> I ett annat fall hade en myndighet avstått från avgift när den bedömde att det skulle vara värdefullt för myndighetens verksamhet om exempelvis journalister fick tillgång till vissa handlingar. Justitiekanslern höll i det fallet med anmälaren om att en ”sådan rättstillämpning riskerar [...] att leda till godtycke där vissa företrädare för allmänheten gynnas och andra missgynnas”.<sup>11</sup>

I 21 § AvgF görs vissa undantag från avgiftsskyldigheten. Där anges att statliga myndigheter inte ska ta ut avgifter av varandra. I förordningsmotiven motiverades detta med praktiska skäl. Det framhölls däremot att exempelvis statliga bolag och stiftelser omfattas av avgiftsskyldigheten.<sup>12</sup> Enligt 21 § ska misstänkta och målsägande få ett exemplar av förundersökningar. Vidare anges att parter m.fl. utan avgift ska få ett exemplar av beslut som berör dem. Dessutom hänvisas till rättshjälpslagen (1996:1619) angående bestämmelser om avgiftsfrihet.

Vid sidan om de uttryckliga undantagen i 21 §, kan situationen uppkomma att myndighetsmaterial inte lämnas ut med stöd av bestämmelserna om allmänna handlingar, utan på någon annan grund. Detta kan leda till att avgiftsskyldigheten påverkas.

Först kan här påminnas om att myndigheter enligt 6 kap. 4 § OSL är skyldiga att lämna uppgifter ur allmänna handlingar om det inte hindrar arbetets behöriga gång. Enligt förvaltningslagen (1986:223) har myndigheter också en generell serviceskyldighet gentemot både enskilda och andra myndigheter

<sup>7</sup> Se SOU 2010:4 s. 179 och 347, SOU 2001:3 s. 199 samt Kammarrätten i Stockholm, dom den 6 maj 2015, mål nr 4805-14.

<sup>8</sup> För diskussion kring uttag av avgifter för handlingar som inte kan tillhandahållas i original, se Benjamin O J Boman: När betydande hinder möter – en studie av 2 kap. 12 § 2 st. 1 men. tryckfrihetsförordningen, Förvaltningsrättslig tidskrift 2017 s. 237–257, på s. 251 ff.

<sup>9</sup> Se SOU 2010:4 s. 347 och SOU 2001:3 s. 199.

<sup>10</sup> Se JO beslut den 29 januari 2010, dnr 4435-2009.

<sup>11</sup> Se beslut den 21 oktober 2004, dnr 1502-03-21. Jfr bet. 2012/13:KU20 s. 244.

<sup>12</sup> Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 20.

(4 och 6 §§). Detta medför visserligen inte att myndigheter har en obegränsad skyldighet att dela med sig av information, utan det får göras en rimlighetsbedömning. Utgångspunkten är dock att myndigheternas arbete ska utföras gratis för både enskilda och andra myndigheter.<sup>13</sup>

JO har vidare konstaterat att varken AvgF eller någon annan förordning ger stöd för uttag av avgift när handlingar begärs utlämnade på grund av 14 kap. 1 § fjärde stycket socialtjänstlagen (2001:453). Därför ska sådant utlämnande ske utan avgift.<sup>14</sup> Avgift utgår – naturligt nog – inte heller om handlingar lämnas ut på grund av någon regel om att material ska kommuniceras till berörda.<sup>15</sup> Däremot har framhållits att den rätt som parter enligt 16 § förvaltningslagen har att ta del av material som har tillförts ett ärende, inte innebär att kopior ska lämnas utan kostnad. För kopior av sådant material ska alltså myndigheter ta betalt enligt AvgF.<sup>16</sup>

Det förekommer att myndigheter bemyndigas att själva besluta om egna taxor för utlämning av handlingar (jfr avsnitt 3 nedan ang. taxan enligt AvgF). Exempelvis har Bolagsverket bemyndigats att ta ut avgift från första utlämnade sidan.<sup>17</sup> Sådana taxor har i så fall företräde framför reglerna i AvgF (2 §).<sup>18</sup>

Bemyndiganden till myndigheter att ta betalt för information kan hänga samman med myndigheters uppdragsverksamhet. Ibland kan emellertid sådan verksamhet resultera i handlingar som omfattas av offentlighetsprincipen, vilket kan medföra att det är möjligt att med stöd av offentlighetsprincipen få tillgång till material till en lägre avgift.<sup>19</sup> Detta kan leda till komplexa frågor om vilka taxor som ska gälla. JO har emellertid uttalat att myndigheter i första hand ska utgå från att beställare av handlingar stödjer sig på TF och att myndigheterna ska försäkra sig om att beställarna annars är beredda att betala extra för myndigheternas arbete.<sup>20</sup>

<sup>13</sup> Se SOU 2010:4 s. 74 f. och kommentarerna till de båda paragraferna i förvaltningslagen i Trygve Hellners – Bo Malmqvist: Förvaltningslagen (31 maj 2010, Zeteo).

<sup>14</sup> Se JO 2010/11 s. 446.

<sup>15</sup> Se Domstolsverkets riktlinjer Att ta betalt för kopior av allmänna handlingar, rev. B, den 24 juni 2014, dnr 2040-2013, s. 6.

<sup>16</sup> Se Skatteverkets beslut den 14 januari 2015, dnr 131 312818-14/28, den 15 juni 2015, dnr 131 531644-14/28 och den 23 juni 2015, dnr 131 302969-15/28. Se även Hellners – Malmqvist (ovan not 13), kommentaren till 16 §. Jfr dock Boman (ovan not 6), med hänvisning till Riksskatteverkets beslut den 26 juni 2002, dnr 5249-02/401, med motsatt utgång.

