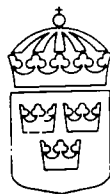


# Regeringens proposition 1993/94:48



## Handlingsoffentlighet hos kommunala företag

Prop.  
1993/94:48

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 oktober 1993

*Carl Bildt*

*Inger Davidson*  
(Civildepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i sekretesslagen (1980:100), kommunallagen (1991:900), arkivlagen (1990:782) och i kommunalförbundslagen (1985:894).

Förslagen innebär att aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar ett bestämmande inflytande, jämställs med myndigheter när det gäller handlingsoffentligheten. Förslagen innebär vidare att enskilda får rätt att hos förvaltningsdomstol överklaga beslut av sådana kommunala företag att inte lämna ut företagets handlingar.

Den tid under vilken sekretess skall gälla i kommunal affärsverksamhet för villkoren i slutna avtal om förvärv, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet förlängs och blir densamma som i dag gäller för motsvarande avtal som sluts hos statliga affärsverk. Sekretess införs i kommunal verksamhet som avser uthyrning av bostadslägenheter.

Meddelarfrihet skall råda i de kommunala företagen.

Arkivlagen skall tillämpas på de kommunala företag som jämställs med myndighet.

Kommunalförbundslagen kompletteras för att klargöra att kommunallagens bestämmelser om kommunala företag skall tillämpas av kommunalförbund vare sig det har fullmäktige eller förbundsledning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft, i fråga om kommunalförbundslagen, den 1 januari 1994 och i övrigt den 1 januari 1995. För vissa delägda kommunala företag föreslås lagändringarna dock träda i kraft först den 1 januari 1998.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	
2.1	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen	4
2.2	Förslag till lag om ändring i kommunallagen	9
2.3	Förslag till lag om ändring i arkivlagen	11
2.4	Förslag till lag om ändring i kommunalförbundslagen	14
3	Ärendet och dess beredning	15
4	Offentlighet och sekretess hos kommunala företag	16
5	Registrering och utlämnande av allmänna handlingar	23
6	Överklagande – direkt till domstol	25
7	Skydd för de kommunala företagens ekonomiska intressen	27
8	Sekretess till skydd för bostadshyresgäster	30
9	Skydd för enskildas ekonomiska intressen	32
10	Meddelarfrihet	34
11	Tystnadsplikter i annan lagstiftning	37
12	Följdändringar i kommunallagen	40
13	Arkivlagen skall tillämpas av de kommunala företagen	42
14	Följdändringar i kommunalförbundslagen	45
15	Specialmotivering	45
15.1	Sekretesslagen	45
15.2	Kommunallagen	48
15.3	Arkivlagen	49
15.4	Kommunalförbundslagen	50
	Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet Handlingsoffentlighet hos kommunala företag (SOU 1992:134)	52
	Bilaga 2 Lokaldemokratikommitténs lagförslag	56
	Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna	72
	Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag	74
	Bilaga 5 Lagrådets yttrande	84
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	90
	Rättsdatablad	91

## 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

- lag om ändring i sekretesslagen,
- lag om ändring i kommunallagen,
- lag om ändring i arkivlagen (1990:782),
- lag om ändring i kommunalförbundslagen (1985:894).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

## 2.1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1993/94:48  
Propositionens lagförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup>

*dels* att nuvarande 1 kap. 9–12 §§ skall betecknas 1 kap. 10–13 §§,  
*dels* att den nya 1 kap. 12 §, 6 kap. 2 §, 7 kap. 25 §, 8 kap. 10 §  
samt 15 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 9 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 9 §

*Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.*

*Kommuner och landsting skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans*

- 1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,*
- 2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag. Vid tillämpningen av 1-3 skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på det sätt som anges i de nämnda punkterna anses utövat av kommunen eller landstinget.

Första stycket gäller också beträffande handlingar som efter medgivande av en kommun eller ett landsting för viss bestämd tid förvaras hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser där kommuner eller landsting har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande.

Vad som sägs om kommuner och landsting i första-tredje styckena tillämpas också på kommunalförbund.

## 12 §

I fråga om tystnadsplikt beträffande företagshemligheter finns bestämmelser som är tillämpliga utöver föreskrifterna om sekretess i denna lag.

I fråga om tystnadsplikt beträffande företagshemligheter och tystnadsplikt för revisorer finns bestämmelser som är tillämpliga utöver föreskrifterna om sekretess i denna lag.

## 6 kap.

### 2 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Ångår ärendet upphandling eller ångår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk *samt i kommunal affärsverksamhet* fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

### 7 kap.<sup>2</sup>

#### 25 §

Sekretess gäller i ärende om kommunal bostadsförmedling för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i ärende om bostadsanpassningsbidrag.

*I kommunal bostadsuthyrningsverksamhet gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom lider men om uppgiften röjs.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

### 8 kap.

#### 10 §

Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen hos en myndighet som bedriver sådan revision gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av myndigheten.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1993:738.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk *samt i kommunal affärsverksamhet* fem år, har förflutit från det att avtalet slöts.

## 15 kap.

### 7 §

Beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas av sökanden. Om inte annat följer av andra-fjärde styckena, överklagas beslutet hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos Regeringsrätten. Har beslutet meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande. Att prövningstillstånd

Beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas av sökanden. Om inte annat följer av andra-fjärde styckena, överklagas beslutet hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos Regeringsrätten. Har beslutet meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket *eller 9 §* tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande. Att prövningstillstånd

inte behövs när kammarrätts  
beslut överklagas framgår av  
35 § förvaltningsprocesslagen  
(1971:291).

inte behövs när kammarrätts  
beslut överklagas framgår av  
35 § förvaltningsprocesslagen  
(1971:291).

Har beslut som avses i första stycket meddelats av tingsrätt och rör det handling i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, överklagas det hos hovrätten. Motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit överklagat ärende överklagas hos Högsta domstolen. Vid överklagande av tingsrätts eller hovrätts beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om besvär. Vid överklagande av hovrätts beslut skall dock reglerna om prövningstillstånd inte tillämpas.

Första och andra styckena gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Att beslut av statsråd skall överklagas hos regeringen föreskrivs i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Angående rätt att överklaga beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.
  2. I fråga om 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 förenade rösterna och i fråga om ekonomiska föreningar i vilka det också finns andra medlemmar än kommuner eller landsting skall de nya föreskrifterna i 1 kap. 9 § dock tillämpas först från och med den 1 januari 1998.
  3. Bestämmelserna i 15 kap. 7 § om överklagande tillämpas inte på beslut som har meddelats före ikraftträdandet enligt 1 eller 2.



Häri genom föreskrivs att 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 16 §

Kommuner och landsting får genom beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse.

Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

*Om allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos vissa kommunala företag finns bestämmelser i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).*

#### 17 §

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget *bestämmer ensam*, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse styrelseledamöter och minst en revisor,

3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas, *samt*

4. *besluta om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).*

Detsamma gäller, när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget *innehär samtliga aktier*, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse *samtliga* styrelseledamöter och minst en revisor,

3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

## 18 §

Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Detsamma gäller, om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

*I fråga om sådana juridiska personer som avses i första och andra styckena och som inte omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100), skall fullmäktige verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

2. I fråga om 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 på ekonomiska föreningar i vilka det också finns andra medlemmar än kommuner eller landsting skall dock äldre föreskrifter tillämpas till utgången av år 1997.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

Prop. 1993/94:48  
Propositionens lagförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om arkivlagen (1990:782)

dels att 8 och 14–16 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *2 a §*

*Vad som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv skall gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).*

### *8 §*

Regeringen bestämmer vilka arkivmyndigheter som skall finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ankommer på de statliga arkivmyndigheterna.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och förvaltningsutskottet i landstingskommunen, om inte kommunfullmäktige eller landstinget har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

*Den kommunala arkivmyndigheten skall se till att sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.*

## 14 §

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, skall myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte kommunfullmäktige eller *landstinget* har beslutat något annat.

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, skall myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte kommunfullmäktige eller *landstingsfullmäktige* har beslutat något annat.

## 15 §

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 9, 10 och 14 §§ får en kommunal myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag, eller
2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller *landstinget*.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 9, 10 och 14 §§ får en kommunal myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag, eller
2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller *landstingsfullmäktige*.

## 16 §

Kommunfullmäktige eller *landstinget* får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.

Kommunfullmäktige eller *landstingsfullmäktige* får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.
  2. I fråga om sådana 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 förenade rösterna och sådana ekonomiska föreningar i vilka det också finns andra medlemmar än kommuner eller landsting skall de nya föreskrifterna i 2 a § dock träda i kraft den 1 januari 1998.

3. I fråga om sådana juridiska personer som avses i 2 a § skall arkivbeskrivningar och arkivförteckningar vara upprättade senast vid utgången av år 1998. För sådana juridiska personer som avses i punkten 2 gäller dock att arkivbeskrivningar och arkivförteckningar skall vara upprättade senast vid utgången av år 2001.

Prop. 1993/94:48  
Propositionens lagförslag

2.4 Förslag till lag om ändring i kommunalförbundslagen  
(1985:894)

Prop. 1993/94:48  
Propositionens lagförslag

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 § kommunalförbundslagen skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**3 kap.**  
5 §<sup>1</sup>

*Bestämmelserna* i 4 kap. 5, 6, 8, 9, 11–15 och 17–23 §§, 6 kap. 10, 11 och 18–31 §§ samt i 7 kap. 1–7 §§ kommunallagen (1991:900) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektionen. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.

*Föreskrifterna* i 3 kap. 16–18 §§, 4 kap. 5, 6, 8, 9, 11–15 och 17–23 §§, 6 kap. 10, 11 och 18–31 §§ samt i 7 kap. 1–7 §§ kommunallagen (1991:900) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektionen. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.

I fråga om tillkännagivande om justering av förbundsdirektionens protokoll gäller föreskrifterna i 2 kap. 13 § denna lag.

Sammanträde för fastställande av budget skall vara offentligt. Därvid skall bestämmelserna i 5 kap. 8–10 §§ och 39 § kommunallagen gälla i tillämpliga delar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1991:1695.

Genom den nya kommunallagen (1991:900), som trädde i kraft den 1 januari 1992, infördes för första gången regler om offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag. Reglerna återfinns i 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen och innebär i huvudsak att fullmäktige skall se till att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos kommunala företag enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

I samband med behandlingen av propositionen 1990/91:117 om en ny kommunallag uttalade konstitutionsutskottet att intresset av insyn i kommunal verksamhet är lika stort oavsett om verksamheten bedrivs i nämndform eller av privaträttsliga organ (bet. 1990/91:KU38). Utskottet delade vidare Lagrådets uppfattning att den föreslagna regleringen av frågan om handlingsoffentlighet hade karaktären av ett provisorium samt att en översyn av sekretesslagen i denna del var angelägen. Riksdagen beslutade att som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet sålunda hade anfört (rskr. 1990/91:360).

Regeringen bemyndigade i februari 1992 civilministern att tillkalla en kommitté (dir. 1992:12) med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin. I kommitténs uppdrag har bl.a. ingått att behandla frågan om handlingsoffentlighet i de kommunala företagen.

Kommittén, som har antagit namnet Lokaldemokratikommittén (ordförande: kommunalrådet Sven Lindgren), avlämnade i december 1992 delbetänkandet Handlingsoffentlighet hos kommunala företag (SOU 1992:134). Kommitténs sammanfattning av betänkandet återfinns i *bilaga 1* och kommitténs lagförslag framgår av *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Civildepartementet (dnr C93/18/KOM).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 10 juni 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet föreslår att den i lagrådsremissen föreslagna kompletteringen av sekretesslagen avseende de kommunala företagen tas in i en ny särskild paragraf. Vidare föreslår Lagrådet att det i den nya paragrafen dels uttryckligen anges vilka juridiska personer som avses, dels tas in en definition av begreppet *bestämmande inflytande*. Lagrådet ger även ett förslag till en sådan definition. Lagrådet föreslår också att det av den nya paragrafen i sekretesslagen klart bör framgå att kommunalförbund också omfattas av den nya regleringen.

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.

Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag. Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Vi återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 4 om offentlighet och sekretess hos kom-

## 4 Offentlighet och sekretess hos kommunala företag

**Regeringens förslag:** Gränserna för offentligheten i de kommunala företagen vidgas och klargörs.

Reglerna om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen skall tillämpas på aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner, landsting eller kommunalförbund har ett rättsligt bestämmande inflytande, själva eller gemensamt eller också gemensamt med eller genom en eller flera sådana juridiska personer.

Sekretesslagens regler om sekretess skall också tillämpas på sådana bolag, föreningar och stiftelser. Det sker genom att sådana företag vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet.

Förslagen genomförs genom att en ny paragraf 1 kap. 9 § tas in i sekretesslagen.

**Kommitténs förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslår dock att även ideella föreningar skall omfattas samt för aktiebolagens del en gräns för den utvidgade handlingsoffentligheten vid ett kommunalt aktieinnehav om nio tiondelar av det totala antalet aktier vilka samtidigt representerar nio tiondelar av röstetalet. För övriga företag föreslår kommittén att gränsen för den vidgade handlingsoffentligheten skall gå vid ett bestämmande inflytande.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser ser positivt på eller har inget att erinra mot att insynen i de kommunala företagen ökar och ges en fastare rättslig reglering. Vissa remissinstanser med kommunal anknytning, bl.a. Svenska Kommunförbundet och Svenska Hamnförbundet, avstyrker kommitténs förslag och anser att kommunallagens nuvarande reglering är tillfyllest. Flera remissinstanser, främst sådana med anknytning till massmedia, anser att behovet av ökad insyn i de kommunala företagen är stort.

Det övervägande antalet remissinstanser tillstyrker den föreslagna lagtekniska lösningen att vissa företag i sekretesslagen jämföras med myndighet när det gäller handlingsoffentligheten. Eskilstuna kommun, Svenska Kommunförbundet och Landsorganisationen (LO) ifrågasätter lämpligheten av att jämföra företagen med myndigheter. Svenska Kommunförbundet anser att avgränsningen i stället bör ske med utgångspunkt i verksamheternas art. Hovrätten för Västra Sverige, Kamrarrätten i Stockholm, Konkurrensverket, juridiska fakulteterna vid



Stockholms och vid Uppsala universitet, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Industriförbund och Svenska Tidningsutgivareföreningen anser att den av kommittén föreslagna gränsdragningen är för snäv och att gränsen bör sättas betydligt lägre. Några förordar en nedre gräns för ägandet vid minst femtio procents aktieinnehav.

Umeå kommun anser att handlingsoffentlighet endast skall vara obligatorisk för företag som är helägda eller där alla ägare är offentliga. Kammarrätten i Stockholm och Borås kommun anser att frågan om insynsreglernas tillämpning på dotterföretag måste klargöras. Nutek, Energidistributörerna och Stor-Stockholms Energi AB anser att elbranschen av hänsyn till den kommande avregleringen och konkurrensintresset måste undantas från insyn.

Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms, Jönköpings, Göteborgs, Borås och Gävle kommuner, Landstinget i Östergötland, Svenska Kommunförbundet och SABO har ansett att frågan om det straffrättsliga ansvaret för brott mot tystnadsplikt måste klargöras om företagen jämställs med myndighet. Sveriges kommunaljuridiska förening anser att brottsbalkens föreskrift om ansvar för brott mot tystnadsplikt inte blir tillämplig.

Riksdagens ombudsmän menar att frågan om ämbetets tillsyn över de kommunala företagen måste klargöras. JO anser att frågan om omfattningen av tillsynen måste beröras närmare liksom konsekvenserna för arbetsbördan hos ämbetet. Jönköpings och Borås kommuner och Landstinget i Östergötland anser också att JO:s tillsyn måste analyseras. Svenska Kommunförbundet anser att frågan behöver utredas mer.

**Skälen för regeringens förslag:** I 2 kap. tryckfrihetsförordningen regleras allmänna handlingars offentlighet. I sekretesslagen (1980:100) finns regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud att lämna ut allmänna handlingar.

Varken sekretesslagen eller 2 kap. tryckfrihetsförordningen är direkt tillämpliga på kommunala företag. Bestämmelserna tillämpas emellertid indirekt genom att fullmäktige enligt föreskrifterna i 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen i vissa fall skall besluta om eller se till att företagen skall tillämpa grunderna för allmänna handlingars offentlighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. De kommunala företagens handlingar blir inte härigenom att betrakta som allmänna handlingar. Beslutet innebär endast att företagen skall ha tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser som förebilder när de bedömer en framställning från någon om att få ta del av företagens handlingar.

Utvecklingen har under senare år gått mot att i ökad omfattning bedriva kommunal verksamhet i privaträttsliga former. Det handlar både om rena entreprenadförhållanden och om att kommuner, landsting och även kommunalförbund själva eller tillsammans med andra intressenter bildar företag för olika verksamheter eller lägger över verksamhet på befintliga företag. Det är särskilt på områden där verksamheten har starka kommersiella inslag som det är vanligt att kommunerna bedriver

verksamheten i privaträttsliga former. Detta är fallet inom många tekniska verksamheter, t.ex. när det gäller el- och bostadsförsörjning.

Antalet kommunala företag ökar liksom deras totala omsättning. Kommunens och kommunmedlemmarnas möjligheter till insyn, inflytande och kontroll över verksamheter som drivs i privaträttsliga former är mindre än i sådana som drivs inom ramen för den kommunala förvaltningen. Redan i samband med att sekretesslagens tillämpningsområde utvidgades till att omfatta vissa enskilda organ, uttalades att intresset av insyn i offentlig verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten (prop. 1986/87:151 s. 148). Detta uttalande har alltså giltighet. Den privaträttsligt bedrivna verksamheten hos kommunerna har nu fått en sådan omfattning att det finns anledning att införa en lagreglerad handlingsoffentlighet i de kommunala företagen i syfte att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn (jfr prop. 1990/91:117 s. 18).

