A: Ref RB
Occ SO
19

Statens offentliga utredningar
1996:67
Finansdepartementet

Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader

Delbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 24 81

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20261-1
ISSN 0375-250X

Överlämnas till statsrådet Jörgen Andersson

Regeringen bemyndigade den 22 december 1994 chefen för Civildepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 1994:151) för att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Regeringen beslutade den 17 augusti 1995 att ge kommittén tilläggsdirektiv (dir. 1995:113). Enligt tilläggsdirektiven skall kommittén föreslå åtgärder som kan leda till att de förtroendevaldas arbetsförutsättningar förbättras samt överväga om det behövs ytterligare åtgärder för att stärka de skiftarbetandes möjlighet att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Kommittén skall även göra en översyn av kommunalförbundslagen (1985:894).

Kommittén, som tillkallades av chefen för Finansdepartementet, har antagit namnet Kommunala förnyelsekommittén (Fi 1995:02).

I arbetet med betänkandet har som ledamöter deltagit landshövdingen Ulf Lönnqvist, ordförande, ledamoten av landstingsfullmäktige Anders Andersson (kds), ledamoten av riksdagen Eva Eriksson (fp), ledamoten av riksdagen Roland Larsson (c), kommunalrådet Sven Lindgren (m), kommunalrådet Birgitta Lönegård (s), kommunalrådet Ilmar Reepalu (s), ledamoten av riksdagen Pär-Axel Sahlberg (s), kommunalrådet Eva Udd (mp), samt ledamoten av kommunfullmäktige Inger Wolf (v).

Som sakkunniga har deltagit kammarrättsassessorn Caroline Beck-Friis, Justitiedepartementet (t.o.m. den 31 januari 1996), utredaren Lena Furmark Löfgren, Landstingsförbundet, finansrådet Sören Häggroth, Finansdepartementet, departementsrådet Dan Johansson, Finansdepartementet, kammarrättsassessorn Helena Jäderblom, Justitiedepartementet (fr.o.m. den 1 februari 1996), departementssekreteraren Peter Karlberg, Utbildningsdepartementet (t.o.m. den 31 januari 1996), departementssekreteraren Sten Ljungdahl, Utbildningsdepartementet (fr.o.m. den 1 februari 1996), departementsrådet Thomas Luttropp, Socialdepartementet, adj. professorn och f.d. direktören Curt Riberdahl, Svenska Kommunförbundet.

Som experter har deltagit Rolf Andersson, LO, Margareta Berglund, TCO, Gunnar Häggström, SACO, och kanslirådet Erna Zelmin-Åberg, Finansdepartementet.

Kommitténs huvudsekreterare är universitetslektorn Erik Amnå. Biträdande sekreterare är hovrättsassessorn Björn Larsson och universitetslektorn Stig Montin. Björn Larsson har utarbetat detta betänkande.

Kommittén får härmed överlämna resultatet av första delen av arbetet betänkandet Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader (SOU 1996:67).

Kommitténs arbete fortsätter.

Stockholm i maj 1996

Ulf Lönnqvist

Anders Andersson	Eva Eriksson	Roland Larsson
Sven Lindgren	Birgitta Lönegård	Ilmar Reepalu
Pär-Axel Sahlberg	Eva Udd	Inger Wolf

/Erik Amnå
Björn Larsson

Innehållsförteckning

Förkortningar 9

Sammanfattning 11

Författningsförslag 13

1 *Inledning* 29
1.1 Uppdraget 29
1.2 Utgångspunkter för arbetet 30

2 *Offentlighetsprincipen* 33
2.1 Förhandlingsoffentlighet 33
2.2 Handlingsoffentlighet 33
2.3 Begränsningar i handlingsoffentligheten 34
2.4 Allmän handling 35
2.4.1 Begreppet handling 35
2.4.2 Förvaring 35
2.4.3 Myndighet 37
2.4.4 Inkommen till myndighet 39
2.4.5 Upprättad hos myndighet 40
2.4.6 Minnesanteckningar och mellanprodukter . . . 40
2.4.7 Generella undantag 41
2.5 Organ inom samma myndighetsorganisation 42
2.5.1 Kommunal nämnd och chefstjänstemän 42
2.5.2 Kommunal nämnd och beredningsorgan 42
2.5.3 Kommunfullmäktige och beredningsorgan . . . 43
2.5.4 Kommunala nämnder 43
2.5.5 Nämnd och dess ledamöter 43
2.6 Utlämnande 43
2.7 Överklagande 45
2.8 Överlämnande av allmäna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring 45
2.9 Yttrande- och informationsfrihet 46
2.10 Meddelarfrihet och anonymitetsskydd 48
2.10.1 Meddelarfrihet 48
2.10.2 Anskaffarfrihet 49
2.10.3 Anonymitetsskydd 49
2.10.4 Efterforskningsförbud 50
2.10.5 Rättsföljder 51

2.11 Meddelarfrihet utanför den offentliga sektorn 51

3 *Insyn i komunala entreprenader* 53
3.1 Nuvarande former för medborgerlig insyn 53
3.1.1 Delägda kommunala företag m.fl. 53
3.1.2 Privata företag m.fl. 54
3.2 Kommunens ansvar för och möjlighet till insyn i verksamhet som drivs av annan 56
3.3 Olika sätt att skapa ökad medborgerlig insyn 58
3.3.1 Regler om handlingsoffentlighet tillämpas i företagen 58
3.3.2 Rätten till insyn begränsas till vissa medborgare 58
3.3.3 Insyn via kommunal nämnd 59
3.3.4 Avtalet reglerar den medborgerliga insynen . . 60
3.4 Allmänna överväganden 61

4 *Vårt förslag* 67
4.1 Allmänt om införandet 67
4.2 Avgränsning utifrån vem som anförtros vården av en kommunal angelägenhet 68
4.3 Avgränsning med hänsyn till verksamhet 69
4.4 Avgränsning i tiden 70
4.5 Obligatoriska moment i avtalet 71
4.5.1 Handling 71
4.5.2 Undantag 72
4.5.3 Särskilt om upptagningar 73
4.5.4 Inkommen respektive upprättad 73
4.5.5 Registrering av handlingar 74
4.5.6 Upptagningar för automatisk databehandling 75
4.6 Tillhandahållande av handlingar 76
4.7 Företagets prövning av frågor om utlämnande av handlingar och överlämnande av handlingar till huvudmannen 78
4.8 Tystnadsplikter i överlämnad verksamhet 81
4.8.1 Socialtjänsten 83
4.8.2 Hälso- och sjukvården 83
4.8.3 Entreprenadförhållanden i skolan samt fristående skolor 84
4.8.4 Stöd och service till vissa funktionshindrade 84
4.8.5 Datalagen 84
4.8.6 Affärs- och driftförhållanden 85
4.8.7 Företagshemligheter 87
4.8.8 Tystnadsplikt till förmån för entreprenörens anställda 88

4.8.9 Övriga tystnadsplikter 88
4.9 Prövningen i kommunen 88
4.10 Arkivering 89
4.11 Personalens ställning 90
4.12 Laglighetsprövning 90

5 *Insyn i fristående skolor, i enskild förskoleverksamhet och i enskild skolbarnomsorg* 93
5.1 Tystnadsplikter 94

6 *Upphandling och sekretess* 97
6.1 Upphandling 97
6.2 Sekretess i upphandlingsprocessen 98
6.3 Insynsmöjligheter 99
6.4 Våra slutsatser 100