<sup>17</sup> Se 13 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. Se även 34 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet och 11 § förordningen (2007:1111) med instruktion för Patent- och registreringsverket samt Ekonomistyrningsverket: Avgift för kopia av allmän handling, ESV 2005:27, tillgänglig på Internet: <http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2005/avgift-for-kopia-av-allman-handling/> (2016-08-29) s. 11 och 16.

<sup>18</sup> Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 16.

<sup>19</sup> Se Bohlin (ovan not 2) s. 135 och SOU 2010:4 s. 183 med vidare hänvisningar till JO-beslut.

<sup>20</sup> Se JO 2003/04 s. 450. Jfr JO 1991/92 s. 412 och JO 1991/92 s. 423. Jfr även JO 2005/06 s. 478.

Slutligen kan nämnas att myndigheters möjlighet att ta betalt också påverkas av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Den kallas ibland för PSI-lagen och bygger på ett EU-direktiv.<sup>21</sup> Där anges bland annat att myndigheter som huvudregel bara får ta ut avgifter som högst motsvarar marginalkostnaderna för tillhandahållandet av handlingar (7 §).<sup>22</sup>

## 2.2 Särskilt om förhållandet till 4 § avgiftsförordningen

När handlingar lämnas ut i pappersform med stöd av TF får myndigheter inte ta något betalt för själva framtagandet av handlingarna.<sup>23</sup> Ibland kan emellertid myndigheter anse sig ha möjlighet att bearbeta material eller annars ge mer service utöver den lagstadgade miniminivån. I så fall kan 4 § AvgF ge myndigheterna möjlighet att ta ut avgifter för det extra arbetet. Paragrafen innebär ett generellt bemyndigande att mot betalning erbjuda vissa slags varor och tjänster om det är förenligt med myndigheternas verksamhet och sker i begränsad omfattning.<sup>24</sup> Paragrafen möjliggör att myndigheter tillhandahåller bland annat rådgivning och annan liknande service samt information i elektronisk form.

Exempel på service som går utöver den lagstadgade nivån är när myndigheter gör efterforskningar för att ta fram material som enskilda inte på förhand tydligt preciserat, eller när myndigheter bearbetar eller sammanställer information mer än vad lagstiftningen kräver.<sup>25</sup> En annan form av service är att lämna ut en handling elektroniskt, exempelvis via e-post. TF ger enbart rätt att ta del av handlingar i pappersform (2 kap. 13 §). Myndigheter får emellertid lämna ut handlingar elektroniskt om det är lämpligt.<sup>26</sup> Elektronisk utlämning är också ofta billigare för myndigheten.<sup>27</sup> För arbete med sådan

<sup>21</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

<sup>22</sup> Se vidare angående de gränser för avgiftsuttag som följer av den lagen Ekonomistyrningsverket: Avgiftsförordningen och PSI-lagen, ESV 2015:63, tillgänglig på Internet: <http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2015/avgiftsförordningen-och-psi-lagen/> (2016-08-29).

<sup>23</sup> Se exempelvis RÅ 85 2:9, JO 2001/02 s. 473 och Skatteverkets beslut den 25 januari 2012, dnr 131 764152-11/28.

<sup>24</sup> I SOU 2010:4 s. 350 påpekas att myndigheter som i större omfattning lämnar ut allmänna handlingar elektroniskt kan ha skäl att verka för ett särskilt bemyndigande att ta ut avgifter.

<sup>25</sup> Se Ekonomistyrningsverket: Att ta betalt med 4 § avgiftsförordningen, ESV 2015:45, tillgänglig på Internet: <http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2015/att-ta-betalt-med-4-avgiftsförordningen/> (2016-08-29) s. 21.

<sup>26</sup> Se 10 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. Se även SOU 2010:4 s. 349.

<sup>27</sup> Se Ekonomistyrningsverket: Allmänna handlingar i elektronisk form. Uppdrag åt E-offentlig-



utlämning får myndigheter ta betalt enligt 4 § AvgF.<sup>28</sup> Vidare framgår av 2 kap. 3 § TF att myndigheter har skyldighet att kostnadsfritt sätta samman uppgifter ur databaser om det kan ske med rutinbetonade åtgärder. Däremot är det tillåtet att ta betalt för arbete som går utöver den skyldighet som följer av TF.<sup>29</sup>

Av 5 § AvgF framgår att myndigheterna själva får bestämma storleken på avgifter som tas ut med stöd av 4 § AvgF. Utgångspunkten är full kostnads- täckning, vilket kan medföra både högre och lägre avgift än den som tas ut för kopior i pappersform. Det är inte helt preciserat vilka kostnader som får ingå i avgiftsunderlaget. Regeringen har anfört att avgifterna ska grundas på ”kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna, dvs. det som motsvaras av marginalkostnaden”.<sup>30</sup> Rimligtvis ska myndigheter emellertid inte heller vid elektronisk utlämning ta betalt för själva framtagandet av handlingar eller för sekretessprövning.<sup>31</sup> Exempelvis rekommenderar Domstolsverket när det gäller material som behöver scannas in, att samma taxa tillämpas som för handlingar i pappersform. Däremot rekommenderar verket att upp till nio filer som kan hämtas från målhanteringssystemet lämnas ut utan avgift.<sup>32</sup> I praktiken avstår många myndigheter från att ta ut avgift vid elektroniskt utlämnande.<sup>33</sup> Det kostar också ofta mer att administrera ett avgiftsuttag än beloppet som det inbringar.<sup>34</sup>

När en myndighet räknar med att fler än en person kan vara intresserad av att ta del av en handling elektroniskt ska inte varje person behöva bära hela kostnaden för digitalisering. Eftersom arbetet bara behöver utföras en gång, ska myndigheten fördela kostnaden mellan personer som är intresserade av filen.<sup>35</sup>

Det undantag i 21 § AvgF som medför att statliga myndigheter inte ska behöva betala avgift, är inte direkt tillämpligt på avgifter som grundas på 4 § AvgF. Som redan nämnts, är emellertid utgångspunkten enligt 6 § förvalt-

---

hetskommittén, ESV 2009:31, tillgänglig på Internet: <http://www.esv.se/publicerat/publikationer/2009/allmanna-handlingar-i-elektronisk-form/> (2016-08-29) s. 19.