Regeringen delar i princip kommitténs uppfattning att allmänhetens intresse av insyn i de kommunala företagen är större ju större det kommunala ägandet är. Detta principiella synsätt har också kommit till uttryck i lagstiftningen genom bestämmelserna i 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen.

I likhet med kommittén och ett antal remissinstanser anser regeringen att rätten att ta del av handlingar hos kommunala företag direkt bör framgå av lag och inte vara beroende av fullmäktiges beslut. Det bör ske genom att jämställa kommunala företag med myndigheter vid tillämpningen av 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Den fråga som i detta sammanhang har diskuterats av kommittén och remissinstanserna är huruvida handlingsoffentligheten skall vara beroende av verksamhetens art eller av det kommunala inflytandet i företagen. I sistnämnda hänseende har också diskuterats hur stort inflytandet i så fall skall vara.

I denna del vill regeringen framhålla följande.

Den verksamhet som bedrivs av kommunala företag måste ligga inom ramen för vad som är att betrakta som kommunala angelägenheter. Verksamheten måste tillgodose ett intresse som är gemensamt för kommunmedlemmarna. Av kommunallagen följer att vården av kommunala angelägenheter sköts genom nämndförvaltning. De kan dock enligt 3 kap. 16 § överlämnas till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse.

Enligt regeringens mening bör de rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll inte vara beroende av i vilken form som kommuner och landskap väljer att bedriva sin verksamhet. Samma öppenhet bör alltså i princip gälla för kommunala företag som för kommunala myndigheter, oavsett vilken verksamhet de bedriver. Det innebär i sin tur att samma regler om handlingsoffentlighet och sekretess som gäller för kommunala myndigheter också bör gälla för kommunala företag som bedriver motsvarande verksamhet.

Lagrådet har i sitt yttrande uttalat att regeringens förslag innebär att offentligheten i de kommunala företagen vidgas och ges en fastare rättslig stadga. Lagrådet menar att detta måste hälsas med tillfredsstäl-

lelse. Lagrådet pekar dock på att det är förenat med problem att överföra en offentligrättslig regelmassa på privaträttsliga subjekt.

Kommunala företag drivs i 99 procent av fallen i form av aktiebolag, stiftelser eller ekonomiska föreningar (jfr prop. 1990/91:117 s. 52). Ideella föreningar, handelsbolag och kommanditbolag förekommer i mycket liten utsträckning. Behovet av insyn i kommunal verksamhet som bedrivs i dessa mera sällan använda företagsformer är emellertid inte mindre än i verksamhet som bedrivs i andra former. Detta gäller med undantag för de ideella föreningarna.

Kommunala företag i form av ideella föreningar utgörs i huvudsak av intresseorganisationer, t.ex. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Den verksamhet som dessa föreningar bedriver motsvarar inte sådan verksamhet som normalt eller lika väl kan skötas av en kommunal myndighet (jfr Ds C 1985:13 s. 48). Reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen bör därför inte omfatta ideella föreningar.

Fråga återstår då hur gränsdragningen skall göras för att bestämma vilka kommunala företag i övrigt som skall omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess.

Att handlingsoffentlighet skall råda i företag i vilka kommuner, landsting och kommunalförbund bestämmer ensamma och i företag där kommuner, landsting och kommunalförbund samarbetar enbart med varandra framstår som uppenbart och råder bred enighet om. I huvudsak kan denna ordning i praktiken anses gälla redan nu genom reglerna i 3 kap. 17 § kommunallagen och 2 kap. 3 § kommunalförbundsagen (angående 3 kap. 5 § kommunalförbundsagen, se avsnitt 14).

Beträffande handelsbolag, föreningar och stiftelser har kommittén föreslagit att handlingsoffentlighet skall gälla i de fall kommuner och landsting utövar ett bestämmande inflytande. Någon egentlig kritik har vid remissbehandlingen inte riktats mot kommitténs förslag i denna del. Även regeringen anser att den föreslagna avgränsningen i denna del är lämplig. *Lagrådet* godtar också att begreppet bestämmande inflytande används som avgränsning och föreslår dessutom att kommunalförbundet uttryckligen anges i sekretesslagen. Till frågan om vad som skall förstås med *bestämmande inflytande* i olika associationsformer återkommer regeringen i det följande.

Delade meningar råder däremot i fråga om kommitténs förslag när det gäller aktiebolag. Kommittén har i denna del - med hänvisning till vissa regler i aktiebolagslagen (1975:1385) om skydd och rättigheter för minoritetsdelägare och om tvångsinlösen av aktier - föreslagit att reglerna om handlingsoffentlighet skall gälla vid ett kommunalt aktieinnehav som överstiger nio tiondelar av aktierna och samtidigt nio tiondelar av rösterna i bolaget. Enligt regeringens mening kan den sålunda föreslagna avgränsningen ifrågasättas. Även om minoritetsdelägares inflytande inte är obetydligt vid ett stort kommunalt aktieinnehav, har en majoritetsdelägare i de flesta fall ett avgörande inflytande när det gäller verksamheten i och ledningen av ett aktiebolag. I aktiebolag där kommuner, landsting eller kommunalförbund genom innehav av aktiemajoriteten eller på något annat sätt har det bestämmande inflytandet dominerar det

kommunala intresset och därmed har också allmänheten ett starkt intresse av insyn i och kontroll av verksamheten. Regeringen anser därför i likhet med åtskilliga remissinstanser att reglerna om handlingsoffentlighet skall gälla sådana aktiebolag i vilka kommuner, landsting eller kommunalförbund, själva eller gemensamt eller via ett kommunalt företag, utövar det bestämmande inflytandet. Därmed kommer samma principer att gälla samtliga associationsformer genom vilka kommuner, landsting och kommunalförbund får bedriva verksamhet. Den föreslagna ordningen ansluter också nära till vad som nu gäller för delägda kommunala företag enligt 3 kap. 18 § kommunallagen.

Som flera remissinstanser har påpekat råder det tveksamhet om vad som gäller om handlingsoffentlighet i kommunala dotterföretag. Reglerna bör därför utformas så att det klart framgår att handlingsoffentligheten också skall gälla sådana företag där kommuner, landsting eller kommunalförbund var för sig eller gemensamt med eller genom andra juridiska personer har ett bestämmande inflytande. *Lagrådet* har uttryckligen godtagit detta.

När det gäller innebörden av begreppet *bestämmande inflytande* kan det till en början konstateras att inflytandet tar sig olika uttryck i olika företagsformer. Innebörden av begreppet har behandlats i förarbetena till 6 kap. 1 § sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 147, jfr även Corell m.fl., Sekretesslagen, tredje upplagan, s. 129 f.).

*Lagrådet* har i sitt yttrande behandlat begreppet *bestämmande inflytande* och därvid anfört bl.a. följande.

Begreppet bestämmande inflytande användes redan i koncerndefinitionen i 1944 års aktiebolagslag. I 1975 års aktiebolagslag återfinns definitionen i 1 kap. 2 §. Enligt andra stycket av den paragrafen föreligger ett koncernförhållande om ett aktiebolag på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensamt har ett bestämmande inflytande över en juridisk person och en betydande andel i resultatet av dess verksamhet. Uttrycket bestämmande inflytande återfinns i många andra lagar, t.ex. i 4 § första stycket 6 lagen (1987:464) om vissa riktade emissioner i aktiemarknadsbolag, m.m. och i 3 § andra stycket insiderlagen (1990:1342). I 3 kap. 18 § kommunallagen återfinns ett beslätat uttryck nämligen bestämmer.

*Lagrådet* har vidare anfört att trots att begreppet bestämmande inflytande således har lång tradition i svensk rätt är det uppenbart att det inte är så exakt som man skulle önska med hänsyn till de straffbestämmelser som ingår i det föreslagna regelverket. En befattningshavare i ett kommunalt företag som bryter mot sekretesslagens bestämmelser om tystnadsplikt skall enligt det remitterade förslaget dömas till straff, om de kommunala företrädarna har ett bestämmande inflytande i företaget, men gå fri från ansvar för brott mot tystnadsplikten, om det kommunala inflytandet inte har denna styrka. Med hänsyn till detta har *Lagrådet* föreslagit att en definition av *bestämmande inflytande* tas in direkt i lagtexten.

Den definition av bestämmande inflytande som *Lagrådet* har föreslagit är avsedd av vara uttömmande. *Lagrådet* har vidare ansett att praktisk majoritet på bolagsstämma i ett aktiebolag kan, om aktieägandet är

spritt, finnas vid mindre aktieinnehav än som anges i den av Lagrådet föreslagna definitionen. Att kommuner eller landsting har praktisk majoritet i denna mening gör emellertid inte att bestämmelserna om handlingsoffentlighet blir tillämpliga på företaget. Regeringen delar Lagrådets uppfattning att begreppet bestämmande inflytande i detta sammanhang bör ges en mer exakt och förutsebar bestämning. Den av Lagrådet föreslagna definitionen av begreppet bestämmande inflytande i bestämmelsen är dock något inskränkt i förhållande till hur begreppet tidigare har använts i sekretesslagens 6 kap. 1 § och 8 kap. 10 §. Enligt dessa bestämmelser gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- och driftförhållanden hos bl.a. bolag som bedriver affärsverksamhet och vari det allmänna utövar ett bestämmande inflytande. Av förarbetena till dessa bestämmelser framgår att ett bestämmande inflytande kan föreligga även om det allmänna inte har mer än hälften av aktierna men resten av dessa är så spridda att det finns en säker möjlighet för det allmänna att bestämma över bolagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 147, LU 1977/78:8 s. 18 ff, jfr. även Corell m.fl., Sekretesslagen, tredje upplagan, s. 129 f.).

Begreppet bör därför i detta sammanhang redan i lagtexten ges en mer preciserad och förutsebar bestämning. Enligt regeringen motiveras skillnaden i bestämningen av begreppet av att den nu föreslagna bestämmelsen anger vilka företag som skall omfattas av handlingsoffentlighet och därmed direkt pekar ut de personer som omfattas av straffansvar. För att markera denna skillnad i betydelsen av begreppet bör det i lagtexten uttryckas som *rättsligt bestämmande inflytande*.

Begreppet rättsligt bestämmande inflytande i fråga om de olika associationsformerna kommer därmed i huvudsak att innebära följande. Vad som sägs om kommuner och landsting gäller också kommunalförbund.

När det gäller *aktiebolag* får kommuner och landsting anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande, om de ensamma eller tillsammans äger aktier med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller eljest förfogar över så många röster i detta. En kommun eller ett landsting får anses ha rätt att förfoga över rösterna för vissa aktier, om kommunen eller landstinget genom t.ex. ett konsortialavtal försäkrat sig om att rösträtten för aktierna kommer att utövas på det sätt kommunen eller landstinget anvisar. Ett rättsligt bestämmande inflytande i ett aktiebolag får också anses föreligga om kommuner eller landsting har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för aktiebolaget. Vad som sagts nu om aktiebolag bör gälla också för *ekonomiska föreningar*.

Är det fråga om ett *handelsbolag* föreligger ett kommunalt rättsligt bestämmande inflytande, om samtliga bolagsmän är kommuner eller landsting. Ett *kommanditbolag* där samtliga komplementärer är kommuner eller landsting bör betraktas som kommunalstyrt, även om bolaget har kommanditdelägare som inte hör till den kommunala kretsen, eftersom kommanditdelägare in dubio är uteslutna från förvaltningen (se 3 kap. 4 § lagen om handelsbolag och enkla bolag). I enlighet härmed bör i lagen föreskrivas att kommuner och landsting skall anses ha ett

rättsligt bestämmande inflytande i ett handelsbolag, om de utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i bolaget.

I fråga om *stiftelser* föreligger ett rättsligt bestämmande inflytande om kommuner eller landsting på grund av stiftelseförordnandet har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse.

Det rättsligt bestämmande inflytande som angivits nu kan helt eller delvis uppnås via företag som ägs av kommuner och landsting eller av dotterföretag till kommun- och landstingsägda företag. Vid tillämpningen av definitionen skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på sätt som anges i definitionen anses utövat av kommunen eller landstinget. Det 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.

Regeringens förslag att jämställa vissa kommunala företag med myndigheter vid tillämpningen av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen får konsekvenser också för tillämpningen av viss annan lagstiftning.

Upprättade och inkomna handlingar hos de kommunala företagen kommer att anses som allmänna handlingar i samma utsträckning och på samma sätt som hos myndigheter. Prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar i företagen innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga. Vidare innebär det att den myndighetsutövande verksamheten blir underkastad Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns tillsyn (jfr bet. 1975/76:KU22 s. 69, SOU 1985:26 s. 151, bet. 1986/87:KU2 s. 15). Förslaget innebär också att den som röjer en uppgift som han enligt sekretesslagen är skyldig att hemlighålla kan dömas till ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

*Lagrådet* har tagit upp frågan om det straffrättsliga ansvaret. Därvid har *Lagrådet* anfört att det inte är självklart att de straffbestämmelser som ingår i den offentligrättsliga regleringen måste göras tillämpliga när en offentlig verksamhet drivs av privaträttsliga organ. Enligt *Lagrådet* kan det diskuteras om det är lämpligt att driva konsekvensens krav så hårt som förslaget innebär eller om man kan nöja sig med de sanktioner som normalt tillgrips i privata företag vid brott mot tystnadsplikt och andra brott i ett anställningsförhållande.

Regeringen har tidigare i detta avsnitt uttalat att samma regler om handlingsoffentlighet och sekretess bör tillämpas oavsett i vilken form verksamheten bedrivs. Regeringen anser att någon åtskillnad inte heller bör göras när det gäller det straffrättsliga ansvaret.

Mot bakgrund av det sagda - och då *Lagrådet* inte heller anser en sådan ordning som direkt olämplig - saknas det enligt regeringens mening skäl att frångå förslaget i lagrådsremissen om det straffrättsliga ansvaret.

Den föreslagna ordningen kan väntas medföra visst merarbete för Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern då de kommunala företagen

till viss del kommer under deras tillsyn. Antalet ärenden torde dock bli så begränsade att kostnaderna därför bör kunna regleras inom tillgängliga resurser.

### *Sammanfattning av förslaget*

Regeringen föreslår alltså att vissa aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i sekretesslagen skall jämföras med myndigheter när det gäller handlingsoffentligheten.

Förslaget innebär att reglerna om handlingsoffentlighet för det första skall tillämpas hos *aktiebolag* där en kommun, ett landsting eller ett kommunalförbund innehar samtliga aktier. Bestämmelserna skall dessutom tillämpas hos aktiebolag där kommun, landsting, kommunalförbund eller företag som ägs av dessa har ett rättsligt bestämmande inflytande.

Förslaget innebär vidare att handlingsoffentligheten skall tillämpas hos *ekonomiska föreningar* där kommuner, landsting, kommunalförbund eller företag som ägs av dessa tillsammans innehar så många andelar i föreningen att de kan sägas ha ett rättsligt bestämmande inflytande däri.

Handlingsoffentligheten skall även tillämpas hos *stiftelser* som har endast en stiftare dvs. antingen en kommun, ett landsting eller ett kommunalförbund. Bestämmelserna skall tillämpas även hos stiftelser där majoriteten av styrelseledamöterna enligt stiftelseförordnandet utses av kommuner, landsting, kommunalförbund eller företag som ägs av dessa.

Handlingsoffentligheten skall också tillämpas hos *handelsbolag (inklusive kommanditbolag)* där kommuner, landsting, kommunalförbund eller ett företag som ägs av kommuner, landsting eller kommunalförbund utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän.

Till frågan om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser återkommer regeringen i specialmotiveringen till lagförslagen.

## 5 Registrering och utlämnande av allmänna handlingar

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m. i 15 kap. sekretesslagen skall tillämpas också på de kommunala företagen.

**Kommitténs förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser menar att en obligatorisk tillämpning i ett kommunalt företag av 15 kap. sekretesslagen innebär alltför stor byråkrati, merkostnader m.m.

**Skälen för regeringens förslag:** En effekt av att vissa kommunala företag skall inordnas i sekretesslagens och tryckfrihetsförordningens

regelsystem är att bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om bl.a. registrering och utlämnande av allmänna handlingar blir tillämpliga på företagen, om inga särskilda undantag görs. I kapitlet finns bestämmelser som på vissa punkter kompletterar tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar.

I 15 kap. 1 § finns den grundläggande bestämmelsen om myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar. Bestämmelsernas syfte är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen praktiskt sett skall kunna fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar diarieförda eller i vart fall så ordnade att det går att konstatera vilka allmänna handlingar som finns (prop. 1979/80:2 Del A s. 354).

Motsvarande registreringskyldighet gäller i dag för de enskilda organ som anges i bilagan till sekretesslagen. Av förarbetena till sekretesslagen framgår att det för de flesta allmänna handlingar inte ställs särskilt höga krav på hur diarieföringen skall ordnas. Bestämmelserna ger myndigheterna en betydande frihet att ordna diarieföringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 356).

I 15 kap. 2 § sekretesslagen anges de minimikrav som måste uppfyllas vid registreringen av allmänna handlingar. Enligt paragrafen skall det av registret framgå

1. datum då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen,
3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt
4. i korthet vad handlingen rör.

Syftet med denna bestämmelse är att registreringen skall vara så utförlig att handlingen utan svårighet kan identifieras (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 358).

I 15 kap. 3-6 §§ sekretesslagen finns vidare bestämmelser om hemligstämpling, upplysningsplikt mot enskilda och myndigheter samt förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar.

