

Cirkulärnr: 1994:91  
Diariernr: 1994:1208  
Handläggare: Lena Dalman  
Avdsek: J Civilrätt  
Datum: 1994-05-18  
Mottagare: Kommunstyrelsen  
Kommunala företag  
Rubrik: Nya regler om handlingsoffentlighet hos kommunala företag  
Bilagor: SFS 1993:1295, SFS 1993:1296 och SFS 1993:1298

Handläggare  
Lena Dalman

1994-05-18

Kommunstyrelsen  
Kommunala företag

## Nya regler om handlingsoffentlighet hos kommunala företag

Riksdagen har antagit nya regler som rör handlingsoffentlighet i kommunala företag. Ändringarna innebär i korthet att reglerna i

- tryckfrihetsförordningen om handlingsoffentlighet
- sekretesslagen och
- arkivlagen

blir tillämpliga på företag (dock ej ideella föreningar) där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Företag där kommunen inte utövar ett sådant inflytande omfattas inte av ändringarna. För dessa företag kommer således nuvarande regler att gälla.

Vidare har sekretesslagen kompletterats på några punkter; bl a har införts en sekretessbestämmelse till skydd för bostadshyresgäster.

Ändringarna berör kommunallagen, arkivlagen och sekretesslagen och återfinns i SFS 1993:1295, 1296 och 1298. Förarbetena återfinns i prop. 1993/94:48 och 1993/94:KU 13. Reglerna träder i kraft den 1 januari 1995 med undantag för vissa delägda bolag och föreningar, för vilka ikraftträdandet sker först den 1 januari 1988. Företagen får också en fyraårig övergångstid på sig att upprätta arkivbeskrivningar och arkivförteckningar. De nya lagtexterna återfinns som bilaga till detta cirkulär.

### 1 Bakgrund

I 1991 års kommunallag infördes i 3 kap. 17 § och 3 kap. 18 § regler angående handlingsoffentlighet i kommunala företag.

I 3 kap. 17 § reglerades aktiebolag där kommunen bestämmer ensam och stiftelser där kommunen är ensam stiftare. För dessa bolag framgick av p. 4 nämnda bestämmelse att fullmäktige skulle besluta om att allmänheten skulle ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. I praktiken innebar bestämmelsen att kommunen i egenskap av aktieägare skulle se till att bolaget i bolagsordning eller i ägardirektiv ålades att tillämpa offentlighetsprincipen.

I 3 kap. 18 § reglerades de delägda företagen och stiftelser bildade tillsammans med någon annan. I dessa fall skulle fullmäktige se till att den juridiska personen blev bunden av offentlighetsprincipen i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. I praktiken innebar regeln att kommunen i egenskap av delägare inom ramen för associationsrättsliga regler skulle verka för att offentlighetsprincipen skulle gälla.

Reglerna inrymde åtskilliga tillämpningsproblem och brister, vilket delvis förutsågs redan innan lagen slutligen antogs av riksdagen. Frågan om handlingsoffentlighet har därefter utretts och resulterat i föreliggande lagändringar.

## **2 Ändringarna berör endast företag där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande**

Grunden för handlingsoffentligheten i kommunala företag finns efter lagändringarna i en ny 1 kap. 9 § sekretesslagen. Här anges att tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar skall gälla också handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett *rättsligt bestämmande inflytande*. Företag där kommunen inte utövar ett sådant inflytande berörs inte av ändringarna. För dessa företag skall nuvarande regler gälla.

Rättsligt bestämmande inflytande skall anses föreligga om något av följande tre villkor är uppfyllt:

- **Kommuner och landsting äger ensamma eller tillsammans aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen, eller förfogar på något annat sätt över så många röster i bolaget eller föreningen.**

Denna punkt omfattar för det första ett av en kommun helägt aktiebolag. För det andra omfattas aktiebolag eller ekonomiska föreningar där enbart kommuner eller landsting ingår. För det tredje omfattas aktiebolag eller ekonomiska föreningar där privata intressenter ingår, men där kommuner eller landsting, ensamma eller tillsammans innehar mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen. Man bör notera att det offentliga intresset måste omfatta hälften av *samtliga* röster i bolaget eller föreningen för att rättsligt bestämmande inflytande skall anses föreligga. Detta innebär att

praktisk röstmajoritet på bolags- eller föreningsstämma, vilket kan föreligga vid mindre innehav än femtio procent av rösterna om ägandet i den juridiska personen är spritt, inte räcker för att bolaget skall falla under 1 kap. 9 § sekretesslagen. För det fjärde omfattas också bolag där kommuner eller landsting ensamma eller tillsammans *på annat sätt* förfogar över mer än hälften av rösterna i bolaget. Denna skrivning tar sikte på när kommuner och landsting genom exempelvis konsortialavtal försäkrat sig om att rösträtten för aktierna kommer att utövas på det sätt kommunen eller landstinget anvisar.