<sup>28</sup> Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 7, HFD 2013 ref. 21 samt SOU 2010:4 s. 347 ff.

<sup>29</sup> Se ESV 2005:27 (ovan not 17) s. 13 och JO beslut den 8 juni 2007, dnr 2696-2006.

<sup>30</sup> Se prop. 2009/10:175 s. 164. Se även prop. 1997/98:136 och bet. 1997/98:KU31.

<sup>31</sup> Se ESV 2005:27 (ovan not 17) s. 13.

<sup>32</sup> Se Domstolsverket (ovan not 15) s. 4 och 11 f. Jfr Boman (ovan not 6) s. 109 angående beräkningar av vilka merkostnader som uppkommer vid elektronisk utlämning av handlingar inom Kriminalvården.

<sup>33</sup> Se ESV 2009:31 (ovan not 27) s. 10 och SOU 2010:4 s. 343.

<sup>34</sup> Se ESV 2009:31 (ovan not 27) s. 19.

<sup>35</sup> Se Kammarrätten i Stockholm, dom den 6 maj 2015, mål nr 4805-14. Jfr ESV 2005:27 (ovan not 17) s. 13. Jfr även Domstolsverket (ovan not 15) s. 12.

ningslagen att myndigheter i rimlig utsträckning ska ge varandra gratis hjälp. Avgiftsfrihet ligger också i linje med motiven bakom AvgF.<sup>36</sup>

En publikation från Ekonomistyrningsverket kan tolkas så att 4 § AvgF ger myndigheter möjlighet att ta ut avgift även för framtagande av handlingar i pappersform om de inte är tillgängliga med ”rutinbetonade åtgärder”.<sup>37</sup> Detta förefaller emellertid inte ha något stöd i TF. Vad gäller framtagande av sådana handlingar måste i stället bedömas om beställningen av handlingar är tillräckligt preciserad.<sup>38</sup> Om så är fallet ska beställningen efterkommas utan kostnad, men om myndigheten behöver vidta utredningsåtgärder kan det bli fråga om en tjänst som omfattas av 4 § AvgF. I praktiken kan emellertid slutresultatet kanske ibland bli det samma, oavsett om bedömningen sker utifrån kriteriet ”rutinbetonade åtgärder” eller kriteriet ”tillräckligt preciserad”.

På liknande sätt råder delvis olika uppfattningar angående terminologin vid utlämnande av handlingar elektroniskt. Ekonomistyrningsverket har framfört att det inte är fråga om utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen när avgift får tas ut enligt 4 § AvgF, medan andra har hävdats att även det senare fallet bygger på offentlighetsprincipen.<sup>39</sup> Det förefaller emellertid tveksamt om den varierande terminologin leder till praktiska skillnader. Här är det därför enligt min mening tillräckligt att konstatera att avgifter enligt 4 § AvgF inte omfattas av förordningens regler om kopior av allmänna handlingar.

Slutligen kan nämnas att om en myndighet förväntar stor efterfrågan på vissa handlingar, kan den ge ut dem i bokform. I så fall får en avgift för tryckkostnaden tas ut enligt 4 § AvgF, vilket kan bli billigare än schablontaxan för kopior av allmänna handlingar.<sup>40</sup>

### 3. Avgiftens storlek

I 16–20 §§ AvgF regleras hur höga avgifter som får tas ut för allmänna handlingar. Kopior och utskrifter i pappersform regleras i 16 §. Där anges att avgift ska tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Tio sidor kostar 50 kronor och varje sida därutöver två kronor. Avgifterna för andra slags avskrifter, kopior, m.m. preciseras i de följande paragraferna. Bland annat anges i

<sup>36</sup> Se Domstolsverket (ovan not 15) s. 15 f. Se även Domstolsverkets beslut den 7 februari 2014, dnr 1200-2013. Verket prövar enligt 59 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion administrativa beslut från tingsrätter.

<sup>37</sup> Se ESV 2005:27 (ovan not 17) s. 8 och 12.

<sup>38</sup> Jfr Bohlin (ovan not 2) s. 123 f. och JO 2003/04 s. 450.

<sup>39</sup> Se Domstolsverket (ovan not 15) s. 11 med vidare hänvisningar.

<sup>40</sup> Se ESV 2005:27 (ovan not 17) s. 12.

20 § avgiftsklasser för registerutdrag, vilka vanligen medför högre avgifter än de generella schablonerna.<sup>41</sup>

Myndigheter ska, som redan nämnts, inte göra beräkningar av faktisk tidsåtgång eller på annat sätt ta betalt för framtagande av handlingar, utan enbart följa schablonerna i AvgF. I 16 § anges emellertid att myndigheter får besluta om undantag om det finns särskilda skäl. Så är enligt förordningsmotiven fallet om den ordinarie taxan skulle leda till kraftigt överuttag eller om myndighetens kostnader avsevärt skulle överstiga inkomsterna från taxan. Utgångspunkten är i dessa fall att myndigheten ska få full kostnadstäckning. Kostnader för att ta fram och återställa handlingar ska emellertid inte ingå i avgiftsunderlaget.<sup>42</sup> Regeringen har vidare anfört att hänsyn till stort allmänintresse kan motivera att avgift inte alls tas ut.<sup>43</sup>