Samtliga nu berörda bestämmelser har kommit till för att garantera en effektiv tillämpning av offentlighetsprincipen så som den har kommit till uttryck i tryckfrihetsförordningen. När reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen om allmänna handlingars offentlighet och sekretess görs tillämpliga på handlingar i kommunala företag finns motsvarande behov att garantera reglernas effektivitet. Det finns därför ingen anledning att göra undantag för de kommunala företagen från de aktuella bestämmelsernas tillämpningsområde.

Sekretesslagens bestämmelser i 15 kap. 6 § om prövningen av frågan om utlämnande av allmänna handlingar kommer visserligen i praktiken inte att till alla delar kunna tillämpas direkt på företagen. Syftet med bestämmelserna får dock bli vägledande för tillämpningen hos de kommunala företagen. Kommunen eller landstinget kan genom ägardirektiv ange den närmare utformningen av beslutsgången inom företaget. De in-



terna handläggningsrutinerna får givetvis inte utformas så att skyndsamt kravet m.m. i tryckfrihetsförordningen blir eftersatt.

Av tryckfrihetsförordningen framgår att allmänheten har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av en allmän handling. Avgifternas storlek bestäms för kommunens del i taxa som antas av fullmäktige. När det gäller tillämpningen i företagen av denna bestämmelse torde det vara företagen själva som fattar det formella beslutet om avgifternas storlek, utformning m.m. Kommunen, landstinget eller kommunalförbundet torde dock ha möjligheten att i ägardirektiv föreskriva att företaget skall tillämpa den taxa som fullmäktige antagit för sina styrelser och nämnder.

I 15 kap. 9-13 §§ finns särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling. Dessa bestämmelser bör också bli direkt tillämpliga på de kommunala företagen. Enligt regeringens uppfattning bör samma principer gälla i dessa avseenden som för de kommunala myndigheterna. Tillgången till handlingarna får inte försvåras eller förhindras av att dessa förs och lagras med hjälp av automatisk databehandling. Bestämmelserna skall tillämpas vid sidan om de krav som ställs på myndigheter och andra i datalagen (1973:289). Handlingsoffentlighetens förhållande till tystnadsplikten i datalagen behandlas närmare i avsnitt 11.

Den utökade handlingsoffentligheten med krav på registrering m.m. kan medföra en viss ökad administration för de kommunala företagen. Samtidigt måste det ligga i företagets eget intresse att ha handlingarna väl ordnade. De flesta företag torde också redan i dag ha sina handlingar ordnade på ett sådant sätt som i stort uppfyller sekretesslagens krav. Särskilda administrativa rutiner kan emellertid behöva läggas upp och personal behöva utbildas. Kostnaderna för detta bör dock kunna begränsas. Regeringen anser att finansieringsprincipen inte är tillämplig i detta fall.

Förslaget innebär inte att företagen skall vara skyldiga att diarieföra de handlingar som sedan tidigare finns i företaget när den nya regleringen träder i kraft. Skyldigheten bör bara omfatta de handlingar som kommer in till eller upprättas hos företagen efter det att de nya bestämmelserna trätt i kraft.

## 6 Överklagande - direkt till domstol

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i sekretesslagen och förvaltningslagen om överklagande skall tillämpas på ett kommunalt företags beslut att inte lämna ut en handling.

Förslaget genomförs genom ett tillägg till 15 kap. 7 § sekretesslagen.

**Kommitténs förslag** överensstämmer med regeringens. Därutöver har kommittén övervägt en annan överklagningsväg. I det alternativet, kallat indirekt överklagande, skulle ett företags beslut kunna överklagas till kommun- respektive landstingsstyrelsen. I och med att styrelsen får handlingen för prövning blir den allmän hos styrelsen och utlämnande-frågan kan prövas enligt sekretesslagens bestämmelser.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har tillstyrkt kommitténs förslag. Av de remissinstanser som avstyrker kommitténs förslag anser en del att insyn i företagen inte skall råda över huvud taget och andra att insynen inte behöver utvidgas. Svenska Kommunförbundet anser vidare att det bör övervägas ytterligare att endast beslut av företag som bedriver icke konkurrensutsatt verksamhet skall kunna överklagas. Svenska Kommunförbundet, Botkyrka kommun, Karlstads kommun och LO anser att möjligheten till en indirekt domstolsprövning via styrelsen i kommunen eller landstinget är att föredra framför att direkt jämställa vissa företag med myndigheter. Förbundet förordar att detta alternativ blir föremål för ytterligare överväganden. Några remissinstanser anser att kommitténs förslag inte går tillräckligt långt. De anser att alla kommunala företag, oberoende av storleken på den kommunala ägarandelen, skall omfattas av den föreslagna ökade handlingsoffentligheten och möjligheten att överklaga företagets beslut. Göteborgs kommun, Gävle kommun och Sveriges kommunaljuridiska förening anser att frågan om förvaltningslagens tillämpning på de kommunala företagen måste klargöras.

**Skälen för regeringens förslag:** En enskild fysisk eller juridisk person som vägras att ta del av handlingar hos ett kommunalt företag har i dag inga rättsmedel att ta till för att få utlämnande-frågan prövad. Rätten att ta del av företagets handlingar är i stället ytterst beroende av om kommunen kan förmå ett företag att lojalt följa den överenskommelse eller den föreskrift i t.ex. bolagsordningen eller de villkor om handlingsoffentlighet som fullmäktige har satt upp för verksamheten. Denna ordning är enligt regeringens mening inte tillfredsställande.

Den som vill hävda sin lagliga rätt att få del av en allmän handling i strid mot det kommunala företags uppfattning bör kunna få frågan prövad av ett utomstående organ. Ett beslut varigenom ett kommunalt företag har avslagit en begäran att få ta del av en allmän handling eller har lämnat ut en allmän handling med förbehåll bör därför kunna överklagas.

I likhet med kommittén och en majoritet av remissinstanserna anser regeringen att sådana beslut bör få överklagas till domstol på samma sätt som gäller för motsvarande beslut av myndigheter och sådana enskilda organ som finns upptagna i bilagan till sekretesslagen.

I 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om hur beslut överklagas. I 30 § samma lag finns bestämmelser om överklagande av avvisningsbeslut. Enligt 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen skall dessa bestämmelser tillämpas också på beslut som har meddelats av sådana enskilda organ som avses i 1 kap. 8 § samma lag. Denna ordning infördes av bl. a. rättssäkerhetsskäl. Det ansågs viktigt att

klargöra på vilket sätt, till vilken instans och inom vilken tid en skrivelse med överklagande skall ges in.

De skäl som angavs för att låta de aktuella bestämmelserna i förvaltningslagen bli tillämpliga vid överklagande av beslut som har meddelats av sådana enskilda organ som omfattas av sekretesslagen gör sig gällande med samma styrka också i fråga om de kommunala företagen. Förvaltningslagens bestämmelser om överklagande bör därför också gälla sådana överklagbara beslut som har meddelats av kommunala företag. 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen bör därför kompletteras med en hänvisning till den föreslagna nya bestämmelsen i 1 kap. 9 § samma lag.

Beslut av de delägda kommunala företag som enligt regeringens förslag inte skall jämföras med myndighet att inte lämna ut handlingar kommer inte heller i fortsättningen att kunna överklagas till domstol.

Den föreslagna överklagningsmöjligheten kan väntas medföra visst merarbete för förvaltningsdomstolarna. Antalet ärenden torde dock bli förhållandevis få. Kostnaderna bör därför tills vidare kunna rymmas inom ramen för tillgängliga resurser.

## 7 Skydd för de kommunala företagens ekonomiska intressen

**Regeringens förslag:** Några ytterligare regler om sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen införs inte i sekretesslagen.

Den tid under vilken sekretess skall gälla i kommunal affärsverksamhet förlängs från två till fem år för uppgift i handling som anger villkoren i slutna avtal om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet i syfte att skydda det allmännas ekonomiska intressen. Förhållandena blir därmed jämförbara med vad som gäller för motsvarande avtal hos de statliga affärsverken.

Förslaget genomförs genom en ändring i 6 kap. 2 § sekretesslagen.

**Kommitténs förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag. Svenska Hamnförbundet efterlyser dessutom sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Kungälv kommun anser att skyddet bör omfatta ett avtals hela löptid. Landstinget i Stockholms län anser att skyddet bör gälla affärsavtal i all kommunal verksamhet. Landstinget i Älvsborgs län anser att skyddstiden bör vara minst tio år. Flera remissinstanser har hyst tveksamhet över om det skydd som sekretesslagen ger för de kom-

munala företagens affärshemligheter är tillräckligt för att dessa företags konkurrenssituation inte skall försämrans när handlingsoffentlighet skall råda.

**Skälen för regeringens förslag:** Kommuner och landsting är verksamma på en rad områden som vanligen ses som en del av näringslivet. Exempel på detta är verksamheter inom kommunikationsväsendet och energiförsörjningen. Man brukar kalla detta sedvanlig kommunal affärsverksamhet (prop. 1990/91:117 s. 33). Tyngdpunkten ligger ofta i att tillhandahålla kollektiva anläggningar och tjänster av olika slag, t.ex. elverk, värmeverk, vatten- och avloppsverk, renhållningsverk, buss- och trafikföretag, hamnar och flygplatser. Även annan affärsmässigt driven kommunal verksamhet som skall tillgodose intressen av allmän betydelse räknas hit såsom kommunala fastighets-, bostads-, hotell- och restaurangföretag.

Förutsättningarna för de kommunala företagen att agera på marknaden kommer troligen att förändras framöver. I samband med avregleringar inom bland annat bostadsförsörjningen och elmarknaden kommer de kommunala bostads- och energiföretagen att möta en större konkurrens än för närvarande. Även på andra områden kan ökad konkurrens komma att riktas mot de kommunala företagen. En fullständig öppenhet i ekonomisk verksamhet som det allmänna bedriver i konkurrens med enskilda skulle uppenbarligen inverka menligt på verksamheten.

Sekretesslagen innehåller flera regler om skydd för uppgifter om myndigheters affärs- eller driftförhållanden i deras affärsverksamhet. Vidare finns regler om skydd för företagshemligheter i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

I 6 kap. 1 § sekretesslagen ges bestämmelser om sekretess i myndighets affärsverksamhet. Med affärsverksamhet förstås verksamhet som är antingen i sin helhet eller i viss avgränsad del affärsinriktad. Sekretess gäller för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Sekretessen hos en myndighet omfattar också uppgifter om affärs- och driftförhållanden i bolag och andra associationsrättsliga organisationer som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten har ett bestämmande inflytande.

Enligt 6 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som hänförs till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller annan användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Med det allmänna avses inte bara myndigheter utan också andra organ som enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen vid tillämpningen av lagen skall jämföras med myndighet. Sekretess för tjänst gäller dock inte för arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I lagen om skydd för företagshemligheter (prop. 1987/88:155, bet. 1989/90:LU37) ges ett skydd för obehöriga angrepp på företagshemlig-

heter. I lagen kriminaliseras företagsspioneri och olovlig befattning med företagshemligheter.

Lagen är tillämplig vid all slags näringsverksamhet dvs. också vid näringsverksamhet som utövas av det allmänna (prop. 1987/88:155 s. 34 f., bet. 1989/90:LU37 s. 7). Lagen gäller alltså redan i dag för kommunal affärsverksamhet vare sig den bedrivs av en kommunal myndighet eller av ett kommunalt företag. I förarbetena anmärks dock att en uppgift hos en myndighet som bedriver näringsverksamhet kan utgöra en företagshemlighet endast så länge som sekretess gäller för uppgiften. Sekretesslagen utgör således den yttre ramen för vad som i det allmänna är att betrakta som en företagshemlighet.

I sammanhanget kan nämnas att arbetstagare som är styrelserepresentant i ett aktiebolag, liksom andra styrelseledamöter i bolaget, är skyldiga att visa bolaget lojalitet. De är därmed också skyldiga att iaktta tystlåtenhet om förhållanden vars röjande kan föranleda bolaget skada. Om en arbetstagarrepresentant till skada för bolaget avslöjar företagshemligheter som han har fått del av i sitt styrelsearbete blir skadeståndsbestämmelserna i 15 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385) tillämpliga och inte reglerna i lagen om skydd för företagshemligheter (prop. 1987/88:155 s. 49, bet. 1989/90:LU37 s. 33). Förhållandet till den associationsrättsliga tystnadsplikten behandlas i avsnitt 11.

De nu redovisade bestämmelserna i sekretesslagen och lagen om företagshemligheter ger enligt regeringens mening ett tillfredsställande skydd för sådana uppgifter om de kommunala företagens affärsförhållanden som kan behöva hemlighållas. Enligt regeringens bedömning finns det inte något behov av skydd för ytterligare uppgifter om sådana förhållanden.

När det däremot gäller den tid under vilken sekretess skall gälla för vissa sådana uppgifter finns det anledning att överväga förändringar. Enligt 6 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen gäller beträffande handling som anger villkoren i ett slutet avtal sekretessen längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk fem år, har förflutit från det att avtalet slöts. Anledningen till att tiden är längre hos vissa myndigheter är att huvudregeln om två års sekretessskydd ansetts ge ett alltför kortvarigt sekretesskydd bl.a. vid utvecklings- och optionsavtal med längre giltighetstid än två år (prop. 1987/88:41 s. 23).

Skälet till att skyddet för villkor i affärsavtal förlängdes från två till fem år för Försvarets materielverk var att offentlighet hos handlingar i upphandlingsärenden kan leda till att det allmänna kommer i ett sämre läge vid senare likartade uppgörelser. Att anbudsgivarna känner till de priser som konkurrenterna har offererat vid en föregående upphandling kan ha en prisuppdrivande effekt och kan även sägas strida mot principerna i vår konkurrenslagstiftning. Presumptiva anbudsgivare kan fordra att sekretess för längre tid än två år skall gälla efter det att ärendet avgjorts för att vilja ge ett anbud eller för att våga erbjuda det senaste och det bästa de har i tekniskt hänseende.

Regeringen anser att samma skäl kan läggas till grund för att förlänga skyddet för villkor i avtal som sluts i kommunal affärsverksamhet. På bl.a. den tekniska sidan kan det finnas uppgifter som behöver skyddas

för insyn från konkurrenternas sida under en längre tid än två år från det att avtalet slöts. För avtal i annan kommunal verksamhet än affärsverksamhet bör huvudregeln även i fortsättningen vara ett skydd i två år. Att ett avtal i verkligheten kan ha avsevärt längre löptid behöver inte innebära att ett utlämnande av uppgifterna skulle kunna medföra lika stor skaderisk för parterna under hela denna tid. Det finns således för närvarande inte någon anledning att föreslå ytterligare förlängning av den två- respektive femåriga skyddstiden. Regeringen föreslår därför enbart en ändring i 6 kap. 2 § andra stycket av innebörd att skyddstiden för uppgifter om villkor i avtal i kommunal affärsverksamhet förlängs från två till fem år i syfte att skydda det allmännas ekonomiska intressen.

## 8 Sekretess till skydd för bostadshyresgäster

**Regeringens förslag:** Sekretess skall gälla i verksamhet som avser kommunal bostadsuthyrning för personliga uppgifter om hyresgäster och deras närstående, om det kan antas att de lider men om uppgiften röjs.

Det sker genom en komplettering av 7 kap. 25 § sekretesslagen.

**Kommitténs förslag** motsvarar i huvudsak regeringens förslag. Kommittén föreslår dock att skyddet för personliga och ekonomiska uppgifter om hyresgästens närstående regleras med ett omvänt skaderekvisit i ett nytt andra stycke i 7 kap. 25 §. Motsvarande skydd för hyresgästen själv föreslås bli reglerat i ett nytt andra stycke i 8 kap. 10 §.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna ser positivt på att skyddet för uppgifter om hyresgästerna stärks. JO och Sundsvalls kommun anser att sekretessen bör vara lika i uthyrningsverksamhet vare sig den bedrivs i myndighetsform eller i företagsform. Hyresgästernas Riksförbund anser att ett brett skydd behövs. SABO anser att sekretessen bör vara absolut.

**Skälen för regeringens förslag:** I sekretesslagen finns i dag, med undantag av uppgifter om kontraktshavarens affärs- och driftförhållanden i 8 kap. 10 § första stycket, inget sekretesskydd för uppgifter om hyresgäster och deras närstående. I dag är denna brist i sekretesskyddet inte något praktiskt problem eftersom kommunal uthyrningsverksamhet av tradition har bedrivits i företagsform genom kommunala bostadsföretag.

I dag gäller enligt 7 kap. 25 § sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom bl.a. bostadsförmedlingsverksamhet, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider *bedräglig* men om uppgiften röjs. Sekretessen avgränsas alltså med ett s.k. rakt skaderekvisit. Som exempel på uppgifter som bör hållas hemliga nämns i förarbetena uppgifter om brott och brottspåföljder, om

någon är utsatt för misshandel i hemmet, om missbruksproblem och om vissa känsliga sjukdomar (prop. 1982/83:64 s. 5). Uppgifter av mer alldagligt slag - som att bostad har sökts därför att sökanden har arbete på viss plats, skall gifta sig, väntar barn, är trångbodd etc. - kan normalt inte sekretessbeläggas enligt bestämmelsen eftersom det inte skulle medföra betydande men för den enskilde. Någon gång kan dock även normalt harmlösa uppgifter hemlighållas enligt bestämmelsen, t.ex. om man kan anta att utlämnande av en bostadssökandes adress skulle kunna leda till personföljelse (prop. 1982/83:64 s. 6).

Hos de kommunala bostadsföretagen förekommer, liksom hos bostadsförmedlingarna inte sällan åtskilliga uppgifter av känslig natur. Det kan gälla uppgifter om hyresgästernas sociala och ekonomiska situation, hälsotillstånd, missbruk, misshandel m.m. De kommunala bostadsföretagen har i likhet med bostadsförmedlingarna i en inte obetydlig omfattning samarbete med socialtjänsten, kuratorer inom hälso- och sjukvården, kriminalvården liksom med andra myndigheter.