7 *Författningskommentar* 103
7.1 Förslag till ändring i 3 kap. kommunallagen 103
7.2 Förslag till ändring i socialtjänstlagen 104
7.3 Förslag till ändring i skollagen 105
7.4 Förslag till ändring i datalagen 105
7.5 Förslag till ändring i kommunalförbundslagen 105
7.6 Övriga lagförslag 106
7.6.1 Hälso- och sjukvårdslagen. 106
7.6.2 Tandvårdslagen 106
7.6.3 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 106
7.6.4 Lagen om entreprenadförhållanden i skolan . . 107
7.6.5 Lagen om försöksverksamhet med kommunal primärvård 107
7.6.6 Räddningstjänstlagen 107

Reservationer 109

Käll- och litteraturförteckning 115

Bilagor
Bilaga 1 Kommittédirektiv (1994:151) 119
Bilaga 2 Förslag till avtalstext 125

Förkortningar

ABL	Aktiebolagslagen (1975:1385)
bet.	betänkande
BrB	Brottsbalken
dir.	direktiv
Ds	departementens utredningsserie
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
LOU	Lagen om offentlig upphandling (1992:1528)
LU	Lagutskottet
KomL	Kommunallagen (1991:900)
KU	Konstitutionsutskottet
OJ	Official Journal (ges ut av Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer)
prop.	regeringens proposition
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Detta betänkande behandlar främst frågan om den medborgerliga insynen i kommunal verksamhet som bedrivs av delägda kommunala företag och privata företag m.fl. Vi behandlar även frågan om den medborgerliga insynen i fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnomsorg. Slutligen tar vi upp frågan om insynen i den kommunala upphandlingsprocessen innan kommunen bundit upp sig i avtal med en entreprenör.

Medborgarnas rätt till insyn i kommunal verksamhet bör i princip vara densamma oavsett vilken driftform som väljs. Samma regler bör därför i möjligaste mån gälla när kommunen bedriver verksamhet i egen regi, i ett helägt företag eller anlitar ett delägt eller privat företag för driften av en viss verksamhet.

I kapitel 2 redogör vi översiktligt för offentlighetsprincipen.

I kapitel 3 och 4 behandlar vi frågan om insynen i delägda kommunala företag och privata företag m.fl. som övertagit vården av en kommunal angelägenhet. Vårt förslag innebär att kommuner och landsting åläggs att i avtal med delägda kommunala företag, privata företag och andra juridiska personer tillförsäkra allmänheten en rätt till insyn i verksamheten. När kommunen eller landstinget själv bedriver en verksamhet och köper enstaka stödtjänster från utomstående skall det inte ställas upp krav på medborgerlig insyn i den verksamhet som bedrivs av den utomstående.

Allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar rörande den överlåtna verksamheten i samma omfattning som om verksamheten hade bedrivits i kommunens eller landstingets egen regi. Parterna kan antingen avtala om att allmänheten får vända sig direkt till den som bedriver verksamheten eller att medborgarna skall vända sig till kommunen eller landstinget som i sin tur begär in efterfrågade handlingar från företaget. Avtalet skall innehålla en skyldighet för företagen att till kommunen eller landstinget lämna in handlingar som skulle varit allmänna om verksamheten bedrivits i kommunens eller landstingets egen regi, dock inte till den del handlingarna innehåller uppgifter som inte får lämnas ut enligt en lagstadgad tystnadsplikt. Företaget skall inte heller vara skyldigt att till kommunen ge in handlingar till den del de innehåller uppgifter om företagets drift- och affärsförhållanden om det av någon särskild anledning kan antas att företaget lider skada om uppgifterna röjs för kommunen. Handlingar i upphandlingsärenden behöver inte ges in till kommunen förrän upphandlingen avslutats eller avbrutits. Handlingar som på så sätt ges

in till en kommun eller ett landsting blir allmänna handlingar och kommunens eller landstingets beslut att vägra lämna ut sådana handlingar kommer att kunna överklagas till kammarrätten. Vården av en kommunal angelägenhet får lämnas över endast om dessa villkor uppfylls.

Fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnomsorg kan under vissa förutsättningar beviljas bidrag från kommuner och landsting. Vi anser att samma möjligheter till medborgerlig insyn bör finnas i dessa verksamheter som i entreprenadfallen även om kommunen eller landstinget inte är huvudman för verksamheten. Det avgörande är i dessa fall att kommunen eller landstinget bidrar ekonomiskt till verksamheten. Insynsmöjlighet bör införas på samma sätt som beträffande verksamheter där en kommun är huvudman, dvs. genom ett avtal mellan kommunen och den som bedriver den enskilda verksamheten. Frågan behandlas i kapitel 5.

Frågan om den medborgerliga insynen i en kommun eller i ett landsting innan kommunen respektive landstinget bundit upp sig i avtal med en entreprenör bör inte lösas genom en uppluckring av upphandlingssekretessen. I stället bör de möjligheter till insyn som finns i dag utnyttjas i större utsträckning. Vi lämnar därför inget förslag till lagändring i den delen. Insynen i upphandlingsprocessen behandlas i kapitel 6.

Författningsförslag

1 Förslag till ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

dels att 3 kap. 18 § samt rubriken närmast före 3 kap. 16 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 3 kap. 18 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
Kommunala företag	Kommunala företag *och entreprenader*
	18 §[1]
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] Senaste lydelse 1993:1295.

18 a §

Vården av en kommunal angelägenhet får lämnas över till annan juridisk person än sådan som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) endast om kommunen eller landstinget i ett avtal tillförsäkrar allmänheten rätt att ta del av de handlingar som rör den kommunala angelägenheten i samma omfattning som om kommunen själv vårdade angelägenheten.

Detsamma skall gälla när ett avtal om överlämnande av vården av en kommunal angelägenhet förlängs eller ändras i övrigt.

Allmänheten skall dock inte ges rätt att ta del av handlingar som rör anställdas personliga förhållanden

---

Denna lag träder i kraft den ...

2 Förslag till ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs att 4 och 18 §§ i socialtjänstlagen (1980:620) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[1]	
Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer.	
Vad som i denna lag eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som utses enligt första stycket.	
Kommunen får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.	
	Bestämmelse om skyldighet för kommuner att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 18 a § kommunallagen (1991:900).
18 §[2]	
Kommunen kan lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnomsorg, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 13 b § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.	
	Bidrag till enskild förskoleverksamhet eller enskild skolbarnomsorg får beviljas endast om den kommun där verksamheten bedrivs, i ett avtal med den som driver verksamheten tillförsäkrar allmänheten rätt att ta del av handlingar rörande den bidragsfinansierade verksamheten i

[1] Senaste lydelse 1992:1381.

[2] Senaste lydelse 1994:1572.

samma omfattning som om kommunen själv bedrev verksamheten.

Allmänheten skall dock inte ges rätt att ta del av handlingar som rör anställdas personliga förhållanden

---

Denna lag träder i kraft den ...

3 Förslag till ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 9 kap. 6 a § i skollagen (1985:1100), av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 a §
	Bidrag till en fristående skola får beviljas endast om den kommun där skolan är belägen i ett avtal med den fristående skolan tillförsäkrar allmänheten rätt att ta del av handlingar rörande den bidragsfinansierade verksamheten i samma omfattning som om kommunen själv drev skolan.
	Allmänheten skall dock inte ges rätt att ta del av handlingar som rör anställdas personliga förhållanden

---

Denna lag träder i kraft den ...

4 Förslag till ändring i datalagen (1973:289)

Härigenom föreskrivs att 6 § datalagen (1973:289) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

6 §[1]

Lämnas tillstånd till inrättande och förande av personregister, skall Datainspektionen, i den mån det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet, meddela föreskrifter för registret om

1. inhämtande av uppgifter för personregistret,
2. vilka personuppgifter som får ingå i personregistret,
3. utförandet av den automatiska databehandlingen,
4. den tekniska utrustningen,
5. de bearbetningar av personuppgifterna i registret som får göras med automatisk databehandling,
6. underrättelse till berörda personer,
7. de personuppgifter som får göras tillgängliga,
8. utlämnande och annan användning av personuppgifter,
9. bevarande och gallring av personuppgifter,
10 kontroll och säkerhet,
11. rättelse och andra åtgärder i fråga om oriktiga och missvisande uppgifter.