Som exempel på situationer när det kan finnas särskilda skäl att göra undantag från schablonbeloppen, nämndes i motiven att en större beställning delas upp i små delar för att utnyttja att avgift inte ska tas ut för mindre än 10 sidor. Det anfördes att myndigheter i sådana fall ska beräkna avgiften utifrån det samlade antalet sidor. Samtidigt uppmärksammades dock att utlämnande av avgiftsfria kopior i normalfallet inte behöver registreras. Om en myndighet misstänker missbruk, bör den göra tjänsteanteckningar som kan utgöra underlag för tillämpning av undantagsregeln.<sup>44</sup> JO har uttalat att det inte kan anses strida mot avgiftsförordningen att se samtliga beställningar under en vecka som en enda beställning.<sup>45</sup> Som jämförelse kan nämnas att Domstolsverket i ett fall som rörde 4 § AvgF ansåg att endast två små beställningar inte var tillräckligt för att grunda avgiftsskyldighet, trots att beställaren uttalat att han skulle återkomma med flera beställningar av nio sidor.<sup>46</sup>

Ibland är delar av handlingar som lämnas ut utan värde för beställaren. Det kan exempelvis röra sig om sidor som är nästan helt utan text eller som har maskerats alltför mycket. I så fall förefaller myndigheter, fullt rimligt, sätta ner

<sup>41</sup> Se ESV 2005:27 (ovan not 17) s. 11.

<sup>42</sup> Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 17, JO 1996/97 s. 490 och ESV 2005:27 (ovan not 17) s. 16.

<sup>43</sup> Se prop. 2004/05 s. 148. I Boman (ovan not 6) framgår på liknande sätt att Kriminalvården har avstått från att ta ut avgift från anhöriga för handlingar som har rört personer som har avlidit på en anstalt.

<sup>44</sup> Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 16 f., ESV 2005:27 (ovan not 17) s. 16 och Domstolsverket (ovan not 15) s. 6.

<sup>45</sup> Se JO 1997/98 s. 495. Jfr Boman (ovan not 6), där det framhålls att det i praktiken kan vara svårt för en myndighet med många olika handläggare att upptäcka om det görs sådana små beställningar.

<sup>46</sup> Se Domstolsverkets beslut den 23 april 2015, dnr 2302-2014.

avgiften.<sup>47</sup> Vidare ansåg Skatteverket i ett beslut att kommunikationen med myndigheten hade varit så otydlig att den som fått handlingar inte kunde ha ansetts ha beställt dem och att myndigheten därför inte skulle ta betalt.<sup>48</sup> Den rättsliga grunden preciserades inte i beslutet, men det är tänkbart att regeln om nedsättning på grund av särskilda skäl tillämpades.

I de flesta fallen har dock Skatteverket inte beslutat om undantag från taxan. Verket har inte ansett att beställarens ekonomiska ställning, en FN-konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, eller JO-uttalanden från tiden före AvgF har utgjort skäl att sätta ner avgiften.<sup>49</sup> Att en beställare redan en gång fått och betalat för samma handlingar till följd av en tidigare beställning, har verket inte heller ansett vara grund för nedsättning.<sup>50</sup> Enligt Skatteverket är det visserligen lämpligt att myndigheter informerar enskilda om uttaget av avgift enligt AvgF. Detta följer också av 11 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m. Att sådan information inte givits, har verket dock inte ansett hindra att avgift tas ut, eftersom avgiftsskyldigheten är författningsreglerad.<sup>51</sup>

Förutom kostnad för kopiering av handlingar, ska myndigheter enligt 15 § andra stycket AvgF också ta ut ersättning för portokostnad om en försändelse väger mer än 20 gram. Dessutom ska myndigheter begära ersättning för eventuella postförskottsavgifter eller andra särskilda kostnader för försändelser. 22 § AvgF hänvisar till förordningen om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. Av 9 § i den förordningen framgår att handlingar bör skickas med post om inte mottagaren har önskat något annat. Om hon eller han ska betala en avgift för handlingen, bör avgiften som huvudregel tas ut genom postförskott. Förordningsmotiven tycks också utgå från att postförskott skulle vara det vanligaste.<sup>52</sup> Myndigheter har emellertid inte rätt att kräva (annan) förskottsbetalning, vilket även JO påpekat.<sup>53</sup>

Slutligen kan nämnas att uttaget av avgift för kopior av allmänna handlingar anses utgöra ett led i myndighetsutövning, vilket medför att mervär-

---

<sup>47</sup> Se Skatteverkets beslut den 25 januari 2012, dnr 131 448048-11/28 och den 22 januari 2015, dnr 131 466779-14/28.

<sup>48</sup> Se Skatteverkets beslut den 25 september 2014, dnr 131 126166-14/28.

<sup>49</sup> Se Skatteverkets beslut den 22 september 2014, dnr 131 283967-14/28, den 23 december 2014, dnr 131 290748-14/28 respektive den 22 januari 2015, dnr 131 466779-14/28.

<sup>50</sup> Se Skatteverkets beslut den 13 december 2013, dnr 131 212136-13/28.

<sup>51</sup> Se Skatteverkets beslut den 25 september 2014, dnr 131 126166-14/28. Se även Domstolsverkets beslut den 5 december 2013, dnr 1125-2013.

<sup>52</sup> Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 20.