Enligt regeringens mening får det förhållandet att offentlighetsprincipen skall gälla inom kommunal bostadsuthyrning inte leda till att hyresgästerna och deras närstående får ett försämrat integritetsskydd för uppgifter om sina personliga förhållanden. Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att allmänheten har rätt till insyn i den offentliga verksamheten. Syftet är emellertid inte att göra det möjligt för envar att ta del av det som hör till enskilda personers privatliv. Med hänsyn till bl.a. skyddet för enskilds personliga förhållanden får således rätten till insyn begränsas. Hyresgästernas behov av skydd för uppgifter om deras personliga förhållanden måste anses väga tyngre än allmänhetens intresse av att ta del av sådana uppgifter. Sekretess bör därför gälla för uppgifter om personliga förhållanden i kommunal verksamhet som gäller uthyrning av bostäder. Sekretessen bör emellertid inte vara mera långtgående än vad som är strängt nödvändigt.

Kommittén har föreslagit att den kommunala bostadsuthyrningsverksamheten skall omfattas av sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit. Kommittén har därvid anfört att skyddsintressen för personliga uppgifter hos bostadsföretagen är helt jämförbara med vad som gäller inom socialtjänsten. Enligt regeringens mening kan man inte dra några sådana direkta paralleller mellan bostadsföretagen och socialtjänsten. Verksamheten inom socialtjänsten är av annat slag än kommunal bostadsuthyrningsverksamhet, även om det finns ett samarbete mellan de två verksamheterna. Visserligen förekommer hos bostadsföretagen i vissa fall samma typ av känsliga uppgifter, t.ex. uppgifter om missbruk och misshandel, som inom socialtjänsten. De känsliga uppgifterna hos de kommunala bostadsföretagen är dock otvivelaktigt mycket färre än inom socialtjänsten. Man får heller inte glömma bort att för de flesta hyresgäster förekommer inom bostadsföretagen över huvud taget inte den typ av känsliga uppgifter som finns hos socialtjänsten. Sekretess med tillämpning av ett omvänt skaderekvisit hos de kommunala bostadsföretagen skulle leda till en mycket långtgående inskränkning av offentligheten inom de kommunalt ägda bostadsföretagen. Vid en jämförelse av hur det omvända skaderekvisitet tillämpas inom hälso- och sjukvården

och inom socialtjänsten framgår att ytterst få uppgifter anses vara offentliga. En uppgift om att en person varit i kontakt med socialtjänsten kan redan den omfattas av sekretess. Däremot torde en uppgift om att en viss person är hyresgäst hos ett kommunalt bostadsföretag i normalfallet knappast anses som integritetskänslig. En så långt gående sekretess som finns inom socialtjänsten kan därför inte anses vara påkallad inom den kommunala bostadsuthyrningsverksamheten.

Regeringen anser därför att en lämplig avvägning sker om föreskriften utformas så att sekretess skall gälla, om det kan antas att hyresgästen eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessskyddet blir härigenom starkare hos den kommunala bostadsuthyrningsverksamheten än hos de kommunala bostadsförmedlingarna. Skyddet för den enskildes uppgifter kommer således att omfatta alla typiskt sett känsliga uppgifter som avser hälsotillstånd, missförhållanden av olika slag m.m. Sekretessen innebär också att normalt harmlösa uppgifter kan hemlighållas, t.ex. en hyresgästs adress, om ett utlämnande kan antas leda till personförföljelse eller annat men för hyresgästen.

För att uppgifter som inom socialtjänsten omfattas av sekretess skall kunna överlämnas till ett kommunalt bostadsföretag krävs i normalfallet att den enskilde samtyckt till uppgiftslämnandet. Det förhållandet att en uppgift överlämnas från socialtjänsten till ett bostadsföretag kan med den föreslagna ändringen innebära att uppgiften omfattas av sekretess också hos bostadsföretaget. Att den kommunala bostadsuthyrningsverksamheten kommer att omfattas av sekretess med ett rakt skaderekvisit innebär inte att samarbetet med socialtjänsten och andra verksamheter som tillämpar ett omvänt skaderekvisit skall behöva försvåras påtagligt. Känsliga uppgifter blir sekretessbelagda även med ett rakt skaderekvisit.

## 9 Skydd för enskildas ekonomiska intressen

**Regeringens förslag:** Några ytterligare regler om sekretess för uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden för enskilda som har trätt i affärsförbindelse med ett kommunalt företag införs inte.

Den tid under vilken sekretess skall gälla i kommunal affärsverksamhet förlängs från två till fem år för uppgift i handlingar som anger villkoren i slutna affärsavtal i syfte att skydda enskilda motparters ekonomiska intressen. Förhållandena blir därmed jämställda med vad som gäller affärsavtal som sluts med statliga affärsverk.

Förslaget genomförs genom en ändring i 8 kap. 10 § sekretesslagen.

**Kommitténs förslag:** Kommittén föreslår att sekretess skall gälla för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden med ett



omvänt skaderekvisit för alla affärsförbindelser med de kommunala företagen. I övrigt överensstämmer kommitténs förslag med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag. JO och Sundsvalls kommun anser att samma sekretess bör gälla oavsett om verksamheten bedrivs i myndighetsform eller av företag. Kungälv's kommun och Svenska Hamnförbundet anser att skyddet bör utsträckas till att gälla under ett avtals hela löptid. Landstinget i Stockholms län anser att skyddet bör omfatta alla affärsavtal i kommunal verksamhet. Landstinget i Älvsborgs län anser att skyddstiden bör vara minst tio år. Svenska Journalistförbundet är kritiskt till förlängd skyddstid.

**Skälen för regeringens förslag:** I 8 kap. 10 § sekretesslagen ges sekretesskydd åt en enskild som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet för uppgifter om dennes affärs- och driftförhållanden, dvs. för ekonomiska förhållanden. Inget skydd ges åt uppgifter hos myndigheterna om enskildas personliga förhållanden. Med enskild avses både enskilda fysiska och juridiska personer. Affärsförbindelsen kan avse förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller arbete som skall utföras.

Sekretess gäller enligt bestämmelsen också för uppgifter hos myndighet om enskildas affärs- och driftförhållanden som hänför sig till den enskildes affärsförbindelse med ett av det allmänna dominerat privaträttsligt subjekt som driver affärsverksamhet eller till företag i vilket myndigheten bedriver revision. Sekretessen är utformad med ett rakt skaderekvisit och gäller endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgifter röjs.

Kommittén har ansett att 8 kap. 10 § sekretesslagen bör kompletteras med ett skydd för uppgifter hos kommunala företag om enskildas förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur. Som exempel på sådana uppgifter har kommittén angivit uppgifter om privatpersoners betalningsförmåga, adresser och energiförbrukning. De angivna exemplen är uppgifter som redan nu kan förekomma hos myndigheter och domstolar och för vilka det hittills inte har ansetts föreligga något särskilt sekretessbehov. Regeringen anser för sin del att det inte har framkommit något särskilt behov - utöver det behov av sekretess som finns hos kommunala bostadsföretag - som motiverar att skydd ges för sådana uppgifter i de kommunala företagen. Kommitténs förslag i denna del bör därför inte föranleda lagstiftning.

Däremot finns det anledning att även i 8 kap. 10 § överväga frågan om att förlänga sekretesstiden för uppgifter i handlingar som anger villkoren i slutna avtal i syfte att även skydda enskilda motparters ekonomiska intressen. Regeringen har i det föregående (avsnitt 7) föreslagit en sådan förlängning i kommunal affärsverksamhet för uppgifter i handlingar som anger villkoren i slutna avtal skall förlängas från två till fem år till skydd för det allmännas ekonomiska intressen (6 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen). De skäl som motiverar den sålunda föreslagna förlängningen i 6 kap. 2 § gör sig med samma styrka gällande också i kommunal affärsverksamhet när det gäller skydd för enskilda motparter.

## 10 Meddelarfrihet

**Regeringens bedömning:** Något uttryckligt undantag i lag från principen om meddelarfrihet bör inte göras för de kommunala företagens del.

**Kommitténs förslag:** Meddelarfrihet skall inte råda i de kommunala företagen. Meddelarfriheten skall dessutom inskränkas i myndighets verksamhet som avser uthyrning av bostadslägenheter.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Hovrätten för Västra Sverige och Grossistförbundet Svensk Handel anser att meddelarfriheten inte skall inskränkas. Kammarrätten i Stockholm anser att en inskränkning av meddelarfriheten kräver mer utredning. JK ifrågasätter att meddelarfriheten inskränks för myndighet som bedriver uthyrning av bostäder. Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen avstyrker förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Med meddelarfrihet avses det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen och annan lag som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna ut normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller TV. Denna frihet ingår sedan länge som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen (prop. 1979/80:2 Del A s. 104).

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om meddelarfrihet och rätt till anonymitet är ett av de viktigaste momenten i yttrandefriheten i tryckt skrift, radio och TV. De utgör en väsentlig förutsättning för massmedias möjligheter att skaffa och förmedla information och medverka i den allmänna debatten.

Meddelarfrihetens omfattning är ytterst avhängig av avvägningen mellan intresset av sekretess och intresset av offentlig insyn. Meddelarfriheten skall motverka icke önskvärda effekter av sekretesslagstiftningen. Den fungerar således som en ventil som mjukar upp den stelhet i regleringen av offentlighet och sekretess som följer av att regleringen är utformad med tanke på normala fall men utan hänsyn till att det i andra fall kan finnas ett särskilt intresse av att uppgiften lämnas ut.

Även om meddelarfrihet råder så talar erfarenheten för att sekretesslagens tystnadsplikter ändå innebär att de offentliga funktionärerna är återhållsamma med att lämna hemliga uppgifter till massmedia. I förarbetena till sekretesslagen anges att som grundprincip bör gälla att stor återhållsamhet bör iaktas när det gäller undantag från meddelarfriheten. Risker för att affärshemligheter eller känsliga personuppgifter om före-

tagets kunder läcker ut till allmänheten via massmedierna skall inte överdrivas. Ingen remissinstans har pekat på att ett sådant problem i dag råder hos de kommunala myndigheterna.

Om meddelarfriheten skall inskränkas blir det nödvändigt att vid varje tillfälle göra en avvägning mellan intresset av sekretess och intresset av offentlighet (prop. 1979/80:2 Del A s. 111). Här kan för övrigt erinras om möjligheten att lämna ut uppgifter med förbehåll, t.ex. publiceringsförbud. Denna möjlighet kan ibland ses som ett alternativ till undantag från meddelarfriheten. Detta kan också vid en vidgad handlingsoffentlighet utnyttjas av de kommunala företagen i deras affärsförbindelser.

Allmänhetens intresse av insyn kan sägas vara större i de kommunala företagen, vilka ytterst garanteras av kommunala medel, än i de privata. Samma ordning bör gälla i de kommunala företagens verksamhet som i de kommunala myndigheternas, om inte särskilt starka skäl talar för något annat. Regeringen ser för sin del inte att det finns några sådana skäl. Regeringen föreslår därför ingen inskränkning av meddelarfriheten (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 366, Del B s. 539). *Lagrådet* har givit uttryck för samma uppfattning som regeringen. *Lagrådet* har ansett att det är väsentligt att meddelarfriheten behålls så att en överflyttning av kommunal verksamhet från myndighet till företag inte skall leda till en försvagning av den offentliga insynen i den verksamhet som bedrivs i allmän regi.

I 16 kap. sekretesslagen finns uppräknat vilken sekretess som bryter meddelarfriheten. Om inga ytterligare undantag görs i 16 kap. kommer meddelarfrihet att råda i de kommunala företag som jämställs med myndighet i stort sett i samma utsträckning som i de kommunala myndigheterna. *Lagrådet* har menat att denna slutsats är en sanning med viss modifikation. *Lagrådet* har ansett att det åtminstone finns viss risk för att utrymmet för meddelarfrihet krymper när en kommunal verksamhet flyttas från en nämnd till ett kommunalägt bolag eller jämställt organ som behandlas som myndighet när det gäller handlingsoffentlighet och sekretess och detta även om något tillägg inte görs i 16 kap. sekretesslagen. Utan att i och för sig göra någon mera ingående analys har *Lagrådet* pekat på vilka skillnader som kan uppstå. *Lagrådet* har anfört följande.

"Om en icke kvalificerad sekretess bryts genom ett publiceringsmeddelande från någon inom det kommunala företaget, där sekretesslagen är tillämplig, innebär meddelarfriheten otvivelaktigt att meddelaren går fri från straff och skadestånd på grund av sekretessbrottet. Beträffande en offentligt anställd person anses därutöver varje åtgärd som medför negativa konsekvenser otillåten, om den grundar sig på meddelandet. Det är något osäkert om detsamma gäller en anställd utanför den offentliga sektorn, t.ex. i fråga om avsked eller andra arbetsrättsliga påföljder (se SOU 1990:12 s. 63 och 74).

Inom myndighetsfären anses funktionärerna kunna åläggas tystnadsplikt endast författningsvägen och inte genom avtal. Utanför myndighetssektorn kan däremot avtal om sekretess

träffas med rättslig verkan. Inte sällan anses tystnadsplikt följa av den anställdes lojalitetsplikt. Det är numera en vedertagen uppfattning att sådana avtalsgrundade tystnadsplikter åtminstone i princip bryter meddelarfriheten (se härom nämnda betänkande s. 75 ff. och 1989/90:LU 37 s. 43 f.). Övergången från en offentligrättsligt till en privaträttsligt organiserad verksamhet kan alltså tänkas leda till en viss begränsning av meddelarfriheten. Särskilt intrikat blir bedömningen av frågan om meddelarfrihet när befattningshavare i t.ex. ett kommunalt bolag omfattas av en sekretessbestämmelse i sekretesslagen som viker för meddelarfriheten, samtidigt som avtal, öppet eller underförstått, om tystnadsplikt på samma område har träffats inom bolaget. Så t.ex. bryter meddelarfriheten igenom den sekretess i myndigheters affärsverksamhet som föreskrivs i 6 kap. 1 § sekretesslagen, medan en arbetstagare i det privata näringslivet som i strid med ett avtal med arbetsgivaren röjer dennes skyddade företagshemligheter genom ett meddelande till massmedierna inte torde kunna undgå skadeståndsskyldighet enligt 7 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter (se 1989/90:LU 37 s. 43). Huruvida det senare skulle gälla också ett kommunalt bolag som i sekretesshänseende jämföras med myndighet får betecknas som ovisst; vissa skäl talar för att så skulle vara fallet (jfr SOU 1990:12 s. 78). Klart står naturligtvis att meddelaren inte kan drabbas av någon straffrättslig reaktion med anledning av publiceringsmeddelandet. Till undvikande av missförstånd kan tilläggas att en anställd inte kan bli skadeståndsskyldig enligt lagen om skydd för företagshemligheter, om han röjer en företagshemlighet för att offentliggöra eller för behörigt organ avslöja misstänkt brottslighet av viss svårhet eller annat allvarligt missförhållande; företagshemligheten är då inte skyddad (se 2 § i nämnda lag).

---

Nära samband med meddelarfriheten har anonymitetsskyddet för bl.a. dem som lämnar meddelanden för publicering till massmedierna. Anonymitetsskyddet, som regleras i 3 kap. tryckfrihetsförordningen och 2 kap. yttrandefrihetsgrundlagen, innefattar dels en tystnadsplikt för funktionärer inom massmedierna, dels ett efterforskningsförbud. Tystnadsplikten kommer också meddelare i de kommunägda företagen till del. Förbudet att efterforska bl.a. den som har lämnat ett publiceringsmeddelande riktar sig emellertid till myndighet och "annat allmänt organ". De privaträttsligt organiserade kommunala företagen torde falla utanför denna beskrivning, (prop. 1975/76:204 s. 145), och den nu föreslagna bestämmelsen om likställighet med myndighet gäller beträffande tryckfrihetsförordningen endast bestämmelserna om rätt att ta del av allmänna handlingar, vilka återfinns i 2 kap. Även i det nu nämnda hänseendet innebär alltså övergången från myndighet till bolag (förening, stiftelse) en viss försvagning av det yttrandefrihetsrättsliga skyddet."

Regeringen anser i likhet med Lagrådet att det kan föra med sig vissa tillämpningsproblem när ett offentligrättsligt regelsystem överförs på privaträttsliga organ. Tillämpningen av meddelarfriheten utgör härvidlag inget undantag.

Reglerna om meddelarfrihet är avsedda att motverka icke önskvärda resultat av sekretesslagstiftningen. Meddelarfriheten utgör således en ventil för att förhindra sådana effekter. Tanken är att sekretess inte skall hindra någon att avslöja oegentligheter som förekommer inom en verksamhet. I detta avseende är möjligheterna att lämna ut uppgifter desamma i en myndighet som i det privata näringslivet. 2 § lagen om företagshemligheter tillkom just i syfte att klargöra att denna rätt finns även inom det privata näringslivet. Dessutom får det redan genom de nu gällande bestämmelserna i kommunallagen anses vara kommuners och landstings ansvar att verka för öppenhet i sina företag. Denna öppenhet stärks genom de förslag regeringen nu lägger fram.

Mot bakgrund av det sagda anser regeringen att de skillnader som Lagrådet har pekat på teoretiskt sett förvisso kan finnas, men att de i praktiken inte medför några allvarliga konsekvenser för tillämpningen. Den framtida rättstillämpningen får närmare avgöra gränserna för meddelarfriheten.

## 11 Tystnadsplikter i annan lagstiftning

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i sekretesslagen skall inte hindra en styrelseledamot, en verkställande direktör eller en revisor att fullgöra sin upplysningsplikt mot bolags- eller föreningsstämman.

En revisors tystnadsplikt skall bestå vid sidan av sekretesslagen.