- **Kommuner och landsting har ensamma eller tillsammans rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse.**
- **Kommuner eller landsting utgör ensamma eller tillsammans samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.**

Denna punkt omfattar både handelsbolag och kommanditbolag, eftersom kommanditbolaget enligt definition är ett handelsbolag i vilket en eller flera bolagsmän förbehållit sig att inte svara för bolagets förbindelser med mera än han har satt in eller åtagit sig att sätta in i bolaget. Finns det någon obegränsat ansvarig bolagsman som inte är en kommun eller ett landsting faller bolaget inte in under 1 kap. 9 § sekretesslagen.

Genom lagändringarna har nu också klarlagts vad som skall gälla för **dotterföretag**. Vid tillämpning av de ovan redovisade punkterna skall enligt 1 kap. 9 § 2 st 3 p. sekretesslagen inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på det sätt som anges i sagda punkter anses utövat av kommunen eller landstinget. Detta innebär exempelvis att aktier i ett aktiebolag som ägs av ett kommunägt aktiebolag eller av ett helägt dotterbolag till ett sådant bolag räknas som ägda direkt av kommunen.

Vad som sägs om kommuner och landsting i punkterna ovan skall enligt 1 kap. 9 § sista stycket sekretesslagen också gälla **kommunalförbund**. Detta innebär att exempelvis ett av ett kommunalförbund helägt aktiebolag faller in under 1 kap. 9 § sekrL.

Man bör observera att **ideella föreningar** inte omfattas av de nya bestämmelserna. I propositionen sägs att kommunala företag i form av ideella föreningar i huvudsak utgörs av intresseorganisationer, t ex Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, och att den verksamhet dessa föreningar bedriver normalt inte motsvarar sådan verksamhet som normalt eller lika väl kan skötas av en kommun eller ett landsting. Ideella föreningar faller därför utanför regleringen i sekretesslagen.

För att förenkla framställningen i det följande används beteckningen **1:9-företag** på sådana företag som uppfyller villkoren i 1 kap. 9 § sekretesslagen, och som följaktligen omfattas av de nya bestämmelserna.

### **3 Tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentlighet skall i tillämpliga delar gälla 1:9-företag**

I 1 kap. 9 § sekretesslagen anges efter lagändringarna att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också skall gälla handlingar hos 1:9-företag. Detta innebär att upprättade och inkomna handlingar hos företagen med den nya ordningen kommer att anses som allmänna handlingar i samma utsträckning och på samma sätt som hos en myndighet.

Av tryckfrihetsförordningens 2 kap. 13 § framgår att allmänheten har rätt att mot *fastställd avgift* få avskrift eller kopia av allmän handling. Denna bestämmelse skall tillämpas av företagen. Enligt förarbetena torde det bli företagen själva som fattar beslut om avgifternas storlek. Ingenting hindrar dock att kommunen genom ägardirektiv föreskriver att företaget skall tillämpa den taxa som fullmäktige antagit för kommunstyrelsen och övriga nämnder .

### **4 1:9-företag jämställs med myndighet vid tillämpning av sekretesslagen**

Enligt den nya bestämmelsen i 1:9 sekretesslagen skall 1:9-företagen jämställas med myndighet vid tillämpning av sekretesslagen. Detta i kombination med att tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentlighet skall gälla i 1:9-företag får en rad konsekvenser.

#### **4.1 Offentlighetsprincipen följer direkt av lag**

Den nya regleringen innebär att allmänhetens rätt att ta del av handlingar i 1:9-företag nu följer direkt av lag och inte längre är beroende av fullmäktiges beslut. Föreskrifter i bolagsordningar, stadgar etc. om att bolaget skall tillämpa offentlighetsprincipen blir i fortsättningen ej längre erforderliga. För företag som har en sådan bestämmelse är det dock ej nödvändigt att i nuläget gå in och ändra på detta, såvida inte bolagsordningen/stadgarna även innehåller bestämmelser om prövning av frågor om utlämnande, se nedan 4.5.