Vid bedömandet av om föreskrift för ett visst register behövs skall särskilt beaktas huruvida registret innehåller personuppgifter som utgör omdöme eller annan värderande upplysning om den registrerade.

Föreskrift för ett visst register rörande utlämnande av personuppgift får inte inskränka en myndighets skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen.

Föreskrift för ett visst register får inte heller inskränka allmänhetens rätt enligt 3 kap. 18 a § kommunallagen (1991:900) att ta del av handlingar rörande sådana kommunala angelägenheter som en kommun eller ett landsting lämnat över vården av till annan.

Denna lag träder i kraft den ...

[1] Senaste lydelse 1994:1485.

5 Förslag till ändring i kommunalförbundslagen (1985:894)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § och 3 kap. 5 § kommunalförbundslagen (1985:894) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
3 §[1]	
Föreskrifterna i 3 kap. 10 § första stycket och 16-18 §§, 4 kap. 8, 9, 11-16 §§, 18 § första stycket, 19, 20 och 22 §§ samt 5 kap. 7-23, 25-34, 36-46 och 48-62 §§ kommunallagen (1991:900) skall tillämpas i fråga om kommunalförbunds fullmäktige. Föreskrifterna i 5 kap. 12-17 §§ nämnda lag tillämpas dock bara om ersättare har utsetts.	Föreskrifterna i 3 kap. 10 § första stycket och 16-18 *a* §§, 4 kap. 8, 9, 11-16 §§, 18 § första stycket, 19, 20 och 22 §§ samt 5 kap. 7-23, 25-34, 36-46 och 48-62 §§ kommunallagen (1991:900) skall tillämpas i fråga om kommunalförbunds fullmäktige. Föreskrifterna i 5 kap. 12-17 §§ nämnda lag tillämpas dock bara om ersättare har utsetts.
3 kap.	
5 §[2]	
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.	Föreskrifterna i 3 kap. 16-18 *a* §§, 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.

[1] Senaste lydelse 1992:352.

[2] Senaste lydelse 1993:1297.

Denna lag träder i kraft den...

6 Förslag till ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 3 och 18 §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 §[1]

Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, om inte annat följer av 17 §. Vad här sagts utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.

Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Bestämmelse om skyldighet för landsting att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 18 a § kommunallagen (1991:900).

18 §[1]

Varje kommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan boendeform eller bostad som avses i 20 § andra stycket och 21 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620). Varje kommun skall även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 10 § socialtjänstlagen, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.

En kommun får även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård).

Landstinget får till en kommun inom landstinget överlåta skyldigheten att erbjuda sådan vård, som sägs i andra stycket, om

[1] Senaste lydelse 1992:1382.

landstinget och kommunen kommer överens om det samt regeringen medger det.

Kommunens ansvar enligt första och tredje styckena och kommunens befogenheter enligt andra stycket omfattar inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare.

En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Bestämmelse om skyldighet för kommuner att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 18 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den ...

7 Förslag till ändring i tandvårdslagen (1985:125)

Härigenom föreskrivs att 5 § tandvårdslagen (1985:125) skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

5 §[2]

Varje landsting skall erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Även i övrigt skall landstinget verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvården som landstinget själv bedriver benämns folktandvård.

Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget och dess folktandvård ansvarar för enligt denna lag. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Bestämmelse om skyldighet för landsting att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 18 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den ...

[2] Senaste lydelse 1992:1383.

8 Förslag till ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

17 §

Ett landsting eller en kommun får med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt denna lag.

Ett landsting och en kommun som ingår i landstinget får träffa avtal om att ansvar för en eller flera uppgifter enligt denna lag överlåts från landstinget till kommunen eller från kommunen till landstinget. Om en sådan överlåtelse sker skall föreskrifterna i denna lag om landsting eller kommun gälla för den till vilken uppgiften överlåtits.

Om ett landsting och en kommun har träffat en överenskommelse enligt andra stycket, får överlåtaren lämna sådant ekonomiskt bidrag till mottagaren som motiveras av överenskommelsen. Har överlåtelse skett från ett landsting till samtliga kommuner som ingår i landstinget, får kommunerna lämna ekonomiska bidrag till varandra, om det behövs för kostnadsutjämning mellan kommunerna.

Bestämmelse om skyldighet för landsting och kommuner att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 18 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den ...

9 Förslag till ändring i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden i skolan

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden i skolan skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Kommuner och landsting får sluta avtal med en enskild fysik eller juridisk person om att denne skall bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Avtalet får endast avse undervisning i sådana ämnen som ingår i de ämnesblock som i bilaga 2 till skollagen (1985:1100) betecknas som estetiska ämnen, ekonomiska ämnen, tekniska ämnen och yrkesämnen.	
	Bestämmelse om skyldighet för kommuner och landsting att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 18 a § kommunallagen (1991:900).
2 §	
Om det finns särskilda skäl får regeringen på ansökan av en kommun eller ett landsting i andra fall än som anges i 1 § medge att kommunen eller landstinget får sluta avtal med någon annan om att bedriva undervisning inom det offentliga skolväsendet.	
	Bestämmelse om skyldighet för kommuner och landsting att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 18 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den ...

10 Förslag till ändring i lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3 §[1]

Kommunen skall erbjuda en god primärvård åt dem som är bosatta inom det område som omfattas av försöksverksamhet och därvid verka för en god hälsa hos hela denna befolkning.

Om distriktstandvård ingår i försöksverksamheten skall kommunen erbjuda en god sådan tandvård åt dem som är bosatta inom det område som omfattas av försöksverksamheten och därvid verka för en god tandhälsa hos hela denna befolkning.

En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för enligt denna lag. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Bestämmelse om skyldighet för kommuner att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 18 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den ...

[1] Senaste lydelse 1992:1384.

11 Förslag till ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102)

Härigenom föreskrivs att 12 § i räddningstjänstlagen (1986:1102) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §	
Räddningskåren skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt denna lag.	
Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.	
	Bestämmelse om skyldighet för kommuner att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i överlämnad verksamhet finns i 3 kap. 18 a § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den ...

1 Inledning

I detta betänkande behandlas frågor om den medborgerliga insynen i kommunal verksamhet som läggs ut på privata och delägda kommunala företag. Med företag avses i detta sammanhang även stiftelser och föreningar (avsnitt 3 och 4). Den närliggande frågan om den medborgerliga insynen i fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnomsorg behandlas separat (avsnitt 5). Slutligen tar vi upp frågan om insynen i en kommun innan kommunen binder upp sig i avtal med en entreprenör (avsnitt 6).

1.1 Uppdraget

Sedan den 1 januari 1995 skall vissa kommunala företag, föreningar och stiftelser jämställas med myndigheter såvitt avser allmänhetens rätt att ta del av handlingar i verksamheten (1 kap. 9 § SekrL). De företag och organisationer som på detta sätt skall tillämpa sekretesslagen och delar av TF är sådana där kommuner och landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande. I utredningen som låg till grund för lagändringen förslogs även att allmänheten skulle tillförsäkras viss rätt till insyn då vården av en kommunal angelägenhet överlämnades till någon annan än ett företag, förening eller stiftelse där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande. Regeringen lade dock inte fram något sådant förslag till lagändring.

I samband med att konstitutionsutskottet behandlade lagförslaget (prop. 1993/94:188) uttalade KU att regeringens förslag inte var tillräckliga för att tillgodose det behov av medborgerlig insyn och kontroll som finns då en verksamhet läggs ut på entreprenad (bet. 1993/94:KU 40 s. 43).