Den av regeringen föreslagna regleringen av handlingsoffentligheten i de kommunala företagen står inte i strid med den associationsrättsliga tystnadsplikt som åvilar styrelsen och VD i företagen. Den föreslagna regleringen står inte heller i strid med föreskrifterna i datalagen (1973:289).

**Kommitténs förslag:** Kommittén har inte närmare behandlat frågorna.

**Remissinstanserna:** Frågan om offentlighetsprincipens förhållande till den aktiebolagsrättsliga tystnadsplikten behöver enligt Borås, Karlstads, Uddevalla, Gävle, Sandviken, Stockholms, Karlshamns, Malmö och Göteborgs kommuner, Stockholms läns landsting, Landstinget i Östergötland, Svenska Kommunförbundet, Svenska Hamnförbundet, Sveriges kommunaljuridiska förening analyseras ytterligare.

Enligt Stockholms kommun behöver också förhållandet till datalagen analyseras vidare.

*Tystnadsplikt inom associationsrätten*

När associationsrättsliga företagsformer används i offentlig verksamhet, kommer givetvis de civilrättsliga regler som har tillkommit för att skydda ägar- och andra privata intressen att gälla även när det offentliga har ägarinflytande i associationen.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser i aktiebolagslagen (1975:1385) eller i lagen om ekonomiska föreningar (1987:667) om styrelseledamöters skyldighet att iaktta sekretess beträffande företagets angelägenheter. Däremot finns det föreskrifter beträffande revisors tystnadsplikt i 10 kap. 13 § aktiebolagslagen respektive 8 kap. 16 § lagen om ekonomiska föreningar. Denna olikhet beror ej på att styrelseledamöterna är fria från tystnadsplikt utan tvärtom på att en sådan plikt självklart följer ställningen som företagets förtroendeman. Tystnadsplikten innebär att styrelseledamöter måste hemlighålla angelägenheter och förhållanden, vilkas yppande kan skada associationen.

Indirekt framgår för övrigt denna tystnadsplikt av 9 kap. 12 § aktiebolagslagen och 7 kap. 11 § lagen om ekonomiska föreningar. De nämnda lagrummen avser styrelsens skyldighet att på en bolags- eller föreningsstämma lämna upplysning som begärs av aktieägare eller medlemmar. Denna skyldighet begränsas så att den endast avser upplysning som kan ges utan väsentligt förfång för associationen. Styrelsen har inte bara rätt utan också skyldighet att vägra lämna andra upplysningar. Av lagrummen framgår vidare att det inte ankommer på en enskild styrelseledamot utan på styrelsen i dess helhet att avgöra om utlämnade av en begärd upplysning skulle vara till skada för företaget. Uppenbarligen gäller tystnadsplikt inte endast på stämman. I lika hög grad måste styrelseledamot underlåta att utanför stämman till medlemmar eller andra lämna ut uppgifter som kan skada företaget. Brott mot tystnadsplikten kan medföra skadeståndsskyldighet enligt 15 kap. 1 § aktiebolagslagen och 13 kap. 1 § lagen om ekonomiska föreningar. I svårare fall kan även straff för trolöshet mot huvudman enligt 10 kap. 5 § brottsbalken aktualiseras.

Arbetstagarledamöternas likställighet med övriga styrelseledamöter gäller även i fråga om tystnadsplikten.

En verkställande direktörs och en styrelseledamots tystnadsplikt är vagt utformad. Tystnadspliktens omfattning bestäms främst genom reglerna om skadeståndsskyldighet och straffansvaret för trolöshet mot huvudman. Denna tystnadsplikt har sin grund i att just denna kategori personer har ett alldeles speciellt förtroendeförhållande till företaget.

För att en verkställande direktör eller en styrelseledamot skall bli skadeståndsskyldig mot bolaget eller föreningen krävs att han vid fullgörandet av sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadat bolaget eller föreningen. Skadeståndsskyldighet gentemot aktieägare eller annan intressent förutsätter att aktiebolagslagen eller bolagsordningen har överträtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Det kan däremot inte anses oaktsamt eller på något annat vis anses stå i strid med lojalitetsplikten

mot bolaget att lämna ut handlingar i enlighet med skyldighet i lag. Ett sådant förfarande kan inte heller anses stå i strid med aktiebolagslagens vagt utformade regler om tystnadsplikt. Regeringen kan därför inte finna att det råder någon konflikt mellan den nu föreslagna handlings-offentligheten och vad som anses gälla i fråga om verkställande direktörs och styrelseledamots tystnadsplikt.

En annan fråga är vad som skall gälla om sekretessen enligt sekretesslagen skulle komma i konflikt med styrelsens eller verkställande direktörens upplysningsplikt mot bolagsstämman eller föreningsstämman. I lagrådsremissen föreslog regeringen att det i 1 kap. 8 § sekretesslagen borde införas en klaggörande bestämmelse om att den upplysningsplikt som verkställande direktören och styrelsen har gentemot stämman inte hindras av att sekretess enligt sekretesslagen råder för uppgiften.

I denna del har *Lagrådet* anfört att, så som aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar är konstruerade, bolagsstämman eller föreningsstämman är ett särskilt organ och att de aktieägare eller föreningsmedlemmar som deltar i stämman därför inte torde böra behandlas som enskilda i sekretesslagens mening. *Lagrådet* har även pekat på bestämmelsen i 14 kap. 1 § sekretesslagen. Av den bestämmelsen följer att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. *Lagrådet* har erinrat om att bolaget eller föreningen enligt det remitterade förslaget skall anses som myndighet. Enligt *Lagrådet* innebär därför bestämmelsen i 14 kap. 1 § sekretesslagen att en styrelseledamot, en verkställande direktör eller en revisor kan - inom de ramar som anges i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar - lämna upplysningar till stämman utan hinder av upplysningarna enligt sekretesslagen omfattas av sekretess. *Lagrådet* har mot denna bakgrund ansett att den i lagrådsremissen in-tagna lagbestämmelsen inte behövs.

Regeringen ansluter sig till *Lagrådets* bedömning att sekretess enligt sekretesslagen inte utgör hinder för styrelsen eller för verkställande direktör att fullgöra den uppgiftsskyldighet som enligt aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar föreligger mot bolags- eller föreningsstämman. Något behov av en särskild bestämmelse om detta finns därför inte.

Enligt regeringens mening bör revisorernas tystnadsplikt bestå vid sidan av sekretesslagens bestämmelser. För att detta skall klargöras föreslås att den föreslagna 1 kap. 12 § sekretesslagen kompletteras med en hänvisning till revisorernas tystnadsplikt.

För revisorerna gäller såsom tidigare har nämnts, en lagstadgad tystnadsplikt. Vid fullgörandet av sina uppdrag har revisorerna rätt att få tillgång till företagets alla räkenskaper och handlingar, styrelseprotokoll m.m. samt att erhålla alla de upplysningar angående förvaltningen som de begär. Den insyn i företagets förhållanden som revisorn har rätt att få och skyldighet att skaffa sig avser även sådana förhållanden som företaget kan ha skäl att hemlighålla. Det kan vara affärshemligheter av teknisk, ekonomisk eller annan art. Det är därför naturligt att en revisor har sträng tystnadsplikt. Han får inte för en enskild föreningsmedlem, aktieägare eller utomstående yppa vad som under granskningen kommer

till hans kännedom, om det kan vålla skada. Undantag därifrån gäller om yppandet är nödvändigt för att fullgöra av revisorsuppdraget.

Om en revisor eftersätter sina skyldigheter och därmed uppsåtligt eller av oaktsamhet förorsakar företaget skada blir han ersättningsskyldig. Men hans ansvar gäller inte endast i förhållande till associationen. Revisorn anses också skyldig att bevaka utomståendes - fordringsägares, anställdas med fleras - intressen genom att se till att sådana regler i associationsrätten som avser att skydda dem iakttas. Försummelse i detta avseende kan medföra att revisorn blir skyldig ersätta utomstående skada som därigenom uppkommer.

### *Tystnadsplikten enligt datalagen*

I 11 § datalagen (1973:289) stadgas ett förbud mot att i privat verksamhet lämna ut personuppgifter som ingår i personregister, om det finns anledning att anta att mottagaren av uppgifterna skall använda dessa för automatisk databehandling i strid med datalagen. Det föreskrivs också att i det allmännas verksamhet skall sekretesslagens bestämmelser i stället gälla för utlämnandet.

I 13 § datalagen finns en bestämmelse om tystnadsplikt för den registransvarige eller dennes anställda för uppgifter om enskildas personliga förhållanden som företagen lagrar i personregister förda med hjälp av automatisk databehandling. Innebörden är att när dessa personer tagit befattning med personregister eller med uppgifter som samlats in för att ingå i ett sådant register så får de inte obehörigen röja vad de till följd härav fått veta om enskildas personliga förhållanden. Även i denna paragraf sägs att i det allmännas verksamhet skall bestämmelserna i sekretesslagen tillämpas.

Enligt regeringens bedömning kommer inte heller tystnadsplikterna enligt datalagen i konflikt med den av regeringen föreslagna regleringen. Vad som är att betrakta som det allmännas verksamhet och på vilken sekretesslagen skall tillämpas får avgöras med ledning av de bestämmelser i sekretesslagen som styr lagens tillämpningsområde.

## 12 Följdändringar i kommunallagen

**Regeringens förslag:** Frågan om handlingsoffentlighet i delägda kommunala företag där det kommunala inflytandet inte är bestämmande skall regleras i kommunallagen. Handlingsoffentligheten i övriga kommunala företag skall regleras i sekretesslagen.

**Kommitténs förslag** överensstämmer i sina huvuddrag med regeringens förslag.



**Remissinstanserna:** Kommitténs förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Datainspektionen framhåller att den offentlighet och sekretess som tillämpas i delägda kommunala företag vilar på privaträttslig grund och att beslut om att tillämpa offentlighetsprincipen inte tar över datalagens regler om personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling. Datainspektionen pekar vidare på att allmänhetens insynsmöjligheter kommer att vara beroende av om de efterfrågade handlingarna eller uppgifterna finns lagrade på traditionellt sätt på papper eller på ADB-medium. Inspektionen anser att förhållandet mellan datalagen och det civilrättsliga dokument som grundar offentlighetsinsynen är otillfredställande från offentlighetssynpunkt och förordar att frågan blir föremål för ytterligare överväganden.

**Skälen för regeringens förslag:** Insynen i de kommunala företagen regleras i dag i 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen. De helägda kommunala företagen regleras i 17 § och de delägda i 18 §. För de helägda kommunala företagen gäller enligt 17 § första stycket 4 att fullmäktige skall besluta om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. För de delägda företagen gäller enligt 18 § att fullmäktige skall se till att företaget blir bundet av de villkor som anges i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Regeringen har i det föregående (avsnitt 4) föreslagit att sådana kommunala företag där en kommun eller ett landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande skall jämföras med myndighet vid tillämpningen av sekretesslagen samt att regler om detta tas in i sekretesslagen. Förslaget i denna del innebär att regeln i 3 kap. 17 § första stycket 4 om fullmäktiges skyldigheter i fråga om handlingsoffentlighet kan upphävas. Samtidigt bör en hänvisning till sekretesslagen göras i 3 kap. 16 §.

När det gäller sådana delägda kommunala företag som inte kommer att omfattas av sekretesslagen bör en så stor öppenhet som möjligt alltså eftersträvas. Det bör ske på samma sätt som i dag, nämligen genom att fullmäktige åläggs att försöka se till att allmänheten skall ha rätt att del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Med den föreslagna ändringen av 3 kap. 17 § kommunallagen kräver det ett tillägg till 18 §.

En tillämpning av offentlighetsprincipen i sådana kommunala företag som inte omfattas av sekretesslagen kommer i likhet med vad som nu gäller att vila på privaträttslig grund och komma till uttryck i avtal, bolagsordningar, stadgar eller liknande handlingar. Insynen i sådana kommunala företag kommer alltså liksom hittills att vara beroende av beslut som företagen själva fattar. Regleringen i 3 kap. 18 § kommunallagen innebär endast en skyldighet för fullmäktige att verka för handlingsoffentlighet i de delägda företagen, inte en reglering av handlingsoffentligheten som sådan.

Som Datainspektionen har framhållit tar ett privaträttsligt grundat beslut att tillämpa offentlighetsprincipen i ett delägt kommunalt företag inte över datalagens regler om personregister som förs med hjälp av automatisk databehandling. Uppgifter i personregister i datalagens mening kan lämnas ut bara om det finns stöd för det i datalagen. Detta innebär, som Datainspektionen också har påpekat, att insynsmöjligheterna i sådana företag kommer att bli beroende av om uppgifterna finns lagrade på ADB-medium eller på papper. I förstnämnda fall begränsas möjligheten att lämna ut uppgifterna av reglerna i datalagen. I sådana kommunala företag som kommer att omfattas av sekretesslagen kommer möjligheten att lämna ut uppgifter som finns lagrade på ADB-medium bara att begränsas av reglerna om sekretess i sekretesslagen.

Med den avgränsning av den lagreglerade handlingsoffentligheten hos kommunala företag som regeringen föreslår, kommer offentlighetsprincipen att tillämpas fullt ut hos det stora flertalet kommunala företag. Det är också i de företag där det kommunala intresset dominerar som behovet av insyn gör sig mest gällande. Att insynsmöjligheterna kan bli mer begränsade i de delägda kommunala företag där kommuner eller landsting inte har ett rättsligt bestämmande inflytande måste godtas, inte minst med hänsyn till de privata intressenterna i dessa företag. Enligt regeringens bedömning bör avgränsningen inte heller leda till några svårigheter vid tillämpningen av datalagen eller den lagstiftning som nu föreslås.

### 13 Arkivlagen skall tillämpas av de kommunala företagen

**Regeringens förslag:** Arkivlagen (1990:782) skall tillämpas av de kommunala företag som vid tillämpningen av sekretesslagen skall jämföras med myndighet. Det sker genom att en ny paragraf, 2 a §, tas in i lagen.

Den kommunala arkivmyndigheten skall fullgöra tillsynen även över företagets arkiv. När flera kommuner och landsting tillsammans har ett företag fullgörs tillsynen av den arkivmyndighet som de kommer överens om. Bestämmelser om detta ges i 8 § arkivlagen.

När det gäller sådana delägda kommunala företag som inte skall jämföras med myndighet får arkivfrågorna lösas lokalt av fullmäktige i arkivreglemente eller genom avtal mellan de kommuner och landsting som gemensamt ingår i företaget.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Vissa menar att en obligatorisk tillämpning av arkivlagen medför ökad byråkrati.

**Skälen för regeringens förslag:** Grunden för det offentliga arkivväsendet kan sägas vara principen att alla medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Arkivbestämmelserna har således en nära koppling till offentlighetsprincipen. Genom att handlingar arkivläggs sörjer man för att allmänheten kan få sådan tillgång till allmänna handlingar som tryckfrihetsförordningen stadgar (prop. 1989/90:72 s. 27). Arkivbestämmelserna har en nära koppling till bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om registrering m.m. av allmänna handlingar.

För statliga och kommunala myndigheter gäller arkivlagens (1990:782) bestämmelser om arkivbildning hos myndigheterna och om tillsynen över att de fullgör sina skyldigheter. I lagen finns också bestämmelser om hur man skall förfara med myndigheternas arkiv om myndighetens verksamhet upphör eller övertas av en annan myndighet. En särskild lag om förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter är för närvarande under beredning inom Kulturdepartementet. Enligt arkivlagen skall i varje kommun eller landsting finnas en arkivmyndighet. Kommun- respektive landstingsstyrelsen är arkivmyndighet om inte kommun- eller landstingsfullmäktige utsett någon annan nämnd att vara det.

Enligt arkivlagen skall myndighetens arkiv bildas av sådana handlingar som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering. Arkivbildningen skall tillgodose arkivlagens syften, som förutom att garantera tillgången till allmänna handlingar även efter det att myndigheten inte längre har behov av handlingarna, är att tillgodose behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt att tillgodose forskningens behov. Om vissa av de kommunala företagen kommer att jämföras med myndigheter när det gäller företagens handlingar, bör de kommunala företagen inordnas i arkivlagens regelsystem. Härigenom jämföras kraven på de kommunala företagen med vad som gäller vissa enskilda organ som finns upptagna i bilagan till sekretesslagen.

Till viss del är arkivbildningen inom den enskilda sektorn redan i dag författningsmässigt reglerad. Flera lagar innehåller bestämmelser om bevarande av handlingar. Med hänsyn till statens eller tredje mans behov av insyn och kontroll förekommer skyldighet för enskilda att bevara visst material. I bokföringslagen (1976:125) finns föreskrifter om bl.a. arkiveringsskyldighet. Dessa bestämmelser fyller delvis andra syften än arkivlagens. Enligt bokföringslagen skall allt räkenskapsmaterial bevaras i ordnat skick och på betryggande sätt under minst tio år från utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. Detsamma gäller avtal och andra handlingar av särskild betydelse för att belysa rörelsens ekonomiska förhållanden. Dessa regler tar främst sikte på handlingar av ekonomisk karaktär som t.ex. bokföring och bokslut samt dokument i vissa tillståndspliktiga verksamheter.

De flesta företag torde för att kunna ha kontroll över sin verksamhet och för att kunna leva upp till lagens krav på bevarande som finns redan i dag, på något sätt ha sina handlingar ordnade och bevarade.

Arkivlagen lägger fast vissa minikrav på arkivhanteringen, vilka inte bör bli särskilt betungande för företagen. Regeringen anser inte att finansieringsprincipen är tillämpbar i detta fall.