<sup>53</sup> Se JO beslut den 15 juni 2010, dnr 6853-2009. Jfr JO 2008/2009 s. 547 och regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 20.

desskatt inte ska läggas till avgiften.<sup>54</sup> Som jämförelse kan nämnas att sådan skatt enligt Ekonomistyrningsverket som huvudregel ska tas ut på avgifter som grundas på 4 § AvgF.<sup>55</sup> Möjligen kan dock avgifter för elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar anses ha tillräcklig anknytning till myndighetsutövning för att vara skattebefriad.<sup>56</sup>

#### 4. Indrivning m.m.

Myndigheter har enligt 25 § andra stycket AvgF rätt att disponera de inkomster som de får från avgifterna för allmänna handlingar. Inkomsterna ska redovisas som offentligrättsliga avgifter som disponeras av myndigheten.<sup>57</sup>

Enligt 30 a § AvgF ska myndigheter begära indrivning av avgifter som inte har betalats in i rätt tid. Fordringar som understiger 100 kronor behöver dock inte drivas in om det inte krävs från allmän synpunkt. I paragrafen anges att verkställighet enligt utsökningsbalken får ske. Detta innebär att myndigheter kan lämna vidare ärenden till Kronofogdemyndigheten utan att först gå till domstol för att få exekutionstitel. Den myndighet som anser sig ha en fordran måste dock fatta ett formellt förvaltningsbeslut där det framgår att svaranden ska förpliktas att betala avgiften (jfr 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken).<sup>58</sup>

I 30 a § AvgF anges vidare att överklagande inte inverkar på skyldigheten att betala avgiften. Kronofogdemyndigheten har därför anfört att besluten om indrivning inte behöver vinna laga kraft innan de överlämnas till dit.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Se Skatteverkets ställningstagande Myndigheter och begreppet ekonomisk verksamhet, mervärdesskatt, den 1 juli 2013, dnr 131 415747-13/111, tillgängligt på Internet: <http://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/321944.html?date=2013-07-01&q=415747> (2016-08-29). Se även Skatteverkets beslut den 26 februari 2015, dnr 131 238521-14/28 och JO beslut den 15 juni 2010, dnr 6853-2009.

<sup>55</sup> Se ESV 2005:27 (ovan not 17) s. 18.

<sup>56</sup> Se Boman (ovan not 6) s. 64 f. och 112 för argument mot uttag av mervärdesskatt vid elektroniskt utlämnande.

<sup>57</sup> Se vidare angående redovisning m.m. ESV 2005:27 (ovan not 17) s. 18 f.

<sup>58</sup> Se Kronofogdemyndigheten: Yttrande med anledning av skrivelse gällande frågor om verkställighet av krav på avgifter för kopior av allmänna handlingar, den 4 februari 2013, dnr 830-28236-12/113, tillgängligt på Internet: [https://www.kronofogden.se/download/18.3ad14b751432a-2e49d131fb/1390309429423/Yttrande\\_gallande\\_fragor\\_om\\_verkstallighet\\_av\\_krav\\_pa\\_avgifter\\_for\\_kopior\\_av\\_allmanna\\_handlingar.pdf](https://www.kronofogden.se/download/18.3ad14b751432a-2e49d131fb/1390309429423/Yttrande_gallande_fragor_om_verkstallighet_av_krav_pa_avgifter_for_kopior_av_allmanna_handlingar.pdf) (2016-08-29) s. 3.

<sup>59</sup> Se Kronofogdemyndigheten (ovan not 58) s. 4.

## 5. Överklaganden

Som redan framgått, gäller speciella regler för överklagande av beslut om avgifter för allmänna handlingar (avsnitt 5.1). Mot bakgrund av att regleringen innebär att beslut inte överklagas till domstol utan till Skatteverket bör förhållandet till Europarätten särskilt diskuteras (avsnitt 5.2).

### 5.1 Allmänt om regleringen av överklaganden

Myndigheter behöver inte fatta något särskilt skriftligt avgiftsbeslut varje gång det beställs kopior av handlingar. Beställare som anser att en uttagen avgift är oriktig får i stället begära ett skriftligt beslut inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades (23 § AvgF). Det är detta beslut som sedan kan överklagas till Skatteverket (24 § AvgF). I förordningsmotiven påpekas att förvaltningslagens beslut om överklagande och omprövning då är tillämpliga.<sup>60</sup>

Beställare av handlingar kan alltså inte överklaga om de inte först begär särskilda skriftliga beslut. JO har emellertid uttalat att om en skrift som har utformats som ett överklagande trots allt lämnas till myndigheten, ska detta uppfattas som en begäran om ett formellt och överklagbart beslut.<sup>61</sup> Utformningen av överklagandereglererna tycks vidare innebära att det inte är möjligt att överklaga beslutet om avgiftsuttag till Skatteverket förrän avgiften är betald.<sup>62</sup> Visserligen är det kanske möjligt att överklaga beslut om indrivning av avgifter som inte betalas (jfr nedan avsnitt 5.2). Åtminstone om det rör sig om stora belopp, förefaller det emellertid rimligt att det även skulle vara möjligt att få till stånd en prövning av beslutet om avgiftsuttag utan att avgiften först måste betalas.<sup>63</sup>

Skatteverkets beslut får inte överklagas (24 § AvgF). I förordningsmotiven framhölls att besluten om avgifter borde prövas av en enda myndighet, för att främja en enhetlig tillämpning. Däravande Riksskatteverket fick därför uppgiften att pröva överklaganden, liksom verket hade prövat överklaganden enligt tidigare gällande bestämmelser.<sup>64</sup>

När Skatteverket som första instans beslutar om avgifter för kopior som verket själv lämnar ut, uppkommer särskilda frågor. Verket har gjort det principiella ställningstagandet att sådana beslut inte ska överklagas till verket, utan

<sup>60</sup> Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 21.

<sup>61</sup> Se JO beslut den 29 maj 2009, dnr 854-2008. Jfr JO 2001/2002 s. 473.

<sup>62</sup> Se Skatteverkets beslut den 30 maj 2012, dnr 131 235174-12/28 och den 28 juni 2013, dnr 131 212136-13/28.

<sup>63</sup> Se Boman (ovan not 6) s. 106. Där anförs att Skatteverket tidigare har prövat överklaganden utan att avgift har betalats, att det är skäligt att en sådan prövningsmöjlighet finns och att det även skulle vara förenligt med förordningsmotiven.