#### **4.2 Sekretesslagen anger gränserna för vad som kan och skall hemlighållas.**

Nyordningen innebär att den sekretess som följer av sekretesslagen gäller i 1:9-företagen. Sekretess omfattar såväl tystnadsplikt som förbud att lämna ut handlingar vilka är att anse som allmänna. Alla materiella sekretessregler blir direkt tillämpliga i 1:9-företagen. Detta leder till att 1:9-företagen å ena sidan är skyldiga att hemlighålla uppgifter som omfattas av någon sekretessbestämmelse. Å andra sidan kan inte uppgifter hemlighållas utan att stöd härför finns i sekretesslagen. Eftersom sekretessen nu följer direkt av lag kan vidare den som röjer en uppgift som han enligt sekretesslagen är skyldig att hemlighålla dömas till ansvar för brott mot tystnadsplikt.

### **4.3 Prövningen av frågor om utlämnande av handlingar innefattar myndighetsutövning**

Företagens prövning av frågor om utlämnande av handlingar kommer att innefatta myndighetsutövning. Detta leder till att reglerna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken blir tillämpliga i dessa fall. Den myndighetsutövande verksamheten i företagen blir vidare underkastad JO:s och JK:s tillsyn.

### **4.4 Krav på viss diarieföring; hemligstämpling**

I 15 kap. 1-3 §§ sekretesslagen finns regler som rör registrering av handlingar, diarium och hemligstämpling. Dessa regler blir direkt tillämpliga på 1:9-företag. Detta medför att i vart fall handlingar som omfattas av sekretess måste diarieföras. För övriga handlingar gäller att de måste hållas så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling kommit in eller upprättats. Kravet på diarieföring gäller enligt propositionen inte handlingar som vid lagens ikraftträdande finns i företaget, utan endast handlingar som kommer in eller upprättas efter denna tidpunkt. Huruvida äldre handlingar omfattas av offentlighetsprincipen behandlas under p. 7.

### **4.5 Företagens beslut att vägra lämna ut en handling blir överklagbara. Förfarandet vid utlämnande av handlingar.**

I 15 kap. 6 § sekretesslagen regleras förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar. I 15 kap. 7 § regleras sökandens besvärsmätt. Båda dessa lagrum blir tillämpliga på 1:9-företag.

15 kap. 6 § sekretesslagen kommer i praktiken inte att till alla delar kunna tillämpas direkt på företagen. I förarbetena förutskickas att kommunerna genom ägardirektiv reglerar utformningen av beslutsgången i företaget. Det anges också att de interna handläggningsrutinerna givetvis inte får utformas så att skyndsamhetskravet m.m. i tryckfrihetsförordningen blir eftersatt.

15 kap. 6 § sekretesslagen utgår från ett tvåstegsförfarande, där den tjänsteman som har vård om handlingen normalt fattar beslut om utlämnande. I tveksamma fall och i fall då han vägrar att lämna ut handlingen eller då detta sker med förbehåll, skall tjänstemannen hänskjuta frågan till myndigheten. Det krävs ett beslut av myndigheten för att beslutet skall gå att överklaga. Inom kommunal förvaltning motsvaras myndigheten av nämnden. Med tanke på skyndsamhetskravet brukar nämnden delegera beslutsrätten till någon tjänsteman.

Överfört på kommunala företag bör myndigheten här motsvaras av styrelsen. Med hänsyn till skyndsamhetskravet är det dock olämpligt att styrelsen prövar frågor om utlämnande. Styrelsen bör i stället genom beslut delegera beslutsbefogenheten till någon annan, exempelvis VD. Ingenting hindrar heller att någon tjänsteman på lägre nivå i företaget genom befattningsbeskrivning e.d. åläggs att primärt ha vård om företagets handlingar och utgöra "steg 1" vid tillämpning av 15 kap. 6 § sekretesslagen. I befattningsbeskrivningen bör tas in bestämmelser om att tjänstemannen skall informera en sökande dels om möjligheten att hänskjuta frågan till bolaget, dels om att det krävs ett beslut av bolaget för att beslutet skall gå att överklaga. Vi kan

dock inte se något krav på att det *måste* finnas ett tvåstegsförfarande i bolaget. Det enda som krävs är att någon på bolagets vägnar fattar ett beslut. Vi bedömer det inte heller vara nödvändigt att utfärda några ägardirektiv på denna punkt. Det bör vara tillräckligt att styrelsen på det sätt som angivits sörjer för organisationen i bolaget.

Många kommunala företag har idag bestämmelser om prövning av frågor om utlämnande av handlingar intagna i sina bolagsordningar/stadgar. Dessa bestämmelser bör ses över. Avviker den i bolagsordningen/stadgarna angivna beslutsgången från den ovan angivna, bör bestämmelsen tas bort innan lagändringarna träder i kraft.