Det bör vara den kommunala arkivmyndighetens uppgift att utöva tillsynen enligt arkivlagen även över de kommunala företagen. Företagen och den kommunala arkivmyndigheten bör med arkivlagen och fullmäktiges arkivreglemente som grund i samråd kunna fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar. I detta sammanhang bör noteras att begreppet allmän handling innefattar mer än den typ av handlingar som anges i t.ex. bokföringslagen. Till allmän handling räknas även t.ex. korrespondens som inte har anknytning till bokföringen. I praktiken torde företagens arkiv rent faktiskt inte komma att innehålla så mycket mer än vad bokföringslagen redan föreskriver. Enligt Svenska Kommunförbundet kan fullmäktige i det kommunala arkivreglementet föreskriva om reglementets tillämpning på de kommunala företagen (cirkulär 1991:150).

I de fall flera kommuner eller landsting eller en kommun och ett landsting samverkar i ett företag, är det enligt regeringens mening en lämplig ordning att kommunerna och landstingen kommer överens om vilken kommuns eller vilket landstings arkivmyndighet som skall fullgöra tillsynsuppgiften enligt arkivlagen. Att handlingar, som en kommun med viss rätt kan anse som "sina" arkivhandlingar, därigenom frånhänds kommunen och hamnar i en annan kommuns vård har i sammanhanget ingen betydelse eftersom handlingsoffentligheten och sekretessen följer arkivhandlingens och inte är knuten till kommunens område. Kommunallagen kan inte heller anses lägga hinder i vägen för en sådan ordning.

De förslag som regeringen lägger fram innebär ett krav på företagen att i enlighet med 6 § andra punkten arkivlagen upprätta dels en arkivbeskrivning, dels en systematisk arkivförteckning.

Arkivbeskrivningen syftar till att ge utomstående en överblick över vad som kan finnas att hämta i företagets arkiv och hur detta arkiv i huvudsak är organiserat (jfr prop. 1989/90:72 s. 73).

Den systematiska arkivförteckningen är en inventarieförteckning över arkivet och redovisar det totala arkivbeståndet oavsett medium och förvaringsplats. Dess främsta uppgift är att utgöra ett direkt praktiskt och detaljerat sökmedel i arkivet såväl för företagets personal som för allmänheten.

Den närmare utformningen av beskrivningen och förteckning bör som regel kunna meddelas av kommunerna och landstingen själva.

Regeringen anser det vara rimligt att företagen ges en viss tid att upprätta arkivbeskrivningar och förteckningar och föreslår därför en fyra-årig övergångstid.

En fråga som inte tas upp i detta lagstiftningsärende är hur man skall se på arkivhanteringen vid privatisering av kommunal verksamhet och vad som skall hända med de allmänna handlingar som behövs i den nya privata verksamheten. Den frågan bereds för närvarande inom Kulturdepartementet.

**Regeringens förslag:** Kommunallagens regler om kommunala företag skall tillämpas också på kommunalförbund med förbundsdirektion.

**Kommitténs förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Förslaget kommenteras inte särskilt av någon remissinstans.

**Skälen för regeringens förslag:** Som en följd av att den nya kommunallagen antogs av riksdagen år 1991 krävdes en rad följdändringar i de lagar som då innehöll hänvisningar till föreskrifter i 1977 års kommunallag (1977:179). Ändringar gjordes bl.a. i kommunalförbundslagen (1985:894).

I 2 kap. 3 § kommunalförbundslagen regleras bl.a. kommunallagens tillämpning på kommunalförbund med fullmäktige, styrelse och andra nämnder. Detta sker genom en hänvisning till vissa bestämmelser i kommunallagen, bl.a. till 3 kap. 16–18 §§ om de kommunala företagen. Någon motsvarande hänvisning gjordes inte i 3 kap. 5 § om kommunalförbund med förbundsdirektion. Regeringen anser att de båda formerna av kommunalförbund skall vara jämställda i detta avseende. Kommunalförbundslagen bör därför kompletteras.

## 15 Specialmotivering

### 15.1 Sekretesslagen

#### *1 kap. 9 §*

På förslag av Lagrådet har de föreslagna reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess tagits in i en ny paragraf i 1 kap. sekretesslagen efter 8 §. Paragrafen föreslås bli betecknad 9 §, vilket får till följd att nuvarande 9–12 §§ betecknas 10–13 §§.

Genom den nya paragrafen skall reglerna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet gälla också handlingar hos vissa kommunala företag. Vidare jämställs sådana företag med myndigheter vid tillämpningen av sekretesslagen.

De företag som avses är således enligt *första stycket* aktieföretag, handelsbolag, ekonomiska föreningar samt stiftelser i vilka de kommunala företrädarna har ett rättsligt bestämmande inflytande.

I *andra stycket* finns en definition av vad som avses med rättsligt bestämmande inflytande i de olika associationsformerna (jfr avsnitt 4). För att de kommunala företagen skall lyda under bestämmelsen krävs enligt *andra stycket* att kommuner, landsting eller kommunalförbund var för sig eller gemensamt eller genom ett kommunalt företag har ett

rättsligt bestämmande inflytande i dessa. Ägande via kommunala företag eller deras dotterföretag faller alltså in i sekretesslagens reglering.

För att komma till rätta med de problem som kan uppstå vid en sådan förändring i ägarstrukturen som för med sig att företaget faller utanför den föreslagna regleringen införs, i ett *tredje stycke*, en bestämmelse som gör det möjligt för företaget att under myndighetsansvar, efter medgivande av kommunen eller landstinget, för viss bestämd tid behålla vården av de handlingar som skall anses som allmänna men som övergångsvis behövs i verksamheten. Syftet med kravet på viss bestämd tid är att en omprövning skall ske efter viss tid av behovet av att låta handlingarna ligga kvar.

I ett *fjärde stycke* klargörs att även företag som ägs m.m. av kommunalförbund omfattas av det föreslagna offentlighetssystemet.

### 1 kap. 12 §

I den allmänna motiveringen (avsnitt 11) har närmare redogjorts för den tystnadsplikt som en revisor har enligt aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar. För att klargöra att denna tystnadsplikt gäller utöver de materiella sekretessreglerna som finns i sekretesslagen, har paragrafen kompletterats med en erinran om att det finns särskilda bestämmelser om tystnadsplikt för revisorer.

Härutöver finns också särskilda sekretessbestämmelser för auktoriserade och godkända revisorer i förordningen (1973:221) om auktorisation och godkännande av revisorer. Dessa bestämmelser gäller emellertid inte i det allmännas verksamhet, där i stället sekretesslagen skall tillämpas. Revisorsförordningens sekretessbestämmelser kommer därigenom att sakna betydelse i nu aktuella fall.

### 6 kap. 2 §

I paragrafen regleras bl.a. den s.k upphandlingssekretessen. Det är det allmännas ekonomiska intressen som skyddas. Sekretessen gäller för uppgifter som hänför sig till ärenden om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet.

Med det allmänna avses såväl myndigheter som de organ som avses i 1 kap. 8 §. I och med att de kommunala företagen tas med i en ny 9 § kommer även dessa att i sekretesslagen bli att betrakta som en del av det allmänna. Sekretessskyddet gäller både hos myndigheter och, genom bestämmelserna i 1 kap. 8 och 9 §§, vissa privaträttsliga organ, bl.a. de kommunala företagen.

I paragrafens andra stycke anges den maximala sekretesstiden för uppgifter i handlingar som anger villkoren i slutna affärsavtal. Den är antingen två år eller fem år. Den längre sekretesstiden fem år gäller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk. Samma sekretesstid skall genom förslaget gälla i kommunal affärsverksamhet. Genom ändringen jämföras skyddet för avtalsvillkor i affärsavtal som sluts i kommunal affärsverksamhet med vad som redan i dag gäller för motsvarande avtal hos statliga affärsverk. Genom införandet av 1 kap. 9 § kom-

mer den längre sekretesstiden att gälla såväl hos kommunala myndigheter som hos kommunala företag i deras affärsverksamhet. Vad som avses med kommunal affärsverksamhet har närmare behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 7).

Den kortare sekretesstiden två år kommer att gälla för avtal som sluts hos kommunala myndigheter och företag i verksamhet som inte kan betecknas som affärsverksamhet. Den närmare gränsdragningen mellan vad som är att betrakta som affärsverksamhet och annan verksamhet får ytterst överlämnas åt rättstillämpningen.

#### 7 kap. 25 §

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 8).

Genom ett nytt *andra stycket* ges sekretesskydd för uppgifter om personliga förhållanden för enskilda i kommunal verksamhet som avser uthyrning av bostadslägenheter.

Enligt förarbetena till sekretesslagen måste vanligt språkbruk få bestämma vad som menas med personliga förhållanden. Uttrycket kan avse så vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress eller yttringar av ett psykiskt sjukdomstillstånd. Hit hör också uppgifter om en persons ekonomi (prop. 1979/80:2 Del A s. 84). Personliga förhållanden kan bara hänföra sig till fysiska personer.

Sekretess skall enligt förslaget gälla för sådana uppgifter, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närtstående lider men om uppgiften röjs, dvs. med ett rakt skaderekvisit.

I sekretesslagen finns ingen definition av begreppet "närstående" eftersom uppfattningen om vad som förstås med detta begrepp skiftar från tid till annan. Faktiskt släktskap behöver emellertid inte föreligga. Skulle det t.ex. bedömas vara till men för en person att en uppgift om den med vilken han sammanbor lämnas ut, torde uppgiften vara sekretesskyddad. Det är också klart att som närstående räknas endast den som är personligt närstående och alltså inte den som t.ex. enligt 4 kap. 3 § andra stycket konkurslagen (1987:672) är att anse som närstående till näringsidkare eller juridisk person (Corell m.fl., Sekretesslagen, tredje upplagan, s. 43 f., se också prop. 1979/80:2 Del A s. 168, 459, 493).

#### 8 kap. 10 §

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 9). I paragrafen skyddas enskilda motparters ekonomiska intressen.

Ändringen innebär att sekretesstiden för uppgifter i handlingar som anger villkoren i slutna avtal förlängs från två till fem år i kommunal affärsverksamhet (jfr den föreslagna ändringen i 6 kap. 2 § andra stycket).

#### 15 kap. 7 §

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6).

Ändringen innebär i sak att förvaltningslagen regler om överklagande i de aktuella fallen skall tillämpas också på beslut som har fattats av sådana kommunala företag som omfattas av sekretesslagen.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

#### *Punkten 1*

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1995. När nu syftet är att offentlighetsprincipen skall gälla fullt ut i de kommunala företagen kan företagen behöva viss tid för att lägga om sina rutiner och utbilda sin personal. Med den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande ges företagen en rimlig tid att vidta sådana förberedelser.

#### *Punkten 2*

Enligt denna punkt skall de nya föreskrifterna tillämpas först från och med den 1 januari 1998 i fråga om vissa aktiebolag och ekonomiska föreningar. Det gäller aktiebolag där kommuner och landsting, var för sig eller gemensamt, äger mindre än två tredjedelar av aktierna eller mindre än två tredjedelar av röstetalet. Gränsen två tredjedelar har valts av hänsyn till minoritetsintressena i aktiebolaget. Ett ägande om två tredjedelar ger normalt en möjlighet att oberoende av minoriteten ändra bolagsordningen. Det gäller också ekonomiska föreningar där samtliga medlemmar inte utgörs av kommuner eller landsting.

Genom en övergångstid på tre år till den 1 januari 1998 får framför allt de privata intressenterna i företagen en rimlig tid att se över sitt innehav eller medlemskap och eventuellt avveckla detsamma. Samma möjlighet ges åt kommuner och landsting att se över sina engagemang i företagen.

#### *Punkten 3*

I punkten klargörs att föreskrifterna i 15 kap. 7 § sekretesslagen, om överklagande av beslut att inte lämna ut en handling eller att lämna ut uppgifter med förbehåll bara skall tillämpas om ett sådant beslut fattas efter respektive ikraftträdande enligt punkterna 1 respektive 2.

## **15.2 Kommunallagen**

### *3 kap 16 §*

I paragrafen införs ett nytt *tredje stycke*. Syftet är att upplysa om att handlingsoffentligheten för vissa företag regleras i 1 kap. 9 § sekretesslagen.



Ändringarna i *första stycket* innebär, med undantag av att punkten fyra utgår, inga förändringar i sak. Syftet är endast att undanröja vissa oklarheter i styckets nuvarande lydelse som har föranlett en del tolkningsproblem. Det sker genom att orden "bestämmer ensam" byts ut mot "innehar samtliga aktier" samt genom att i andra punkten ange att fullmäktige skall utse *samtliga* styrelseledamöter.

Första stycket punkten fyra utgår som en konsekvens av att handlingsoffentligheten i de företag som anges i paragrafen inte längre är beroende av fullmäktiges beslut utan fortsättningsvis följer av sekretesslagen.

### 3 kap. 18 §

I paragrafen regleras de delägda företagen. Ett nytt *tredje stycke* tillförs paragrafen. Ändringen föranleds av att den nuvarande punkten fyra i 17 § upphävs.

I det nya tredje stycket anges att fullmäktige, i de delägda företag som inte skall jämföras med myndighet i sekretesslagen, skall *verka för* att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingarna i företaget enligt grunderna för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. När det kommunala ägandet eller motsvarande är så begränsat att det inte kan anses medföra bestämmande inflytande är det inte rimligt att ställa upp krav på att fullmäktige skall "se till" att offentlighetsprincipen tillämpas i företaget. Fullmäktige kan i dessa fall bara verka för öppenhet.

## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ikraftträdandet av de föreslagna ändringarna har anpassats till ikraftträdandet av de föreslagna ändringar i sekretesslagen.

## 15.3 Arkivlagen

### 2 a §

Paragrafen är ny och anger att arkivlagens tillämpningsområde även omfattar de kommunala företag som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen.

### 8 §

Ändringarna i paragrafens *andra stycke* är en följd av att nya beteckningar på landstingens organ införts genom den nya kommunallagen (1991:900). Numera används begreppet landstingsfullmäktige för det högsta beslutande organet och landstingsstyrelsen för det verkställande organet. Begreppet landsting är numera enbart ett geografiskt begrepp.

Enligt 7 § arkivlagen skall arkivmyndigheterna se till att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen.

Enligt det föreslagna nya *tredje stycket* skall den kommunala arkivmyndigheten även vara tillsynsmyndighet över de kommunala företag som anges i 1 kap. 9 § sekretesslagen. Vid samverkan mellan flera kommuner i ett sådant företag måste kommunerna komma överens om vilken kommuns arkivmyndighet som skall utöva tillsynen. Detta framgår av sista meningen i det föreslagna nya tredje stycket.

#### 14–16 §§

Ändringarna innebär inga nyheter i sak utan utgör en anpassning till de nya beteckningarna för landstingskommunala organ som skett genom den nya kommunallagen, (se specialmotiveringen till 8 §).

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

#### *Punkten 1*

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

#### *Punkten 2*

Enligt denna punkt skall de nya föreskrifterna i arkivlagen tillämpas först från och med den 1 januari 1998 i fråga om vissa aktieföretag och ekonomiska föreningar. Det gäller sådana aktieföretag i vilka kommuner eller landsting själva eller gemensamt innehar mindre än två tredjedelar av aktierna eller mindre än två tredjedelar av de med aktierna förenade rösterna och sådana ekonomiska föreningar i vilka det också finns andra medlemmar än kommuner eller landsting.

Ikraftträdandet har härigenom anpassats till ikraftträdandet av de föreslagna ändringarna i sekretesslagen.

#### *Punkten 3*

Genom en övergångstid på fyra år till den 1 januari 1999 får företagen en rimlig tid att upprätta arkivbeskrivningar och förteckningar. För de företag som först den 1 januari 1998 skall tillämpa arkivlagens bestämmelser kommer att gälla lika lång övergångstid. De skall ha upprättat arkivförteckningar och arkivbeskrivningar senast vid utgången av år 2001.

## 15.4 Kommunalförbundslagen

### *3 kap. 5 §*

Ändringen innebär att paragrafen kompletteras med en hänvisning till kommunallagens bestämmelser i 3 kap. 16–18 §§ om kommunala företag, så att det klart framgår att bestämmelserna även skall tillämpas av kommunalförbund med direktion.

Ordet "bestämmelserna" byts ut mot "föreskrifterna" för att uppnå en Prop. 1993/94:48  
språklig samstämmighet med lydelsen av 2 kap. 3 §.

Lagändringarna föreslås träda i kraft redan den 1 januari 1994.

## Sammanfattning av betänkandet *Handlingsoffentlighet hos kommunala företag* (SOU 1992:134)

I betänkandet redovisar kommittén två alternativa förslag att införa en möjlighet att överklaga ett kommunalt företags beslut att vägra lämna ut en handling som någon enskild önskat ta del av. Förslagen har det gemensamt att den rättsliga prövningen och besvärprocessen sker på grundval av 2 kap. tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar, sekretesslagen och den tillämpliga förvaltningsrättsliga lagstiftningen.

Förslagen har emellertid olika principiella utgångspunkter. Det ena alternativet bygger på att de kommunala företag som omfattas av den lagreglerade klagorätten helt inordnas i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regelsystem genom ett tillägg till 1 kap. 8 § sekretesslagen. Företagens handlingar skall därigenom behandlas som allmänna handlingar och företaget i avseende på dessa jämföras med myndigheter. Ett företags beslut att vägra lämna ut en handling kan då överklagas efter samma regler som gäller för myndigheter.

Handlingsoffentligheten regleras i sekretesslagen för de företag som avses och således inte i kommunallagen. Företag som omfattas är aktieföretag där kommun eller landsting äger mer än nio tiondelar av aktierna eller andra företag där det allmänna har ett bestämmande inflytande. Företag med större enskilda ägarandelar eller större enskilt inflytande skall omfattas av den nuvarande fakultativa handlingsoffentligheten i kommunallagen. I utredningen benämns förslaget direkt överklagande av företagsbeslut. Det medför ändringar, förutom i sekretesslagen, även i kommunallagen och

arkivlagen.