<sup>64</sup> Se regeringens förordningsmotiv 1992:3 s. 21.

i stället till förvaltningsdomstol.<sup>65</sup> I åtminstone ett fall har förvaltningsrätten emellertid inte godtagit detta. Den konstaterade helt enkelt att förordningen angav att enbart Skatteverket skulle pröva överklaganden och att det i förordningen inte gjordes undantag för verkets egna beslut.<sup>66</sup> Skatteverket överklagade, men kammarrätten avvisade överklagandet eftersom förvaltningsrättens beslut inte ansågs gå verket emot.<sup>67</sup> Skatteverket prövade därför överklagandet av det egna beslutet om avgift.<sup>68</sup> I det aktuella fallet beslutade verket till slut till den enskildes fördel. Ur beställarnas synvinkel upplevs instansordningen emellertid förmodligen som märklig.

Som jämförelse kan nämnas att avgifter som enligt 4 § AvgF tas ut för elektroniskt material, enligt HFD 2013 ref. 21 är möjliga att överklaga enligt förvaltningslagens bestämmelser. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade till kammarrätten, vilken hade noterat att AvgF inte innehöll någon bestämmelse om överklagande av beslut om sådana avgifter. Beslutet ansågs emellertid ha tillräckligt stor påverkan på den enskildes ekonomiska situation för att vara överklagbart.<sup>69</sup>

## 5.2 Särskilt om förhållandet till Europarätten

Som bekant, finns regler om överklagande av beslut i artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan Europakonventionen) och i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan EU-stadgan). Förhållandet mellan dessa Europarättsliga regler och den speciella ordningen för överklaganden av avgifter ger upphov till flera komplicerade frågor. Det är tyvärr inte möjligt att utreda dem grundligt inom ramen för denna korta uppsats; här kan enbart ges en översikt.

Av artikel 6 (1) i Europakonventionen följer att var och en ska kunna få civila rättigheter och skyldigheter prövade i domstol. Med civila rättigheter och skyldigheter avses inte enbart civilrättsliga förhållanden, utan Europadomstolen gör en autonom prövning. Det är inte avgörande hur något

---

<sup>65</sup> Se Skatteverkets ställningstagande Överklagbarheten av Skatteverkets beslut enligt avgiftsförordningen (1992:191), den 21 oktober 2004, dnr 131 616071-04/111, tillgängligt på Internet: <http://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/347340.html?date=2004-10-21&q=616071> (2016-08-29).

<sup>66</sup> Se Förvaltningsrätten i Stockholm, beslut den 4 december 2013, mål nr 27231-13.

<sup>67</sup> Se Kammarrätten i Stockholm, beslut den 7 februari 2014, mål nr 7899-13.

<sup>68</sup> Se Skatteverkets beslut den 25 september 2014, dnr 131 126166-14/28.

<sup>69</sup> Jfr Boman (ovan not 6) s. 111 f., där främst 15 § lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen framhålls som en grund för överklaganderätt.

klassificeras i nationell rätt eller om tvisten rör ett offentligt organ.<sup>70</sup> Att Skatteverket som myndighet fattar beslut utifrån en taxa som fastställs i en förordning, hindrar därför inte att det enligt konventionen kan finnas en rätt till domstolsprövning. Enligt artikel 47 i EU-stadgan krävs möjlighet till domstolsprövning av frågor som rör tillämpning av EU-rätt.

Å ena sidan talar för en rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen att en tvist om storleken av avgiften tydligt rör ekonomiska förhållanden.<sup>71</sup> Det finns likheter med en köprättslig relation när en enskild i utbyte mot betalning vill få kopior av handlingar. Europadomstolen har också bedömt att frågor om tillgången till material som personer kan behöva för att driva rättsliga processer faller inom tillämpningsområdet för artikel 6.<sup>72</sup> På motsvarande sätt kan tänkas att tillgång till allmänna handlingar kan vara betydelsefull i anslutning till tillämpning av EU-rätt. Det faktum att avgiftsuttaget anses innefatta myndighetsutövning kan kanske också allmänt sett tala för ett behov av domstolsprövning.<sup>73</sup>

Å andra sidan tycks det finnas viss osäkerhet kring rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen när det gäller tillgång till offentliga handlingar.<sup>74</sup> Vidare har artikeln inte ansetts tillämplig på skatteprocesser.<sup>75</sup> Möjligtvis kan paralleller mellan avgifterna och skatter tala emot en rätt till domstolsprövning.<sup>76</sup> Dessutom rör det sig typiskt sett om relativt begränsade summor. Tillgång till kostnadsfri prövning hos Skatteverket av även små belopp, skulle möjligen kunna medföra att frånvaro av domstolsprövning anses vara rimlig och proportionell.<sup>77</sup> Enligt artikel 51 i EU-stadgan, har

<sup>70</sup> Se Pieter van Dijk – Marc Viering: Right to a fair and Public hearing (Article 6), i: Pieter van Dijk m.fl. (utg.): *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4 uppl., Oxford m.fl. 2006, s. 511–650, på s. 524 ff.

<sup>71</sup> Jfr *Klein v. Germany*, no. 33379/96, 27 juli 2000, punkt 31, angående offentlighetsrelaterade elavgifter.

<sup>72</sup> Se *Savitsky v. Ukraine*, no. 38773/05, 26 juli 2012, punkt 143 ff., med vidare hänvisningar. I *Gillberg v. Sweden*, no. 41723/06, 3 april 2012, punkt 93, noterades att artikel 6 var tillämplig på verkställighet av domar om tillgång till handlingar med stöd av den svenska offentlighetsprincipen. Jfr *Kenedi v. Hungary*, no. 31475/05, 26 maj 2009, punkt 33 f.