Från demokratisk synpunkt kan det finnas risker med att delar av den offentliga verksamheten undandras den grundlagsskyddade rätten till insyn genom att den bedrivs av ett privat företag eller av ett delägt kommunalt företag där kommunen inte har ett rättsligt bestämmande inflytande. Vi har därför fått i uppdrag att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av kommunal verksamhet främst när den bedrivs på entreprenad (dir. 1994:151).

I arbetet ingår även frågan om allmänhetens behov av insyn innan en kommun bundit upp sig i ett avtal med en entreprenör.

Vi skall även göra en utvärdering av de första erfarenheterna av offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag samt behandla

vissa frågor om meddelarfrihet och yttrandefrihet. Dessa frågor har visst samband med de som behandlas i detta betänkande. Vi har dock valt att redovisa vissa frågor särskilt.

Förutom de särskilda direktiven gäller generella direktiv för samtliga kommittéer. Vi har beaktat direktiven (dir. 1988:43) om EG-aspekter i utredningsarbetet, direktiven (dir. 1992:50) om regionalpolitiska konsekvenser och direktiven (dir. 1994:23) om prövning av offentliga åtaganden.

1.2 Utgångspunkter för arbetet

Den medborgerliga rätten till insyn i offentlig verksamhet omfattar en rätt att ta del av allmänna, icke sekretessbelagda, handlingar och uppgifter i sådana handlingar. Reglerna om handlingsoffentlighet syftar till att säkerställa material till tryckta skrifter, främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning samt garantera rättsäkerheten och effektiviteten i förvaltningen och folkstyret. Meddelarfriheten fungerar som ett komplement till handlingsoffentligheten genom att offentliganställda har rätt att straffritt lämna ut vissa sekretessbelagda uppgifter för publicering.

Olika kontroller skall bland annat bidra till att folkvalda och anställda inte misshushållar med allmänna resurser och att de inte missbrukar sina uppdrag. Den rätt till medborgerlig insyn som finns i dag utgör ett värdefullt komplement till övriga kontrollinstrument och bör kunna utvidgas till att omfatta även sådana kommunala verksamheter som i dag bedrivs i insynsskyddade former. Mot en vidgad insyn talar framförallt risken för att konkurrensen försämras genom att företag m.fl. öppnas för insyn. Den ökade öppenheten och den ökade byråkratiseringen som blir en följd av en medborgerlig rätt till insyn, kan medföra risk för att olika aktörer drar sig för att åta sig att driva en verksamhet på uppdrag av en kommun eller ett landsting. Vi har emellertid funnit att övervägande skäl talar för att den medborgerliga rätten till insyn i de aktuella verksamheterna bör stärkas. Vi har haft som utgångspunkt att den medborgerliga rätten att ta del av handlingar i verksamheter som en kommun lämnar över till någon som inte omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet, i princip bör vara densamma som i verksamheter där offentlighetsprincipen gäller.

Under arbetets gång har den medborgerliga kontrollen av kommuner och landsting samt av deras företag visat på brister i förvaltningen. Vi har med intresse och stigande oro följt utvecklingen av de ”kommunala skandaler” som rullats upp. Vad som framkommit har stärkt oss i vår uppfattning att den medborgerliga kontrollen fyller en mycket viktig funktion som garant av rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen.

Rätt till insyn i verksamheter kan i enskilda fall ges av den som bedriver verksamheten men en generell rätt kan endast införas genom lagstifning. Nyttan av insynsrätten och det faktum att någon generell rätt inte kan åstadkommas på frivillig väg motiverar att frågan regleras i lag.

2 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen anses vara en av hörnstenarna i den svenska rättsordningen. Principen, som inte är utan inskränkningar, tar sig flera olika uttryck. I det följande behandlas förhandlingsoffentlighet i avsnitt 2.1, handlingsoffentlighet i avsnitten 2.2—2.8, yttrandefrihet och informationsfrihet i avsnitt 2.9 samt meddelarfrihet och anonymitetsskydd i avsnitt 2.10. Meddelarfrihet utanför den offentliga sektorn behandlas i avsnitt 2.11.

2.1 Förhandlingsoffentlighet

Förhandlingsoffentligheten vad gäller domstolsförhandlingar är grundlagsfäst i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (RF) där det sägs att ''Förhandling vid domstol skall vara offentlig''. Undantag från grundlagsregeln kan göras i lag, 2 kap. 12 § RF. I rättegångsbalken anges, genom hänvisning till sekretesslagen, när offentligheten kan begränsas. Det finns även begränsningar i andra lagar, till exempel i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Beträffande de beslutande politiska församlingarna är offentlighetsprincipen inte grundlagsfäst. Bestämmelserna, som finns i 2 kap. 4 § riksdagsordningen (RO) och 5 kap. 38 § kommunallagen (1991:900) (KomL), innebär att allmänheten har rätt att närvara då riksdagen respektive kommunfullmäktige sammanträder. Rätten att närvara är dock inte utan inskränkningar och kommunfullmäktige kan besluta att överläggning i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar. Kommunala nämnders sammanträden skall enligt huvudregeln i 6 kap. 19 a § KomL hållas inom stängda dörrar. Nämnden får dock, efter medgivande av fullmäktige, besluta att ett sammanträde skall vara offentligt. Detta för att främja öppenhet i den kommunala verksamheten. Nämnden får dock inte besluta om offentlighet då ärenden som avser myndighetsutövning behandlas eller då sekretessbelagda uppgifter förekommer.

2.2 Handlingsoffentlighet

Handlingsoffentligheten är en viktig del i offentlighetsprincipen. Den är grundlagsfäst i tryckfrihetsförordningen (TF). Sedan 1766 års tryckfrihetsförordning ingår handlingsoffentligheten som en del av

tryckfriheten genom möjligheten att ”i allmänt tryck utgiva” myndigheters protokoll. Handlingsoffentligheten skall vidare främja ”ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning”, 2 kap. 1 § TF. Rätten att ta del av allmänna handlingar ger medborgarna en möjlighet att kontrollera myndigheterna och handlingsoffentligheten fyller därmed en viktig funktion som garant för rättsäkerheten. Möjligheten att ta del av allmänna handlingar är också viktig för att medborgarna skall ha möjlighet att delta i den politiska debatten.

2.3 Begränsningar i handlingsoffentligheten

Enligt huvudregeln i 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare en grundlagsskyddad rätt att ta del av allmänna handlingar. En första begränsning gäller således utlänningars rätt att ta del av handlingar. Av 14 kap. 5 § TF följer emellertid att utlänningar skall likställas med svenska medborgare om inte annat följer av TF eller annan lag. Det är alltså möjligt att i lag begränsa utlänningars rätt att ta del av allmänna handlingar. Svenska medborgares rätt är däremot grundlagsskyddad. Diskriminerande lagregler för utländska medborgare saknas.

Det förhållandet att en handling är allmän innebär inte alltid att det är möjligt för en enskild medborgare att få ta del av handlingen. En handling kan vara antingen offentlig eller skyddad av sekretess, helt eller delvis.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsa endast om det är påkallat med hänsyn till speciella omständigheter. Vilka omständigheter som avses räknas upp i 2 kap. 2 § första stycket TF. De är följande.

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfoklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

I TF redogörs således för i vilka fall det är möjligt att begränsa handlingsoffentligheten. I 2 kap. 2 § andra stycket TF sägs att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar skall anges i bestämmelse i en särskild lag. Den lag som avses är sekretesslagen. Kapitelindelningen i sekretesslagen följer uppräkningen i TF av områden där handlingsoffentligheten kan begränsas. I 2 kap. 2 § andra

stycket TF ges även en möjlighet att ta in begränsningsregler i annan lag. Det skall i sådana fall finnas en hänvisning i sekretesslagen. Samtliga fall av begränsningar i handlingsoffentligheten framgår alltså av sekretesslagen, direkt eller genom hänvisning. Regeringen har möjlighet att efter bemyndigande i lag genom förordning meddela närmare föreskrifter om tillämpning av begränsande regler.