Det blir i fortsättningen möjligt att till kammarrätten överklaga ett beslut av ett 1:9-företag att vägra lämna ut en handling eller att lämna ut en handling med förbehåll. I 15 kap. 7 § sekretesslagen har gjorts ett tillägg vad gäller 1:9-företagen. För dessa skall 23 - 25 §§ förvaltningslagen tillämpas. Detta innebär följande. Besvärsskrivelsen skall ha kommit in till företaget inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet. I detta ligger indirekt ett krav på skriftligt beslut. Företagen måste också införa rutiner för delgivning av beslut, så att bevisning säkerställs om när klaganden fick del av beslutet. Överklagandet skall ske skriftligen. Det åligger företaget att pröva om överklagandet skett i rätt tid. Har så ej skett, skall företaget avvisa överklagandet. Om överklagandet skett i rätt tid skall företaget överlämna handlingarna till kammarrätten.

Av lagtexten med hänvisningar kan inte utläsas något krav på att företaget skall motivera sitt beslut eller lämna besvärshänvisning (jfr 21 § förvaltningslagen). Enligt vår bedömning får det dock anses ligga i sakens natur att företagen följer grunderna för sagda lagrum.

#### **4.6 Meddelarfrihet skall gälla i 1:9-företag**

I 16 kap. sekretesslagen finns regler om meddelarfrihet. Med meddelarfrihet avses den rätt som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt meddela normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV.

Eftersom hela sekretesslagen blir tillämplig på 1:9-företag, kommer meddelarfrihet att råda i dessa företag. Detta innebär helt klart att den tjänsteman som utnyttjar meddelarfriheten inte kan straffas för brott mot tystnadsplikt. Det är dock oklart om tjänstemannen, som är privatanställd, kan drabbas av andra påföljder, exempelvis arbetsrättsliga påföljder. Lagrådet har i lagstiftningsärendet något berört problematiken (se prop. s 35 f).

### **5 Ökat skydd för vissa uppgifter i kommunal affärsverksamhet och för uppgifter om bostadshyresgäster**

Sekretesslagen har visat sig erbjuda bristfälligt skydd för uppgifter i kommunal affärsverksamhet och för uppgifter om bostadshyresgäster. För att komma tillrätta med dessa olägenheter har sekretesslagen kompletterats på dessa punkter.

I 6 kap. 2 §, som skyddar det allmännas ekonomiska intressen, har skyddstiden för villkor i avtal slutet i kommunal affärsverksamhet förlängts från maximalt två år till maximalt fem år från det att avtalet slöts. Observera att avtalet måste vara slutet i *kommunal affärsverksamhet*. Med affärsverksamhet förstås verksamhet som antingen i sin helhet eller till viss del är affärsinriktad. Den kortare tiden två år kvarstår för avtal som inte är slutna i kommunal affärsverksamhet. 8 kap. 10 § sekretesslagen, som tar sikte på skyddet för enskildas ekonomiska intressen, har ändrats på motsvarande sätt. En förutsättning är även här att avtalet har slutits i kommunal affärsverksamhet. Man bör observera att skyddet i 8 kap. 10 § endast gäller enskildas *ekonomiska* förhållanden. Något skydd för *personliga* förhållanden ges inte. Detta innebär att bestämmelsen inte kan åberopas till stöd för att hemlighålla uppgifter om exempelvis personers betalningsförmåga, adresser eller energiförbrukning (se dock nedan angående bostadshyresgäster).

Tidigare har i sekretesslagen inte funnits något skydd för uppgifter om hyresgäster och deras närstående. Detta har i praktiken inte inneburit något problem, eftersom kommunal uthyrningsverksamhet av tradition har bedrivits genom kommunala bostadsföretag. När nu offentlighetsprincipen på grund av lag kommer att gälla i 1:9-företag har man ansett att sekretesslagen måste förstärkas på denna punkt. I 7 kap. 25 § 2 st har därför införts en bestämmelse om att sekretess skall gälla i kommunal bostadsuthyrningsverksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom lider men om uppgiften röjs. Uttrycket personliga förhållanden kan avse vitt skilda förhållanden såsom en persons adress eller hälsotillstånd. Även uppgifter om en persons ekonomi hör hit. Bestämmelsen har fått ett s.k. rakt skaderekvisit. Lokaldemokratikommittén hade föreslagit att den kommunala bostadsuthyrningsverksamheten skulle omfattas av ett omvänt skaderekvisit på motsvarande sätt som inom socialtjänsten. Motivet härför var att skyddsintresset för personliga uppgifter hos bostadsföretagen enligt kommittén var helt jämförbara med vad som gäller inom socialtjänsten. Riksdagen gick dock inte på denna linje. Den slutgiltiga utformningen av bestämmelsen innebär att myndigheten eller företaget måste kunna påvisa skada för bostadshyresgästen eller någon honom närstående för att kunna vägra lämna ut uppgiften. Rent praktiskt medför detta att alla för den enskilde typiskt sett känsliga uppgifter som avser hälsotillstånd, missförhållanden av olika slag m m kan hemlighållas. Harmlösa uppgifter såsom hyresgästens adress är dock normalt offentliga, såvida inte ett utlämnande kan antas leda till personföljelse eller annat men för hyresgästen.