<sup>73</sup> Jfr 1 § i den numera upphävda lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Jfr även prop. 1997/98:101 s. 62 angående undantaget för ”administrativa ärenden” i den tidigare lydelsen av 22 a § förvaltningslagen.

<sup>74</sup> Se *Shapovalov v. Ukraine*, no. 45835/05, 31 juli 2012, punkt 46 ff. med vidare hänvisningar.

<sup>75</sup> Se *Ferrazzini v. Italy* [GC], no. 44759/98, ECHR 2001-VII, punkt 29, och *van Dijk – Viering* (ovan not 70) s. 528 ff. Jfr *Jussila v. Finland* [GC], no. 73053/01, ECHR 2006-XIV, punkt 29, där domstolen bedömde att fallets straffrättsliga karaktär tog överhanden.

<sup>76</sup> Jfr undantaget för beslut om skatter och avgifter i 2 § andra stycket 6 i den upphävda lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

<sup>77</sup> Jfr *van Dijk – Viering* (ovan not 70) s. 569 ff.



staterna möjlighet att införa proportionella begränsningar av tillgången till domstolsprövning.

Om det uppkommer situationer i vilka Europarätten medför en rätt till domstolsprövning, kan förvaltningsdomstolar behöva åsidosätta förbudet mot överklagande av Skatteverkets beslut (3 § andra stycket förvaltningslagen). Kanske finns emellertid redan tillräckliga möjligheter att få prövat avgiftsbeslut. För det första har framförts att sådana beslut trots allt bör kunna prövas av domstol enligt reglerna om utlämnande av allmänna handlingar om ett överklagande grundas på att avgiften är högre än vad som är tillåtet enligt TF.<sup>78</sup> Prövningen skulle alltså i så fall inte direkt röra tillämpningen av AvgF. Det förefaller emellertid svårt att hitta tydligt stöd för en sådan möjlighet i praxis.<sup>79</sup> För det andra är det tänkbart att det finns tillräckliga möjligheter att väcka fastställelse- eller skadeståndstalan i allmän domstol.<sup>80</sup> För det tredje kan den som låter bli att betala en utkrävd avgift eventuellt ha möjlighet att pröva saken i förvaltningsdomstol. Den myndighet som tar ut avgiften måste ju fatta ett formellt beslut om indrivning (ovan avsnitt 4). Detta torde vara ett annat slags beslut än det som enligt AvgF kan överklagas till Skatteverket, eftersom regleringen tycks förutsätta att det senare beslutet bara kan begäras efter att avgiften har betalats.

Högsta förvaltningsdomstolen har betonat vikten av att beslut som utgör exekutionstitlar ska kunna bli föremål för rättslig prövning.<sup>81</sup> Detta talar för att myndigheternas beslut om indrivning ska kunna prövas av domstol. Måhända kan beslutet om indrivning anses ha så stor påverkan på den enskildes ekonomiska situation att det ska gå att överklaga självständigt enligt förvaltningsprocessuella principer, på motsvarande sätt som det i HFD 2013 ref. 21 slogs fast att beslut om avgifter enligt 4 § AvgF är överklagbara. Högsta domstolen har i NJA 2008 s. 560 kommit fram till att allmänna domstolar i processer om exekutionstitlar kan pröva även invändningar som skulle kunna prövas genom överklaganden i annan ordning.<sup>82</sup> Om beslutet om indrivning anses överklagbart till domstol, skulle det kanske på motsvarande sätt vara möjligt för domstolen att pröva invändningar som Skatteverket annars skulle bedöma. Det är emellertid också tänkbart att möjligheten att genom ett över-

<sup>78</sup> Se Eva Lenberg – Ulrika Geijer – Anna Tansjö: Offentlighets- och sekretesslagen (1 juli 2016), kommentaren till 6 kap. 7 §.

<sup>79</sup> Jfr RÅ 1996 not. 222, RÅ 1991 not. 350, RÅ 1981 Bb 144 och RÅ 1973 B 1070. I Boman (ovan not 6) s. 106 argumenteras mot att det finns en sådan möjlighet att överklaga till domstol.

<sup>80</sup> Jfr Wiweka Warnling-Nerep: Rättsmedel. Om- & överprövning av förvaltningsbeslut, Stockholm 2015, särskilt s. 168 ff. och 175 ff.

<sup>81</sup> Se dom den 4 juli 2016, mål nr 5818-14.

<sup>82</sup> Se även NJA 2013 s. 413 angående prövning i allmän domstol av krav som behandlats i en dom från en förvaltningsdomstol.

klagande till Skatteverket få till stånd en prövning av de materiella frågorna skulle anses tillräcklig och att domstolar därför inte skulle ta upp ett överklagande.<sup>83</sup>

Sammantaget är rättsläget komplext. Det förefaller oklart både i vad mån Europarätten medför en rätt till domstolsprövning av frågor om avgifter och i vad mån en tillräcklig möjlighet till domstolsprövning föreligger.

## 6. Avslutande kommentarer

I AvgF finns förhållandevis tydliga regler om vilka avgifter som myndigheter ska ta ut för kopior m.m. av allmänna handlingar. Reglerna tycks i praktiken inte vålla några större problem, eftersom det endast förekommer ett fåtal överklaganden till Skatteverket. Med tanke på hur ofta reglerna tillämpas är det anmärkningsvärt att inte mer än ca fem beslut om året överklagas. Skatteverket tycks också hantera överklagandena på ett bra sätt. De beslut som jag har tagit del av är tydligt formulerade och leder i princip till rimliga resultat. Självständigheten hos de tjänstemän som handlägger ärendena visas av att de beslutade till den enskildes fördel när verkets eget beslut prövades. Kanske är det också rationellt att en enda instans prövar alla ärenden när de är så pass få.