2.4 Allmän handling

Handlingsoffentligheten omfattar endast allmänna handlingar. I 2 kap. 3 § TF redogörs för vad som anses vara allmän handling. Vad först gäller begreppet handling avses framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. För att en handling skall anses som allmän krävs att den förvaras hos myndigheten och att den är att anse som inkommen till myndigheten eller upprättad där. Flera förutsättningar skall således vara uppfyllda för att en handling skall bli allmän.

2.4.1 Begreppet handling

En handling kan vara antingen en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som fordrar teknisk hjälpmedel för att kunna uppfattas. Det traditionella handlingsbegreppet, framställningar i skrift eller bild, vållar inga större problem. Kännetecknande är att man kan tillgodogöra sig innehållet visuellt utan tekniska hjälpmedel. Handlingen existerar fysiskt och kan lämnas ut. Det förhåller sig annorlunda beträffande upptagningar. De kan bara uppfattas genom användande av tekniska hjälpmedel och kan därför inte lämnas ut som fysiskt exemplar. Vad som kan lämnas ut är de uppgifter som finns i upptagningen. Informationen kan, om tekniken tillåter det, överföras till en handling av traditionell typ, till exempel genom utskrift av innehållet i en ADB-upptagning.

2.4.2 Förvaring

För att en handling skall anses vara allmän krävs, enligt 2 kap. 3 § TF, att den förvaras hos en myndighet. Regeln är dock inte utan undantag. Handlingar som förvaras hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses, enligt 2 kap. 10 § TF, inte som allmänna handlingar hos den myndighet där de faktiskt förvaras. Vidare finns i 2 kap. 11 § TF

undantag för vissa typer av handlingar som inte anses allmänna, till exempel brev som upprättats endast för att befordra ett meddelande.

Kravet på att en handling förvaras hos myndigheten skall förstås så att handlingen skall förvaras hos myndigheten vid tidpunkten för sökandens begäran att få ta del av den. Det är inte möjligt att prenumerera på handlingar som förväntas komma in till eller upprättas av myndigheten.

Vidare avses endast färdiga handlingar. En sökande har inte rätt att begära att myndigheten ställer samman uppgifter ur flera handlingar i en ny som upprättas för att tillgodose sökandens önskemål. Annorlunda kan det förhålla sig med uppgifter som finns lagrade i databaser och liknande om sammanställningen är okomplicerad.

Om en handling upprättats av en myndighet och den myndigheten därefter sänt en kopia av handlingen till en annan myndighet anses båda myndigheterna förvara handlingen och därmed vara skyldiga att pröva frågan om handlingens utlämnande. Myndigheterna kan vid en sekretessprövning komma till olika resultat.

Rekvistitet ''förvaras hos myndighet'' skall inte uppfattas så snävt att en handling alltid måste finnas hos myndigheten för att anses förvarad där. Om så vore fallet skulle reglerna om handlingsoffentlighet lätt kunna kringgås genom att en myndighet lånade ut eller förvarade kontroversiella handlingar utanför myndighetens lokaler. Om en handling till exempel förvaras i en tjänstemans bostad är den att anse som förvarad hos myndigheten. Om en handling lämnas iväg för teknisk bearbetning eller lagring anses den inte som allmän hos den som bearbetar eller lagrar handlingen, däremot är den allmän hos ursprungsmyndigheten. Vidare bör det påpekas att en handling anses inkommen till myndigheten då den lämnas till behörig tjänsteman även om detta sker utanför myndighetens lokaler, 2 kap. 6 § TF.

Vad gäller då om en handling som tidigare förvarats hos en myndighet lämnats iväg för att bearbetas av annan? I ett JO-ärende (1981/82 s. 282) begärde en person att få ta del av en teknisk beskrivning som en kommuns stadsarkitektkontor sänt till en privat firma för mikrofilmning. Mikrofilmningen skulle ta mellan två och sex veckor och enligt stadarkitektkontoret kunde man inte få tillbaka beskrivningen från den privata firman eftersom handlingen inte kunde tas ur serien för mikrofilmning. Frågan var om handlingen skulle anses förvarad hos myndigheten under den tid den faktiskt befann sig hos den privata firman. JO ansåg att så var fallet. Handlingen hade lämnats bort för en relativt kort tid och kunde omedelbart krävas åter och tillhandahållas ganska snabbt. JO ansåg därför att handlingen varit förvarad hos myndigheten och att det inte var tillfredställande att tillhandahålla den först efter den slutförda filmningen. Fallet visar att olika intressen måste beaktas. Frågan är om en myndighet skall åsamkas kostnader och arbete för att så snabbt som möjligt tillhandahålla handlingar, till exempel genom att som i det beskrivna

fallet avbryta filmningen för att tillgodose kravet på utlämnande. JO-ärendet tar endast sikte på den situationen att en handling lämnas bort för en relativt kort tid. I den situationen väger offentlighetsprincipen tyngre än de eventuella problem som myndigheten åsamkas. Offentlighetsprincipen bör väga än tyngre om handlingen lämnats bort för längre tid.

Om ett beslut överklagas och handlingarna i ärendet sänds från beslutsmyndigheten till den myndighet som skall pröva överklagandet, skall frågor om utlämnande av en handling i ärendet prövas av den senare myndigheten.

En handling kan vara att anse som allmän även om den inte rent faktiskt kommit in till myndigheten. I rättsfallet RÅ 1984 2:49 hade en kommun lagt ut ett uppdrag på entreprenad. I avtalet reglerades vilken insyn kommunen skulle ha i verksamheten. Regeringsrätten ansåg att en dagbok som upprättades i verksamheten tillhörde kommunen. Eftersom boken var tillgänglig även för kommunen ansåg Regeringsrätten att den var att anse som allmän handling. Avgörandet har kritiserats i doktrinen och av JO eftersom Regeringsrätten lanserade ett tillhörighets- och ett tillgänglighetsrekvisit som inte har fullt stöd i grundlagen (Bohlin, Allmänna Handlingar 1988, s. 76 f. samt JO:s ämbetsberättelse 89/90 s. 415 ff.).

Vad gäller en upptagning anses sådan förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas, 2 kap. 3 § andra stycket TF. Myndigheten skall faktiskt disponera över möjligheten att överföra upptagningen till läsbar eller annan form som går att uppfatta.

2.4.3 Myndighet

För att en handling skall vara allmän krävs vidare att den förvaras hos en myndighet. Myndighetsbegreppet omfattar domstolar och förvaltningsmyndigheter, statliga och kommunala. Definitionen knyter an till 1 kap. 8 § RF. Riksdagen, kyrkomötet, och beslutande kommunala församlingar är likställda med myndigheter vid tillämpningen av 2 kap. TF. Vidare gäller reglerna om handlingsoffentlighet vissa organ som, utan att vara förvaltningsmyndigheter, anförtrotts förvaltningsuppgifter. Dessa organ räknas upp i en bilaga till sekretesslagen. Handlingsoffentligheten är i de fallen begränsad till den verksamhet som anges i bilagan (1 kap. 8 § SekrL).

I kommunallagen nämns följande organ. Kommunfullmäktige, kommunstyrelse, nämnder, utskott, nämndberedningar, partssammansatta organ, självförvaltningsorgan, fullmäktigeberedningar, revisorer och kommunala företag. Styrelsen och nämnderna anses som myndigheter och fullmäktige likställs med myndighet enligt 2 kap. 5 § TF.