Det andra alternativet bygger på den nuvarande regleringen i kommunallagen och där handlingsoffentligheten hos företagen har privaträttslig grund. Det omfattar samma typ av företag som det första alternativet med avseende på delägarskap. Företagen och företagens handlingar lämnas utanför myndighetsområdet. För att åstadkomma en möjlighet till överprövning av ett företags beslut att vägra lämna ut en handling enligt grunderna för offentlighetslagstiftningen och av fullmäktige föreskrivet villkor införs en skyldighet för företaget att hänskjuta frågan till kommunens eller landstingets styrelse. Samtidigt föreskrivs att de handlingar som begärts utlämnade skall ges in till det kommunala organet. Handlingarna blir därigenom allmänna och det kommunala organet skyldigt att fatta ett med förvaltningsbesvär överklagbart beslut. Alternativet, som i utredningen benämns indirekt överklagande av företagsbeslut, medför behov av ändringar förutom i kommunallagen, även i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Även vid detta alternativ kvarstår den nuvarande fakultativa handlingsoffentligheten enligt kommunallagen för andra företag där de enskilda ägarandelarna eller det enskilda inflytandet är större.

En jämförelse har gjorts mellan de båda alternativen, som visar att båda har för- och nackdelar och innebär mer eller mindre komplicerade lagtekniska lösningar. De har emellertid avgjort större fördelar än andra i och för sig möjliga lösningar som att exempelvis införa en ny specialprocess eller använda sig av laglighetsprövning enligt kommunallagen. Det senare efter

hänskjutande av själva utlämnandefrågan utan ingivande av handlingar till det kommunala organet.

Vid en samlad bedömning av de två alternativen direkt och indirekt överklagande har kommittén funnit övervägande fördelar med det direkta överklagandet. Framför allt ger det insynsrätten i företagen rättsliga garantier, som kan vara svåra att åstadkomma med det andra alternativet där själva handlingsoffentligheten har privaträttslig grund. Överprövningen kan också väntas ske snabbare genom att det överklagbara beslutet fattas inom företaget. De farhågor om en ökad byråkratisering, som en del företag gett uttryck för, tror kommittén är något överdrivna. De flesta kommunala affärsdrivande företag är ombildade kommunala affärsverk som tidigare levt med regelsystemen utan nämnvärda problem. I allmänhet har de heller inte ändrat sina rutiner efter "bolagiseringen". Kommittén redovisar förslag till de ändringar i sekretesslagen, arkivlagen och kommunallagen som alternativet direkt överklagande medför.

Oberoende av vilken av de två alternativa lösningar som väljs medför båda behov av kompletterande materiella sekretessregler i sekretesslagen. Med hänsyn till att offentlighetsreglerna blir gällande i verksamheter som tidigare normalt inte bedrivits inom myndighetsområdet skulle en del skyddsvärda intressen annars komma att sakna sekretesskydd med den lagreglerade besvär rätt som föreslås.

För att få en uppfattning om på vilka områden sådana behov av sekretesskydd kan finnas, har en enkät gjorts hos ett urval

kommunala företag och företagarorganisationer. Enkätsvaren har visat på behov av bl.a. skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden hos kommunala bostadsföretag. Även ett förstärkt sekretesskydd för såväl personliga som ekonomiska förhållanden hos enskild som trätt i affärsförbindelse med ett kommunalt företag eller en myndighet har visat sig påkallat. Framförallt mot bakgrund av en eventuellt skärpt framtida konkurrenssituation för flera typer av kommunala företag får kravet på offentlighet i viss mån ge vika för en ökad sekretess för att förtroendefulla kundrelationer skall kunna behållas. Med anledning härav föreslås en ny regel i sekretesslagen som erbjuder sekretesskydd för den kategori som nämnts. Av konkurrensskäl föreslås också en förlängd maximitid för hemlighållande av handlingar som anger villkoren i slutna avtal i affärsverksamhet. Samma tid, fem år, som nu gäller de statliga affärsverken föreslås gälla även kommunala sådana - liksom de kommunala företagen.

## Lokaldemokratikommitténs lagförslag

### 1 Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) att 1 kap. 8 §, 6 kap. 2 §, 7 kap. 25 §, 8 kap. 10 § samt 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

1 kap.

8 §<sup>1</sup>

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämföras riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till denna lag, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. De i bilagan angivna organen skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

*Vad som föreskrivs i andra stycket skall tillämpas också*

*1. i fråga om sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 16 §*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1988:836



*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*kommunallagen (1991:900), om kommun eller landsting äger mer än nio tiondelar av aktierna och dessa representerar mer än nio tiondelar av röstetalet i bolaget,*

*2. i fråga om handelsbolag, förening eller stiftelse som avses i nämnda paragraf, om kommun eller landsting där utövar bestämmande inflytande,*

*3. handlingar på vilka 1 eller 2 varit tillämplig och som efter medgivande av kommunen eller landstinget för viss tid förvaras hos organet efter det att kommunen eller landstinget slutat ha det angivna aktieinnehavet eller inflytandet.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

6 kap.

2 §<sup>2</sup>

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga *och kommunala* affärsverk och försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1987:1161

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

7 kap.  
25 §<sup>3</sup>

Sekretess gäller i ärende om kommunal bostadsförmedling för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i ärende om bostadsbidrag, eller bostadsanpassningsbidrag.

*Sekretess gäller, i annat fall än som avses i 8 kap. 10 §, i verksamhet som avser uthyrning av bostadslägenheter för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

*I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden och annars i högst tjugo år.*

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1986:976

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

8 kap.

10 §<sup>4</sup>

Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen hos en myndighet som bedriver sådan revision gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av myndigheten.

*I verksamhet, i vilken 1 kap. 8 §  
tredje stycket tillämpas gäller  
sekretess för uppgift om  
ekonomiska och personliga  
förhållanden för enskild, som i  
annat fall än som avses i 8 och 9  
§§ trätt i affärsförbindelse med  
organet, om det inte står klart*

---

<sup>4</sup>Senaste lydelse 1987:1161

*Nuvarande lydelse*

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga

*Föreslagen lydelse*

*att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.*

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första *eller andra stycket*, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst *sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden och annars i högst* tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga *eller*

*Nuvarande lydelse*

affärsverk och försvarets  
materielverk fem år, har förflutit  
från det avtalet slöts.

*Föreslagen lydelse*

*kommunala* affärsverk och  
försvarets materielverk fem år,  
har förflutit från det avtalet slöts.

16 kap.

1 §<sup>5</sup>

*Nuvarande lydelse*

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1-8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikt följer av

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1992:350

---

3. denna lag enligt

---

7 kap. 21 §

såvitt avser uppgift vars  
röjande kan antas medföra fara  
för att någon utsätts för våld  
eller annat allvarligt men

7 kap. 29 §

---

8. 6, 6 a och 6 b §§ lagen  
(1980:11) om tillsyn över hälso-  
och sjukvårdspersonalen m.fl.

---

*Föreslagen lydelse*

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1-8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket

och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är  
begränsad, är de där tystnadsplikt följer av

---

3. denna lag enligt

---

7 kap. 21 §

såvitt avser uppgift vars  
röjande kan antas medföra fara  
för att någon utsätts för våld  
eller annat allvarligt men

7 kap. 25 §  
andra stycket

såvitt avser uppgift om enskilds  
personliga förhållanden

7 kap. 29 §

---

8. 6, 6 a och 6 b §§ lagen  
(1980:11) om tillsyn över hälso-  
och sjukvårdspersonalen m.fl.,

9. denna lag i verksamhet i  
vilken 1 kap. 8 § tredje stycket  
tillämpas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.



2 Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att 3 kap. 17 och 18 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3 kap.

17 §

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam, skall fullmäktige

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,</li><li>2. utse styrelseledamöter och minst en revisor,</li><li>3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas, <i>samt</i></li><li>4. <i>besluta om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder</i></li></ol> | <ol style="list-style-type: none"><li>3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.</li></ol> |
|---|--|

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*som gäller för allmänna  
handlingars offentlighet i 2 kap.  
tryckfrihetsförordningen och  
sekretesslagen (1980:100).*

Detsamma gäller, när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

*Om rätten för allmänheten att ta  
del av handlingar hos bolaget  
eller stiftelsen finns det  
föreskrifter i 2 kap.  
tryckfrihetsförordningen och i  
sekretesslagen (1980:100).*

18 §

Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige *se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som*

Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige *i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och*

Nuvarande lydelse

*är rimlig med hänsyn till  
andelsförhållandena,  
verksamhetens art och  
omständigheterna i övrigt.*

*Föreslagen lydelse*

*omständigheterna i övrigt*

*1. se till att den juridiska  
personen blir bunden av de  
villkor som avses i 17 §,*

*2. besluta om att allmänheten  
har rätt att ta del av handlingar  
hos den juridiska personen enligt  
de grunder som gäller för  
allmänna handlingars offentlighet  
i 2 kap. tryckfrihetsförordningen  
och i sekretesslagen i den mån  
allmänheten inte har sådan rätt  
enligt föreskrifter i nämnda  
författningar.*

Detsamma gäller, om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

3 Förslag till  
Lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

Härigenom föreskrivs i fråga om arkivlagen (1990:782),  
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande  
lydelse,  
dels att 8 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 a §

*Vad som enligt denna lag gäller  
för kommunala myndigheters arkiv  
skall gälla även för arkiv hos  
sådana juridiska personer som  
avses i 1 kap. 8 § tredje stycket  
sekretesslagen.*

8 §

Regeringen bestämmer vilka arkivmyndigheter som skall finnas för  
tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen översatt sådana  
organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§  
ankommer på de statliga arkivmyndigheterna.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och  
förvaltningsutskottet i landstingskommunen, om inte  
kommunfullmäktige eller landstinget har utsett någon annan nämnd  
eller styrelse till arkivmyndighet.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Tillsynen över att sådana  
juridiska personer som avses i 2  
a § fullgör sina skyldigheter  
enligt 3-6 §§ ankommer på den  
kommunala arkivmyndigheten. I  
de fall flera kommuner eller flera  
landsting bestämmer tillsammans  
i ett sådant företag ankommer  
uppgiften på arkivmyndigheten i  
den kommun eller i det landsting  
som kommunerna eller  
landstingen kommer överens om.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

4 Förslag till

Lag om ändring i kommunalförbundslagen (1985:894)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunalförbundslagen att 3 kap. 5 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

3 kap.

5 §<sup>6</sup>

*Bestämmelserna* i 4 kap. 5, 6, 8, 9, 11-15 och 17-23 §§, 6 kap. 10, 11 och 18-31 §§ samt i 7 kap. 1-7 §§ kommunallagen (1991:900) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektionen. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.

*Föreskrifterna* i 3 kap. 16-18 §§, 4 kap. 5, 6, 8, 9, 11-15 och 17-23 §§, 6 kap. 10, 11 och 18-31 §§ samt i 7 kap. 1-7 §§ kommunallagen (1991:900) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektionen. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.

I fråga om tillkännagivande om justering av förbundsdirektionens protokoll gäller föreskrifterna i 2 kap. 13 § denna lag.

---

<sup>6</sup>Senaste lydelse 1991:1695

Sammanträde för fastställande av budget skall vara offentligt.  
Därvid skall bestämmelserna i 5 kap. 8 - 10 §§ och 39 §  
kommunallagen gälla i tillämpliga delar.

---

Denna lag träder i kraft 1 januari 1994.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss av Lokaldemokratikommitténs delbetänkande  
(SOU 1992:134) Handlingsoffentlighet hos kommunala företag  
har yttrande avgetts av

Riksdagens ombudsmän (JO)  
Justitiekanslern (JK)  
Hovrätten för Västra Sverige  
Kammarrätten i Stockholm  
Kammarrätten i Jönköping  
Datainspektionen  
Konkurrensverket  
Boverket  
Nutek  
Juridiska fakulteten vid Stockholms Universitet  
Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet  
Länsstyrelsen i Malmöhus län  
Länsstyrelsen i Skaraborgs län  
Länsstyrelsen i Västernorrlands län  
Botkyrka kommun  
Stockholms kommun  
Eskilstuna kommun  
Oxelösunds kommun  
Linköpings kommun  
Jönköpings kommun  
Karlshamns kommun  
Helsingborgs kommun  
Malmö kommun  
Göteborgs kommun  
Kungälv kommun  
Uddevalla kommun  
Borås kommun  
Karlstad kommun  
Gävle kommun  
Sandvikens kommun  
Sundsvalls kommun  
Bräcke kommun  
Umeå kommun  
Luleå kommun  
Piteå kommun  
Landstinget i Stockholms län  
Landstinget i Östergötlands län  
Landstinget i Malmöhus län  
Landstinget i Älvsborgs län  
Landstinget i Västerbottens län  
Svenska Kommunförbundet  
Landstingsförbundet



Svenska Hamnförbundet  
Grossistförbundet Svensk Handel  
Sveriges Industriförbund  
Företagarnas Riksorganisation  
Svenska Elverksföreningen  
Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)  
Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)  
Landsorganisationen i Sverige (LO)  
Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)  
Värmeverksföreningen  
Publicistklubben  
Svenska Journalistförbundet  
Svenska Tidningsutgivareföreningen  
Hyresgästernas Riksförbund  
Svenska Lokaltrafikföreningen  
Svenska vatten- och avloppsverksföreningen  
Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)  
Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation  
Sveriges Campingvärdars Riksförbund  
Sveriges Hotell- och Restaurangförbund  
Sveriges kommunaljuridiska förening

1 Förslag till  
Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 8 och 11 §§, 6 kap. 2 §, 7 kap. 25 § samt 8 kap. 10 § sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 kap.**  
**8 §**

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämföras riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till denna lag, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. De i bilagan angivna organen skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till denna lag, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. De i bilagan angivna organen skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet. *Vad som nu har sagts skall gälla också bolag och ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner eller landsting utövar ett bestämmande inflytande, själva eller gemensamt eller också gemensamt med eller genom en eller flera sådana juridiska personer som nyss har nämnts.*

*Bestämmelserna i andra stycket tredje meningen gäller också för handlingar som efter medgivande av kommunen eller landstinget för viss bestämd tid förvaras hos den juridiska personen efter det att kommunen eller landstinget slutat ha det*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

*bestämmande inflytandet. Bestämmelserna utgör inte hinder för styrelseledamot, verkställande direktör eller revisor att fullgöra den uppgiftsskyldighet som de i lag ålagts mot bolagsstämma eller föreningsstämma.*

## 11 §

I fråga om tystnadsplikt beträffande företagshemligheter finns bestämmelser som är tillämpliga utöver föreskrifterna om sekretess i denna lag.

I fråga om tystnadsplikt beträffande företagshemligheter *och tystnadsplikt för revisorer* finns bestämmelser som är tillämpliga utöver föreskrifterna om sekretess i denna lag.

## 6 kap.

## 2 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbudena offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk *samt i kommunal affärsverksamhet* fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

**7 kap.**

## 25 §

Sekretess gäller i ärende om kommunal bostadsförmedling för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i ärende om bostadsbidrag eller bostadsanpassningsbidrag.

*I kommunal bostadsuthyrningsverksamhet gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.*

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

**8 kap.**

## 10 §

Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samsällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen hos en myndighet som bedriver sådan revision gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av myndigheten.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk *samt i kommunal affärsverksamhet* fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.
  2. I fråga om 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 förenade rösterna och i fråga om ekonomiska föreningar i vilka det också finns andra medlemmar än kommuner eller landsting skall de nya föreskrifterna i 1 kap. 8 § dock tillämpas först från och med den 1 januari 1998.
  3. I fråga om beslut som har meddelats före ikraftträdandet enligt punkterna 1 respektive 2 skall 15 kap. 7 § inte tillämpas.

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 16, 17 och 18 §§ kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**3 kap.**  
**16 §**

Kommuner och landsting får genom beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse.

Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

*Om allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos vissa kommunala företag finns bestämmelser i 1 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100).*

**17 §**

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag *där* kommunen eller landstinget *bestämmer ensam*, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,  
2. utse styrelseledamöter och minst en revisor,

3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas, *samt*

4. *besluta om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).*

Detsamma gäller, när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag *i vilket* kommunen eller landstinget *innehar samtliga aktier*, skall fullmäktige

2. utse *samtliga* styrelseledamöter och minst en revisor,

3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

## 18 §

Innan värden av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Detsamma gäller, om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

*I fråga om sådana juridiska personer som avses i första och andra styckena och som inte omfattas av 1 kap. 8 § andra stycket sista meningen sekretesslagen (1980:100), skall fullmäktige verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.
  2. I fråga om 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 på ekonomiska föreningar i vilka det också finns andra medlemmar än kommuner eller landsting skall dock äldre föreskrifter tillämpas till och med utgången av år 1997.

Härigenom föreskrivs i fråga om arkivlagen (1990:782)  
dels att 8 och 14-16 §§ skall ha följande lydelse,  
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 a §

*Vad som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv skall gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 8 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen (1980:100).*

8 §

Regeringen bestämmer vilka arkivmyndigheter som skall finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ ankommer på de statliga arkivmyndigheterna.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och förvaltningsutskottet i landstingskommunen, om inte kommunfullmäktige eller landstinget har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

*Den kommunala arkivmyndigheten skall se till att sådana juridiska personer som avses i 2 a § fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.*



## 14 §

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, skall myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte kommunfullmäktige eller *landstinget* har beslutat något annat.

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, skall myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte kommunfullmäktige eller *landstingsfullmäktige* har beslutat något annat.

## 15 §

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 9, 10 och 14 §§ får en kommunal myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag, eller
2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller landstinget.