Det faktum att verket tvingades pröva sitt eget beslut, visar emellertid att regleringen kan diskuteras på principiella grunder. Som redan nämnts, förknippas Skatteverket förmodligen snarare med ett intresse av att få in pengar till statskassan, än med intresset att skydda enskilda från att betala för mycket. En tydlig möjlighet till domstolsprövning skulle dessutom ligga bäst i linje med Europarätten, även om rättsläget är oklart. För övrigt skulle prövning av domstol kanske också ge större auktoritet i förhållande till de myndigheter som tar ut avgifter.<sup>84</sup> De få fall som överklagas skulle inte heller innebära någon ohanterlig börda för domstolsväsendet.

En annan generell fråga är huruvida det är rimligt med så pass olika regleringar för avgifter som tas ut för papperskopior av allmänna handlingar, jämfört med avgifter som med stöd av 4 § AvgF tas ut för exempelvis utlämnande i elektronisk form. I nuläget skiljer sig regleringarna åt vad gäller storlek på taxan, uttag av mervärdesskatt, möjligheter till indrivning och överklagandeprocess. Visserligen avser de avgifter som tas ut med stöd av 4 § mer varierande situationer. Ur enskildas synvinkel fyller emellertid utlämnandet i

<sup>83</sup> Jfr HFD 2014 ref. 56, där det framhölls att möjligheten att överklaga till allmän domstol medförde att det inte fanns anledning att även tillåta en process i förvaltningsdomstol.

<sup>84</sup> Jfr JO beslut den 31 mars 2004, dnr 1724-2002, i vilket antyds att Migrationsverket inte godtagit Riksskatteverkets bedömning och därför kanske inte följt verkets beslut.

princip samma funktion, vilket nog kan medföra att skillnaderna upplevs som överraskande stora. E-offentlighetskommittén såg 2010 behov av tydligare reglering av avgiftsuttag vid utlämnande av handlingar i elektronisk form, men ansåg att detta skulle väcka generella frågor som gick utöver kommitténs uppdrag. Därför lade den inte fram något förslag.<sup>85</sup>

Elektronisk hantering av allmänna handlingar har inte minskat sedan 2010 och lär knappast minska framöver. Därför är det nu ännu mer önskvärt med en mer samlad reglering av avgiftsuttag för olika slags handlingar. I samband med detta förefaller det också mest rimligt att samla överklagandena hos domstolar, trots att Skatteverket alltså i och för sig tycks upprätthålla ett gott skydd för enskildas intressen.

### Epilog – Ds 2017:37

I departementspromemorian *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling (Ds 2017:37)* ges vissa förslag och rekommendationer för att underlätta myndigheters hantering av sådana ärenden. Promemorian behandlar bland annat frågor om avgiftsuttag. Den presenterades efter det att manuskriptet hade lämnats inför den ursprungliga publiceringen av ovanstående text. Därför ska här de mest relevanta delarna kort beröras separat.

Promemorians redogörelse för gällande rätt överensstämmer i princip med ovanstående text. I promemorian tycks dock förutsättas att myndigheter kan få ta betalt utifrån det arbete som en beställning faktiskt medför, exempelvis om den inte kan hanteras inom ordinarie arbetstid eller om extrapersonal måste anställas.<sup>86</sup> Emellertid diskuteras varken den rättsliga grunden för ett sådant avgiftsuttag eller förhållandet till förbudet mot att ta betalt för själva framtagningen av materialet (jfr ovan avsnitt 2.2 och 3).

Det mest nydanande i promemorian är ett förslag om att myndigheter ska få ta ut avgift för kopior i förskott om det föreligger särskilda skäl. Som exempel på sådana skäl nämns i promemorian att det finns anledning att anta att den sökande inte kommer att betala avgiften, exempelvis för att hon eller han tidigare inte har betalat motsvarande avgifter. Särskilda skäl sägs även kunna föreligga om en begäran avser ett mycket omfattande material.<sup>87</sup>

Andra förslag i promemorian syftar till att göra utlämnandet av elektroniskt material mer likt hanteringen av papperskopior. Liksom avseende

---

<sup>85</sup> Se SOU 2010:4 s. 350 ff.

<sup>86</sup> Se Ds 2017:37 s. 70 f.

<sup>87</sup> Se Ds 2017:37 s. 79 f.

papperskopior föreslås en bestämmelse om att den sökande vid elektroniskt utlämnande ska behöva begära ett särskilt avgiftsbeslut, vilket sedan kan överklagas till Skatteverket. För att "förtydliga" att betalning krävs före ett överklagande föreslås en uttrycklig bestämmelse om att avgiften *helt* ska betalas. Detta innebär att det inte föreslås vara möjligt att överklaga ett beslut om att en del av avgiften ska betalas i förskott.<sup>88</sup>

Promemorian framhåller slutligen att en del aspekter förtjänar ytterligare utredning, nämligen enhetlig reglering av avgiftsuttag för elektroniska kopior, höjning av taxan för papperskopior och myndigheters skyldighet att driva in fordringar som avser avgifter för kopior.<sup>89</sup>

I relation till mina ovan framförda kommentarer är det särskilt intressant att notera att promemorian visserligen föreslår mer enhetlig reglering av elektroniskt material och papperskopior. Det föreslås emellertid inte någon generell möjlighet till domstolsprövning. En sådan möjlighet berörs inte ens. Tvärt om föreslås att två särdrag i den nuvarande regleringen ska befästas och få utökad tillämpning, nämligen att Skatteverket ska pröva överklaganden och att betalning måste erläggas innan avgiftsbeslut kan överklagas. Beslut om förskottsbetalning föreslås inte heller vara möjliga att överklaga separat. Om förslagen blir verklighet tycks de potentiella spänningsförhållandena till Europarätten därmed snarare öka än minska.

---

<sup>88</sup> Se Ds 2017:37 s. 82 f.

<sup>89</sup> Se Ds 2017:37 s. 82 ff.