Övriga organ anses inte som självständiga myndigheter. Beträffande vad som gäller när handlingar sänds mellan organ inom samma myndighetsorganisation, till exempel från utskott till nämnd, se nedan under avsnitt 2.5.

Sedan den 1 januari 1995 skall vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Detta framgår av 1 kap. 9 § SekrL. Sådana bolag, föreningar och stiftelser jämställs med myndigheter vid tillämpningen av sekretesslagen. Frågan om vad som avses med bestämmande inflytande besvaras i andra stycket samma lagrum. Bestämmelsen innebär att kommuner och landsting anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans äger aktier i ett bolag 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, har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Om ett bolag ägs av andra kommunala bolag, av kommunalförbund eller andra som kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande i tillämpas handlingsoffentligheten även i de bolagen. Det är alltså inte möjligt att genom koncernstrukturer och liknande kringgå bestämmelserna om handlingsoffentlighet. Vid förändringar i ägarstrukturen som får till följd att kommuner eller landsting förlorar det rättsligt bestämmande inflytandet har kommuner och landsting en möjlighet att medge att företaget under myndighetsansvar vårdar de handlingar som anses som allmänna. Medgivandet ges under viss tid. Kommunalförbund är jämställda med kommuner och landsting vad gäller dessa frågeställningar.

Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1995, men vad gäller aktiebolag där 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 beträffande ekonomiska föreningar med andra medlemmar än kommuner och landsting, skall den nya bestämmelsen tillämpas först från och med den 1 januari 1998. Detta för att ge minoritetsägare möjlighet att se över sitt innehav och eventuellt avveckla detsamma.

Då en myndigheter upphör att existera och verksamheten tas över av privaträttsliga objekt, så som varit fallet med till exempel Televerket och Domänverket, är det möjligt att i lag föreskriva att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som behövs i den fortsatta verksamheten överlämnas till det nya organet utan att handlingarna förlorar sin status som allmänna handlingar, 2 kap. 17 § TF. Ett sådant organ skall

iaktta reglerna om överlämnande av handlingar i 2 kap. 12—16 § TF och jämställs i dessa hänseenden med myndigheter. Handlingsoffentligheten kommer alltså att tillämpas direkt beträffande de handlingar som följer med vid privatiseringen. Insynen i den nya verksamheten regleras på annat sätt, till exempel avtalsvägen vid upphandling. I lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring, ges regler om förfarandet i dessa fall.

2.4.4 Inkommen till myndighet

För att en handling skall vara allmän krävs att den är inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling är att anse som inkommen till myndigheten när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda, 2 kap. 6 § TF. Vad först gäller handlingar som anländer till myndigheten skall de rent fysiskt ha kommit till myndigheten. En handling anses inte inkommen då den finns avskild på posten för en myndighets räkning. Rätten att ta del av en handling uppkommer således först när handlingen finns på myndigheten. Vidare anses en handling inkommen då behörig befattningshavare fått den. Detta behöver inte ske i myndighetens lokaler utan kan ske till exempel vid förrättning på annan ort. Handlingen skall fysiskt befinna sig så att befattningshavaren kan besluta om utlämnande. Det saknar betydelse om en handling diarieförts innan frågan om utlämnande skall prövas. En upptagning anses inkommen när den av annan gjorts tillgänglig för myndigheten. Den är tillgänglig då den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med hjälp av den utrustning som myndigheten själv använder. Beträffande anbudshandlingar m.m. som enligt anbudsinfordran skall ges in i förseglade kuvert gäller att de anses inkomna till myndigheten vid den tidpunkt som bestämts för öppnande, 2 kap. 6 § andra stycket TF. Bestämmelsen tar sikte på de fall där ett samtidigt öppnande krävs för att förhindra illojal konkurrens. Förfarandet kan därför inte användas vid till exempel tjänstetillsättning, (JO:s ämbetsberättelse 89/90 s. 415). Brev som ställs till befattningshavare personligen anses som allmän handling om handlingen rör ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning, 2 kap. 4 § TF. Handlingar som rent faktiskt kommer in till en myndighet blir således inte alltid allmänna handlingar. Beroende på innehållet kan de anses som privata. Avsändarens respektive mottagarens uppfattning om huruvida det är fråga om ett privat brev saknar betydelse. Innehållet i brevet är avgörande (RÅ 1984 Bd 86).

2.4.5 Upprättad hos myndighet

Med upprättade handlingar menas handlingar som framställs hos myndigheten till skillnad från sådana som sänds dit från utomstående. Enligt huvudregel i 2 kap. 7 § TF skall en handling anses upprättad när den expedierats, alltså i sitt slutliga skick. Innan handlingen är upprättad utgör koncept och liknande endast arbetsmaterial vilket inte är allmäna handlingar. Om ett arbetsmaterial expedieras blir det allmän handling även om den upprättande myndigheten har för avsikt att arbeta vidare med handlingen. Det kan därför förekomma att en arbetspromemoria finns som allmän handling i olika versioner. Expediering är normalt när handlingen sänds iväg. Det förekommer även att handlingar inte sänds iväg utan finns för avhämtning. De anses i sådana fall upprättade när de finns tillgängliga för avhämtning hos myndigheten. Handlingar som inte expedieras anses upprättade när det ärende som handlingen hänför sig till är slutbehandlat eller, om handlingen inte hör till visst ärende, då den justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Beträffande vissa sorters handlingar gäller särskilda regler, 2 kap. 7 § andra stycket TF. Diarium, journaler och sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses upprättad när handlingen färdigställts för anteckning eller införing. Så snart en ny anteckning förs in blir även den del av den allmänna handlingen som diariet eller registret utgör. Domar och beslut anses upprättade då de avkunnas eller expedieras enligt gällande regler. Protokoll och andra handlingar till den del de hänför sig till beslut blir upprättade då beslutet expedieras eller avkunnas. Om protokollet innehåller annat än sådant som hänför sig till beslutet kan det anses upprättat innan beslutet avkunnats eller expedierats. Andra myndighetsprotokoll och därmed jämförliga anteckningar anses upprättade när de justerats eller på annat sätt färdigställts. Ett protokoll som justerats för att senare expedieras blir upprättat i samband med justeringen. Den sista regeln har ett viktigt undantag. Protokoll hos riksdagens eller kyrkomötets utskott, riksdagens eller kommuns revisor, statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som endast sådan myndighet bereder blir upprättade i enlighet med huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF, dvs. då det expedieras eller ärendet slutbehandlats.

2.4.6 Minnesanteckningar och mellanprodukter

I 2 kap. 9 § TF undantas vissa typer av handlingar från de allmänna. Således skall minnesanteckningar under vissa omständigheter inte anses som allmänna handlingar. Det rör sig endast om upprättade och inte inkomna anteckningar. Anteckningarna får endast ha kommit till

för ett ärendes föredragning eller beredning. De får inte tillföra några sakuppgifter. Om så är fallet blir handlingen allmän. Som exempel på minnesanteckningar kan nämnas föredragningspromemorier, sammanställningar av större material samt memorialanteckningar. Om en minnesanteckning som till sin karaktär inte är allmän handling expedieras eller arkiveras blir den därigenom allmän.

Enligt 2 kap. 9 § andra stycket TF utgör utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse eller därmed jämställd handling inte allmän handling. Precis som beträffande minnesanteckningar gäller att handlingen blir allmän om den expedieras eller arkiveras. Handlingarna brukar benämnas mellanprodukter.

2.4.7 Generella undantag

I 2 kap. 10 och 11 §§ TF ges vissa generella undantag från vad som skall anses som allmänna handlingar. För det första anses en handling som sänds iväg för teknisk bearbetning eller lagring inte som inkommen, och därmed inte allmän, hos den myndighet som utför bearbetningen eller lagringen, 10 §. Handlingen behåller däremot sin karaktär som allmän hos avsändande myndighet.