Det bör noteras att de nya reglerna i 6 kap. 2 § och 7 kap. 25 § sekretesslagen gäller både kommunala myndigheter och 1:9-företag.

## **6 Arkivlagen skall tillämpas av 1:9-företag**

I arkivlagen införs en ny bestämmelse, 2 a §, som föreskriver att bestämmelserna i arkivlagen om kommunala myndigheters arkiv även skall gälla för arkiv hos 1:9-företag. Detta innebär att bolagens arkiv blir att betrakta som en del av det nationella kulturarvet. Arkiven skall bevaras, hållas ordnade och



vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Företagen kommer att få en betydligt större arkiveringsskyldighet än vad de har i dag, då i huvudsak bokföringslagens bestämmelser torde vara bestämmande för vad bolagen arkiverar.

Den kommunala arkivmyndigheten skall enligt nya bestämmelser i 8 § arkivlagen utöva tillsynen även över företagens arkiv. Enligt förarbetena bör företagen och den kommunala arkivmyndigheten med arkivlagen och fullmäktiges arkivreglemente som grund i samråd kunna fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar. Man bör här notera att det förhållandet att bestämmelserna om kommunala arkiv i arkivlagen även skall gälla för arkiv hos 1:9-företagen, inte innebär att det kommunala arkivreglementet utan vidare gäller i de kommunala företagen. För att detta skall bli fallet måste genom associationsrättsligt bindande beslut ha bestämts att så skall vara fallet. Detta kan ske exempelvis genom bestämmelse i bolagsordning, ägar-direktiv eller stadgar.

När flera kommuner och landsting samverkar i ett 1:9-företag skall enligt ett nytt sista stycke i 8 § tillsynen fullgöras av den arkivmyndighet som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

## **7 Ikraftträdandebestämmelser**

De nya reglerna i sekretesslagen, kommunallagen och arkivlagen träder i kraft den 1 januari 1995. För vissa delägda företag träder dock reglerna inte i kraft förrän den 1 januari 1998. Detta gäller aktiebolag i vilka kommuner eller landsting själva eller gemensamt innehar mindre än två tredjedelar av aktierna eller mindre än två tredjedelar av de med aktierna i bolaget förenade rösterna samt ekonomiska föreningar i vilka det också finns andra medlemmar än kommuner eller landsting. Syftet med denna övergångsregel är att ge såväl kommuner som privata intressenter en rimlig tid att se över sina engagemang i företagen.

Det bör observeras att något uttryckligt undantag för handlingar som finns hos företagen vid ikraftträdandet inte görs. Detta kan innebära att gamla handlingar blir underkastade offentlighetsprincipen från och med den 1 januari 1995 respektive den 1 januari 1998.

Alla kategorier av 1:9-företag ges en fyraårig övergångstid från respektive ikraftträdandedag för att upprätta arkivbeskrivningar och arkivförteckningar. Sådana skall således vara upprättade senast vid utgången av år 1998 respektive 2001.

## **8 Kurser**

Under hösten 1994 kommer kurser om de nya reglerna att anordnas. Vi återkommer senare med separat kursinbjudan. För information om kurserna, kontakta förbundsjurist Lena Dalman, tel 08/772 46 94 eller förbundsjurist Ingegärd Hilborn, tel 08/772 44 25.

## **9 Reviderad version av "Den nya kommunallagen och de kommunala företagen".**

Förbundet har för avsikt att under hösten komma ut med en ny utgåva av skriften "Den nya kommunallagen och de kommunala företagen". I boken kommer reglerna om kommunala företag att närmare analyseras.

## **10 Frågor i anledning av cirkuläret**

Frågor i anledning av detta cirkulär besvaras av förbundsjuristerna Lena Dalman tel 08/772 46 94 och Ingegärd Hilborn, tel 08/772 44 25, samt av sektionschef Håkan Torngren tel. 08/772 44 27

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET  
Juridiska avdelningen

Curt Riberdahl

Lena Dalman

## **Bilagor**

SFS 1993:1295

SFS 1993:1296

SFS 1993:1298