Utöver vad som följer av bestämmelserna i 9, 10 och 14 §§ får en kommunal myndighet avhända sig allmänna handlingar endast genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av

1. lag, eller
2. särskilt beslut av kommunfullmäktige eller *landstingsfullmäktige*.

Första stycket gäller inte handlingar som en myndighet har fått som lån.

## 16 §

Kommunalfullmäktige eller *landstinget* får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.

Kommunalfullmäktige eller *landstingsfullmäktige* får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

2. I fråga om sådana 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 förenade rösterna och sådana ekonomiska föreningar i vilka det också finns andra medlemmar än kommuner eller landsting skall de nya föreskrifterna i 2 a § dock träda i kraft den 1 januari 1998.

3. I fråga om sådana juridiska personer som avses i 2 a § skall arkivbeskrivningar och arkivförteckningar vara upprättade senast vid utgången av år 1998. För sådana juridiska personer som avses i punkten 2 gäller dock att arkivbeskrivningar och arkivförteckningar skall vara upprättade senast vid utgången av år 2001.

Prop. 1993/94:48  
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 § kommunalförbundslagen skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**3 kap.**  
**5 §<sup>1</sup>**

*Bestämmelserna i 4 kap. 5, 6, 8, 9, 11-15 och 17-23 §§, 6 kap. 10, 11 och 18-31 §§ samt i 7 kap. 1-7 §§ kommunallagen (1991:900) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektionen. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.*

*Föreskrifterna i 3 kap. 16-18 §§, 4 kap. 5, 6, 8, 9, 11-15 och 17-23 §§, 6 kap. 10, 11 och 18-31 §§ samt i 7 kap. 1-7 §§ kommunallagen (1991:900) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektionen. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.*

I fråga om tillkännagivande om justering av förbundsdirektionens protokoll gäller föreskrifterna i 2 kap. 13 § denna lag.

Sammanträde för fastställande av budget skall vara offentligt. Därvid skall bestämmelserna i 5 kap. 8-10 §§ och 39 § kommunallagen gälla i tillämpliga delar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1991:1695.

Protokoll vid sammanträde 1993-09-21

**Närvarande:** hovrättspresidenten Bo Broomé, justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Arne Bækkevold.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 10 juni 1993 har regeringen på hemställan av statsrådet Davidson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag om handlingsoffentlighet hos kommunala företag.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av departementssekreteraren Erna Zelmin-Åberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av lagrådet:

### **Inledande synpunkter**

Under senare år har kommunal verksamhet i kraftigt ökad utsträckning kommit att drivas i privaträttsliga former. Det har inneburit att kommunens och kommunmedlemmarnas möjligheter till insyn, inflytande och kontroll beskurits eftersom möjligheterna till insyn i privaträttsligt driven verksamhet är mera begränsade än i verksamhet som drivs inom ramen för kommunal förvaltning. Genom de remitterade förslagen vidgas offentligheten i de kommunala företagen och ges en fastare rättslig stadga. Det är en åtgärd som måste hälsas med tillfresställelse.

Den väg som valts för att vidga offentligheten innebär att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen skall tillämpas på aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner eller landsting har ett bestämmande inflytande. Det leder till att reglerna om ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga. Verksamheten blir dessutom underkastad Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns tillsyn. En ytterligare följd av förslaget blir att den som röjer en uppgift som han enligt sekretesslagen är skyldig att hemlighålla kan dömas till ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Att på detta sätt överföra en offentlighetsrättslig regelmassa på privaträttsliga subjekt är, som lagrådet kommer att utveckla i det följande, förenat med problem. Här skall endast sägas att det inte är självklart att de straffbestämmelser som ingår i den offentlighetsrättsliga regleringen måste göras tillämpliga när en offentlig verksamhet drivs av privaträttsliga organ. Det kan diskuteras om det är lämpligt att driva konsekvensens krav så hårt som förslaget innebär eller om man kan nöja sig med de sanktioner som normalt tillgrips i privata företag vid brott mot tystnadsplikt och andra brott i ett anställningsförhållande.

I remissen diskuteras under avsnitt 8 tillämpningen inom de kommunala företagen av den princip om meddelarfrihet som har sin grund i bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Regeringens ståndpunkt är att något undantag från denna princip inte bör göras för de kommunala företagens del.

Om inte överflyttningen av kommunal verksamhet från myndighet till företag skall leda till en försvagning av den offentliga insynen i den verksamhet som bedrivs i allmän regi är det enligt lagrådets mening väsentligt att meddelarfriheten behålls. Lagrådet har alltså samma grundinställning som regeringen. Även här visar det sig emellertid att tillämpningen av det offentligrättsliga regelkomplexet på de privaträttsligt organiserade kommunala företagen inte är så enkel som det i förstone kan tyckas. I remissen sägs att om inga undantag görs i 16 kap. sekretesslagen - dvs. det kapitel som anger de s.k. kvalificerade tystnadsplikterna - kommer meddelarfrihet att råda i de kommunala företag som jämföras med myndighet i samma utsträckning som hos de kommunala myndigheterna. Detta är emellertid en sanning med viss modifiering. Lagrådet vill i det följande i korthet ange vilka skillnader som kan uppstå, utan att göra någon mera ingående analys.

Om en icke kvalificerad sekretess bryts genom ett publiceringsmeddelande från någon inom det kommunala företaget, där sekretesslagen är tillämplig, innebär meddelarfriheten otvivelaktigt att meddelaren går fri från straff och skadestånd på grund av sekretessbrottet. Beträffande en offentligt anställd person anses därutöver varje åtgärd som medför negativa konsekvenser otillåten, om den grundar sig på meddelandet. Det är något osäkert om detsamma gäller en anställd utanför den offentliga sektorn, t.ex. i fråga om avsked eller andra arbetsrättsliga påföljder (se SOU 1990:12 s. 63 och 74).

Inom myndighetsfären anses funktionärerna kunna åläggas tystnadsplikt endast författningssvågen och inte genom avtal. Utanför myndighetssektorn kan däremot avtal om sekretess träffas med rättslig verkan. Inte sällan anses tystnadsplikt följa av den anställdes lojalitetsplikt. Det är numera en vedertagen uppfattning att sådana avtalsgrundade tystnadsplikter åtminstone i princip bryter meddelarfriheten (se härom nämnda betänkande s. 75 ff. och 1989/90:LU 37 s. 43 f.). Övergången från en offentligträttsligt till en privaträttsligt organiserad verksamhet kan alltså tänkas leda till en viss begränsning av meddelarfriheten. Särskilt intrikat blir bedömningen av frågan om meddelarfrihet när befattningshavare i t.ex. ett kommunalt bolag omfattas av en sekretessbestämmelse i sekretesslagen som viker för meddelarfriheten, samtidigt som avtal, öppet eller underförstått, om tystnadsplikt på samma område har träffats inom bolaget. Så t.ex. bryter meddelarfriheten igenom den sekretess i myndigheters affärsverksamhet som föreskrivs i 6 kap. 1 § sekretesslagen, medan en arbetstagare i det privata näringslivet som i strid med ett avtal med arbetsgivaren röjer dennes skyddade företagshemligheter genom ett meddelande till massmedierna inte torde kunna undgå skadeståndsskyldighet enligt 7 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter (se

1989/90:LU 37 s. 43). Huruvida det senare skulle gälla också ett kommunalt bolag som i sekretesshänseende jämställs med myndighet får betecknas som ovisst; vissa skäl talar för att så skulle vara fallet (jfr SOU 1990:12 s. 78). Klart står naturligtvis att meddelaren inte kan drabbas av någon straffrättslig reaktion med anledning av publiceringsmeddelandet. Till undvikande av missförstånd kan tilläggas att en anställd inte kan bli skadeståndsskyldig enligt lagen om skydd för företagshemligheter, om han röjer en företagshemlighet för att offentliggöra eller för behörigt organ avslöja misstänkt brottslighet av viss svårhet eller annat allvarligt missförhållande; företagshemligheten är då inte skyddad (se 2 § i nämnda lag).

Sammanfattningsvis kan konstateras att det åtminstone finns en viss risk för att utrymmet för meddelarfriheten krymps när en kommunal verksamhet flyttas från en nämnd till ett kommunägt bolag eller jämställt organ som behandlas som myndighet när det gäller handlings-offentlighet och sekretess, detta även om något tillägg inte görs i 16 kap. sekretesslagen beträffande sekretessregler som bryter meddelarfriheten.

Nära samband med meddelarfriheten har anonymitetsskyddet för bl.a. dem som lämnar meddelanden för publicering till massmedierna. Anonymitetsskyddet, som regleras i 3 kap. tryckfrihetsförordningen och 2 kap. yttrandefrihetsgrundlagen, innefattar dels en tystnadsplikt för funktionärer inom massmedierna, dels ett efterforskningsförbud. Tystnadsplikten kommer också meddelare i de kommunägda företagen till del. Förbudet att efterforska bl.a. den som har lämnat ett publiceringsmeddelande riktar sig emellertid till myndighet och "annat allmänt organ". De privaträttsligt organiserade kommunala företagen torde falla utanför denna beskrivning, (prop. 1975/76:204 s. 145), och den nu föreslagna bestämmelsen om likställighet med myndighet gäller beträffande tryckfrihetsförordningen endast bestämmelserna om rätt att ta del av allmänna handlingar, vilka återfinns i 2 kap. Även i det nu nämnda hänseendet innebär alltså övergången från myndighet till bolag (förening, stiftelse) en viss försvagning av det yttrandefrihetsrättsliga skyddet.

## Förslag till ändring i sekretesslagen

### 1 kap 8 §

I andra stycket av denna paragraf föreskrivs för närvarande att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar skall gälla också handlingar hos vissa organ som anges i en bilaga till sekretesslagen, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. De angivna organen skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet. Bland de organ som upptagits i den nämnda bilagan kan nämnas Aktiebolaget Svensk Bilprovning och Apoteksbolaget Aktiebolag (SFS 1992:319).

I det remitterade förslaget jämföras på motsvarande sätt vissa kommunala företag med myndigheter vid tillämpningen av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet och vid tillämp

ningen av sekretesslagen. Det sker genom ett tillägg till andra stycket av 1 kap. 8 §. Enligt lagrådets mening bör bestämmelserna om de ifrågavarande kommunala företagen lämpligen tas upp i en ny särskild paragraf med beteckningen 1 kap. 8 a §.

De kommunala företag som skall jämföras med myndighet skall vara organiserade som aktieföretag, handelsbolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser. Lagrådet föreslår att i paragrafen uttryckligen anges vilka juridiska personer som avses, för att undvika tolkningssvårigheter exempelvis om handlingsöfentlighet skall gälla också i kommunala enkla bolag.

En förutsättning för att ett kommunalt företag skall jämföras med en myndighet är enligt förslaget att kommunala företrädare utövar ett bestämmande inflytande i företaget. Begreppet "bestämmande inflytande" användes redan i koncerndefinitionen i 1944 års aktieföretagslag. I 1975 års aktieföretagslag återfinns definitionen i 1 kap. 2 §. Enligt andra stycket av den paragrafen föreligger ett koncernförhållande om ett aktieföretag på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensamt har ett bestämmande inflytande över en juridisk person och en betydande andel i resultatet av dess verksamhet. Uttrycket "bestämmande inflytande" återfinns i många andra lagar, t.ex. i 4 § första stycket 6 lagen (1987:464) om vissa riktade emissioner i aktiemarknadsbolag, m.m. och i 3 § andra stycket insidernlagen (1990:1342). I 3 kap. 18 § kommunallagen återfinns ett besläktat uttryck nämligen "bestämmer".

Trots att begreppet "bestämmande inflytande" således har lång tradition i svensk rätt är det uppenbart att det inte är så exakt som man skulle önska med hänsyn till de straffbestämmelser som ingår i det föreslagna regelverket. En befattningshavare i ett kommunalt företag som bryter mot sekretesslagens bestämmelser om tystnadsplikt skall enligt det remitterade förslaget dömas till straff, om de kommunala företrädarna har ett bestämmande inflytande i företaget, men gå fri från ansvar för brott mot tystnadsplikten, om det kommunala inflytandet inte har denna styrka. Med hänsyn till det anförda föreslår lagrådet att en definition av begreppet "bestämmande inflytande" tas upp som ett andra stycke i 1 kap. 8 a §.

Flertalet av de ifrågavarande kommunala företagen är aktieföretag. När det gäller aktieföretag bör kommuner och landsting anses ha ett bestämmande inflytande, om de ensamma eller tillsammans äger aktier med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller eljest förfogar över så många röster i detta. En kommun eller ett landsting får anses ha rätt att förfoga över rösterna för vissa aktier, om kommunen eller landstinget genom t.ex. ett konsortialavtal försäkrat sig om att rösträtten för aktierna kommer att utövas på det sätt kommunen eller landstinget anvisar. Ett bestämmande inflytande i ett aktieföretag får också anses föreligga om kommuner eller landsting har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för aktieföretaget. Vad som sagts nu om aktieföretag bör gälla också för ekonomiska föreningar.

I fråga om stiftelser föreligger ett bestämmande inflytande om kommuner eller landsting på grund av stiftelseförordnandet har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse.

Är det fråga om ett handelsbolag föreligger ett kommunalt bestämmande inflytande, om samtliga bolagsmän är kommuner eller landsting. Ett kommanditbolag där samtliga komplementärer är kommuner eller landsting bör betraktas som kommunalstyrt, även om bolaget har kommanditdelägare som inte hör till den kommunala kretsen, eftersom kommanditdelägare in dubio är uteslutna från förvaltningen (se 3 kap. 4 § lagen om handelsbolag och enkla bolag). I enlighet härmed bör i lagen föreskrivas att kommuner och landsting skall anses ha ett bestämmande inflytande i ett handelsbolag, om de utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i bolaget.

Det bestämmande inflytande som angivits nu kan helt eller delvis uppnås via företag som ägs av kommuner och landsting eller av dotterföretag till kommunal- och landstingsägda företag. Vid tillämpningen av definitionen på bestämmande inflytande skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på sätt som anges i definitionen anses utövat av kommunen eller landstinget. Det 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.

Den definition av bestämmande inflytande som lagrådet föreslår är avsedd att vara uttömmande. Praktisk majoritet på bolagsstämma i ett aktiebolag kan, om aktieägandet är spritt, föreligga vid mindre aktieinnehav än som anges i den av lagrådet föreslagna definitionen. Att kommuner eller landsting har praktisk majoritet i denna mening gör emellertid inte att bestämmelserna om handlingsoffentlighet blir tillämpliga på företaget.

I det remitterade förslaget har upptagits en bestämmelse i tredje stycket som skall klargöra att sekretess enligt sekretesslagen inte hindrar en styrelseledamot, en verkställande direktör eller en revisor från att uppfylla den uppgiftsskyldighet som aktiebolagslagen eller lagen om ekonomiska föreningar ålägger honom gentemot bolags- eller föreningsstämman. Uppgift för vilken sekretess gäller enligt sekretesslagen får inte röjas för enskild (1 kap. 2 § sekretesslagen). Så som aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar är konstruerad är bolagsstämman eller föreningsstämman ett särskilt organ och de aktieägare eller föreningsmedlemmar som deltar i stämman torde inte böra behandlas som enskilda i sekretesslagens mening. Även om verkställande direktören, stämman och revisorn, när bolaget eller föreningen enligt det remitterade förslaget skall behandlas som myndighet, ses som olika organ eller olika verksamhetsgrenar är att beakta att bestämmelserna i 14 kap. 1 § sekretesslagen blir tillämpliga. Sekretess hindrar då inte att uppgift lämnas från ett organ till ett annat eller från en verksamhetsgren till en annan på grund av en uppgiftsskyldighet som föreskrivits i lag eller förordning. Tillämpat på förevarande lagstiftningsärende innebär det anförda att en styrelseledamot, en verkställande direktör eller en revisor kan - inom de ramar som anges i 9 kap. 12 § aktiebolagslagen och 7 kap. 11 § lagen om ekonomiska föreningar - lämna upplysningar på bolagsstämman utan hinder av att upplysningarna enligt sekretesslagen



omfattas av sekretess. Någon uttrycklig bestämmelse i sekretesslagen som klargör detta behövs enligt lagrådets mening inte.

I det remitterade förslaget har i tredje stycket första meningen av 1 kap 8 § upptagits bestämmelser om handlingsoffentlighet i företag i vilka kommuner eller landsting tidigare utövat ett bestämmande inflytande. Dessa bestämmelser bör tas upp som ett tredje stycke i 1 kap. 8 a §.

Med kommuner och landsting bör i detta sammanhang uttryckligen jämföras kommunalförbund. En bestämmelse om detta bör upptas i ett fjärde stycke av den nya paragrafen.

På grund av det anförda föreslår lagrådet att i sekretesslagen införs en ny paragraf, 1 kap. 8 a §, av följande lydelse:

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner eller landsting utövar ett bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

Kommuner och landsting anses utöva ett bestämmande inflytande som avses i första stycket om de ensamma eller tillsammans

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,
2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse,
3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag. Vid tillämpningen av 1 - 3 skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på sätt som anges i de nämnda punkterna anses utövat av kommunen eller landstinget.

Första stycket gäller också beträffande handlingar som efter medgivande av kommun eller landsting för viss bestämd tid förvaras hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser i vilka kommuner eller landsting har utövat ett bestämmande inflytande.

Vad som sägs om kommuner och landsting i första - tredje styckena tillämpas också på kommunalförbund.

Placeringen i en särskild paragraf föranleder konsekvensändringar.

### Övriga lagförslag

Lagrrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträden den 7 oktober 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden  
B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson,  
Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck,  
Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Davidson

---

Regeringen beslutar proposition 1993/94:48 Handlingsoffentlighet hos kommunala företag.

---

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
--------------------	--	---

---

Lagen om ändring i arkivlagen (1990:782)	16 §
--	------