Handlingar, till exempel brev och telegram, som kommer in till eller upprättas hos myndigheter som befordrar meddelande och som skall vidarebefordras utgör inte allmän handling hos den förmedlande myndigheten, 2 kap. 11 § 1 TF.

I de fall en myndighet ger ut tidningar eller tidskrifter anses handlingar som lämnas in för publicering inte som allmänna. Detsamma gäller handlingar som upprättas av tjänstemän på myndigheten om handlingen är avsedd för publicering, 2 kap. 11 § 2 TF. Anledningen till undantaget är att offentlighetsprincipen inte skall kollidera med anonymitetsskyddet för författare.

Slutligen undantas tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som i övrigt har lämnats över till en myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits. Detsamma gäller upptagningar av innehållet i handlingar enligt tredje punkten i lagrummet om upptagningen förvaras hos annan myndighet och handlingen inte är allmän hos ursprungsmyndigheten, 2 kap. 11 § TF.

2.5 Organ inom samma myndighetsorganisation

Handlingar som är upprättade hos en myndighet och som skickas till en annan blir allmänna hos båda myndigheterna om myndigheterna anses som självständiga i förhållande till varandra. Så är till exempel fallet om en handling skickas från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige. Annorlunda kan det förhålla sig med handlingar som sänds internt inom en myndighetsorganisation. Om en handling lämnas från en avdelning inom en myndighet till en annan avdelning inom samma myndighet anses handlingen inte inkommen till den senare. Reglerna finns i 2 kap. 8 § TF där det sägs att ”Har organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation överlämnat handling till annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställt handling för sådant överlämnande, skall handlingen ej anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträda som självständiga i förhållande till varandra”. I det följande skall några situationen som berör kommunal verksamhet behandlas.

2.5.1 Kommunal nämnd och chefstjänstemän

En skrivelse från en förvaltningschef till en kommunal nämnd anses som ett internt meddelande om skrivelsen till exempel innehåller förslag eller utlåtande i ett ärende som nämnden skall behandla. Utlåtande blir i dessa fall inte allmän handling förrän nämnden slutbehandlat ärendet. Detsamma gäller om en nämnd begär ett yttrande från en kommunjurist i ett visst ärende (JO:s ämbetsberättelse 1972 s. 315).

2.5.2 Kommunal nämnd och beredningsorgan

Kommunfullmäktige eller en nämnd kan besluta att nämnden skall ha ett eller flera utskott, 6 kap. 20 § KomL. Ett utskott kan få beslutanderätten delegerad till sig eller så kan ett utskott bereda ärenden inför nämndens beslut, 6 kap. 21 § KomL. I de fall ett utskott bereder ett ärende och lämnar förslag till beslut till nämnden kommer handlingen inte att bli allmän vid överlämnandet. Avgörande är istället när nämnden fattar beslut i ärendet. Utskottet är således inte självständigt i förhållande till nämnden. Handlingsutväxlingen ses som en myndighetsintern angelägenhet. Om däremot utskottet fattar beslut blir beslutet allmän handling.

2.5.3 Kommunfullmäktige och beredningsorgan

Nämnderna fungerar som beredande organ till kommunfullmäktige, 3 kap. 14 § KomL. Nämnderna ses till skillnad från utskotten som självständiga i förhållande till fullmäktige. Detta får till följd att nämndens förslag till beslut i ett visst ärende vari fullmäktige skall besluta, anses upprättat hos nämnden och inkommet till fullmäktige. Sådana förslag kan således vara allmänna handlingar både hos nämnden och hos fullmäktige.

2.5.4 Kommunala nämnder

De olika kommunala nämnderna är självständiga i förhållande till varandra varför handlingar som sänds mellan nämnder blir allmänna handlingar både hos avsändare och mottagare.

2.5.5 Nämnd och dess ledamöter

När en nämnd skickar ut handlingar till sina ledamöter inför ett sammanträde torde handlingarna inte bli offentliga eftersom den enskilde ledamoten inte kan anses som myndighet eller organ hos myndighet. Ledamotens enda egenskap är att ingå som en del i ett organ för kollektivt beslutsfattande. Annorlunda förhåller det sig om handlingarna skickas även till andra än nämndens ledamöter. I rättsfallet RÅ 1980 2:4 ansåg rätten att handlingar som skickats till nämndledamöter och andra var expedierade enligt 2 kap. 7 § TF.

2.6 Utlämnande

Allmän handling som får lämnas ut, som alltså inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, skall tillhandahållas på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas, 2 kap. 12 § TF. Vidare har sökanden rätt att skriva av eller kopiera handlingar. Om en statlig myndighet tillhandahåller kopior eller avskrifter sker detta mot fastställda avgifter. Kommuner får själva bestämma om avgift skall tas ut och i så fall hur stor den skall vara. Det är fullmäktige som beslutar om taxa. Om avgift skall tas ut gäller självkostnadsprincipen. I de kommunala bolagen bestämmer bolaget om avgifter. Ägaren torde dock kunna föreskriva att bolaget skall tillämpa kommunal taxa. En sökande har rätt att ta del av de handlingar han begär i de delar som inte omfattas av sekretess. Den enskilde har inte rätt att leta efter

handlingar i en myndighets arkiv. I stället kan en sökande med hjälp av diarium och liknande identifiera de handlingar som han önskar ta del av. Vad gäller ADB-material har den enskilde rätt att ta del av detta på myndighetens terminal. Rätten att användare terminal är dock begränsad i vissa avseenden, jmf 15 kap. 10 § SekrL.

Handling skall utlämnas genast eller så snart det är möjligt. Myndigheten måste få tid att pröva om handlingen omfattas av sekretess innan den eventuellt lämnas ut och tid att maska av sekretessbelagda uppgifter om sådana finns. Även rent praktiska hinder och angelägna arbetsuppgifter som kommer emellan kan fördröja ett utlämnande. Det får inte röra sig om mer än någon eller några dagars fördröjning mellan begäran och utlämnande eller avslag (JO:s ämbetsberättelser 1981/82 s. 282 och 1986/87 s. 221).

En myndighet kan inte hänvisa till expeditionstider som enda möjliga tid att få ta del av allmänna handlingar. Om en sökande vänder sig till en tjänsteman under kontorstid bör begäran om utlämnande av handling behandlas i enlighet med vad som sagts ovan om tidsfrister.

Rätten att ta del av uppgifter i allmän handling regleras i 15 kap. 4 § SekrL, där det bland annat sägs att uppgift skall lämnas ut om det inte möter hinder av hänsyn till arbetets behöriga gång. Sekretesslagens regler om uppgiftslämnande går således inte lika långt som TF:s regler om utlämnande av allmänna handlingar och det ställs alltså större krav på myndigheten om en begäran avser handlingen som sådan än om den endast avser uppgifter i handlingen.

Normalt är det förvaringsmyndigheten som skall pröva frågan om utlämnade. I vissa fall är det dock en särskild myndighet som skall pröva frågan. Förvaringsmyndigheten skall i sådana fall hänskjuta frågan till prövningsmyndigheten.

Det är myndigheten som sådan som skall pröva frågan om utlämnade. Rätten att besluta kan dock delegeras till en tjänsteman. Myndigheten bör vara organiserad så att det alltid finns en behörig tjänsteman som kan pröva frågor om utlämnande. En tjänsteman som inte är behörig att pröva frågan om utlämnande skall hänskjuta frågan till behörig tjänsteman. Om tjänstemannen anser att frågan är svår kan ärendet hänskjutas till myndigheten. Ett hänskjutande får dock endast ske om det kan göras utan omgång, detta för att förhindra att det tar lång tid innan den verkliga prövningen görs. Om en tjänsteman vägrar att lämna ut en handling skall frågan på sökandens begäran hänskjutas till myndigheten. Det är först när myndigheten prövat frågan som det är möjligt att överklaga beslutet. Myndigheten skall underrätta sökanden om vad som gäller för överklagande.

Den som begär att få ta del av en allmän handling har rätt att vara anonym. Om en allmän handling innehåller sekretessbelagda uppgifter kan det dock för sekretessprövningen i vissa fall vara nödvändigt att ta reda på vem sökanden är och hans avsikter med att ta del av handlingen. Om den sökande önskar överklaga ett avslagsbeslut måste han

röja sin identitet för att få överklagandet prövat.

En myndighet har möjlighet att hemligstämpla handlingar. Hemligstämpeln skall enbart ses som en varning till den som skall pröva ett utlämnande att den som satte dit stämpeln ansåg att handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter. En sedvanlig prövning om handlingen kan lämnas ut skall dock göras.

Avslagsbeslut skall vara skriftliga, motiverade och innehålla anvisning för överklagande.

2.7 Överklagande

Ett beslut av en myndighet som går sökanden emot, helt eller delvis, får enligt huvudregeln i 2 kap. 15 § TF överklagas. Detta innebär bland annat att ett beslut att lämna ut en handling aldrig kan överklagas, även om någon anser sig lida skada av utlämnandet. Beslutet måste vidare vara fattat av myndigheten eller behörig tjänsteman. Om en tjänsteman som saknar behörighet att fatta beslut om utlämnande av allmän handling trots det avslår en begäran saknas överklagbart beslut och om sökanden klagar kommer överklagandet att avvisas. Enligt 15 kap. 7 § SekrL skall sökanden normalt överklaga hos kammarrätten, undantag finns men de berör inte kommunal verksamhet och lämnas därför utanför framställningen. Kammarrättens beslut överklagas till Regeringsrätten. Det krävs att Regeringsrätten meddelar prövningstillstånd innan en prövning kan ske där. Prövningen skall ske skyndsamt.

2.8 Överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring

Enligt 2 kap. 17 § TF får det i lag föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta om att allmänna handlingar under vissa förhållanden får överlämnas till enskilt organ för förvaring.

I lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring ges närmare regler. Regeringen, kommun- eller landstingsfullmäktige får föreskriva att allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en statlig eller kommunal myndighet får överlämnas till ett enskilt organ för förvaring under viss tid utan att handlingarna upphör att vara allmänna. För att sådant överlämnande skall få ske krävs att

1. myndigheten skall läggas ned eller upphöra med sin verksamhet,
2. den verksamhet som handlingarna hänför sig till i fortsättningen skall bedrivas av det enskilda organet och
3. det enskilda organet behöver ha tillgång till handlingarna för att

kunna bedriva verksamheten.

Ett enskilt organ kommer, såvitt avser de allmänna handlingar det förvarar, att underkastas regelverket om handlingsoffentlighet och jämställas med myndighet.

2.9 Yttrande- och informationsfrihet

Reglerna om yttrandefrihet och informationsfrihet infördes genom RF:s tillkomst 1974. Innan dess saknades allmänna grundlagsregler om yttrandefrihet utanför tryckfrihetsområdet. Tystnadsplikter för offentliganställda ansågs följa av tjänstemannarätten. Det förekom även ett antal bestämmelser om tystnadsplikt i ett stort antal författningar av olika valörer, lag, kungörelse m.m. Tystnadsplikter fanns även intagna i instruktioner och kollektivavtal. Därutöver fanns även så kallade oreglerade tystnadsplikter, till exempel inom domstolar där tystnadsplikt ansågs följa av sakens natur. Skyldigheten att inte röja innehållet i en hemlig handling ansågs föreligga oberoende av om uppgifterna i handlingen föll under någon författningsstadgad tystnadsplikt eller inte. Införandet av RF fick till följd att tystnadsplikter för offentliganställda skall vara lagreglerade. Enligt övergångsbestämmelser till RF skall dock äldre tystnadsplikter i författningar eller föreskrifter, till exempel i en myndighets arbetsordning, alltjämt gälla även om de inte kommit till i den ordning som RF föreskriver. De oreglerade tystnadsplikterna upphörde däremot att gälla när RF trädde i kraft. Tystnadsplikterna för offentliganställda har därefter samlats i sekretesslagen som trädde i kraft 1981, samt i andra lagar, till exempel lagen om skydd för företagshemligheter.

Yttrande- och informationsfriheten är grundlagsfästa i 2 kap. 1 § 1 och 2 RF och innebär att medborgarna gentemot det allmänna är tillförsäkrade yttrandefrihet och informationsfrihet. Med det allmänna förstås ”dels det allmännas verkställande organ, dels de normgivande organen, när dessa beslutar för enskilda betungande, offentligrättsliga föreskrifter, däremot inte när de beslutar civilrättsliga normer” (prop. 1975/76:209 s. 86). Yttrandefriheten är, vad avser rätten att yttra sig i tryckta skrifter, reglerad i TF och, vad gäller rätten att yttra sig i andra medier, i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). RF:s regler om yttrandefrihet gäller inte för privatanställda i förhållande till deras företag. Dessa företag företräder ju inte det allmänna. Tystnadsplikt kan dock avtalas i de privata bolagen. Anställda i sådana kommunala företag som sedan den 1 januari 1995 omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet kan inte bindas av annat än lagstadgade tystnadsplikter om sådant som rör innehållet i allmänna handlingar. Detta kommer sig av att sådana företag enligt 1 kap. 9 § SekrL jämställs med myndigheter vid tillämpningen av SekrL samt vad gäller reglerna

om handlingsoffentlighet i TF. Detta innebär i sin tur att reglerna om meddelarfrihet gäller i dessa företag beträffande innehållet i allmänna handlingar. De anställda kan emellertid genom avtal bindas av tystnadsplikter beträffande sådant som rör andra förhållanden i företaget.

Yttrandefriheten innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet innebär frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Liksom handlingsoffentligheten och meddelarfriheten kan yttrande- och informationsfriheten inskränkas. Inskränkningar skall göras i lag eller i vissa fall, efter bemyndigande i lag, i förordning. Begränsningar i yttrande- och informationsfriheten får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas även för andra syften. I övrigt får begränsningar i yttrande- och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Möjligheten till begränsningar i övrigt ses som en säkerhetsventil. Begränsningar av yttrandefriheten sker genom tystnadsplikter i olika lagar. I bland annat sekretesslagen ges regler om tystnadsplikter för offentliganställda. Det förekommer även tystnadsplikter i lag som omfattar privatanställda, så till exempel i lagen om skydd för företagshemligheter. Bestämmelserna i sekretesslagen avser förbud att röja uppgifter, både muntligen och genom utlämnande av allmäna handlingar som omfattas av sekretess.

Tystnadsplikter enligt sekretesslagen gäller hos organ där det förekommer allmänna handlingar. Reglerna om var allmänna handlingar förekommer finns i TF. Beträffande hur myndighetsbegreppet definieras se avsnitt 2.4.3. Förbud att röja uppgifter gäller till att börja med myndigheten som sådan. Vidare gäller tystnadsplikt för de anställda som fått del av sekretessbelagda uppgifter. De som har tjänsteplikt, till exempel värnpliktiga, och som får del av sekretessbelagda uppgifter omfattas också av tystnadsplikten Även uppdragstagare som deltar i myndighetens versamhet omfattas av tystnadsplikt. Det saknar betydelse om uppdraget är författningsreglerat eller civilrättsligt baserat. Endast fysiska personer som har uppdrag skall jämställas med anställda i sekretesshänseende. Om en uppdragstagare på detta sätt kommer att omfattas av tystnadsplikter kan uppdragstagarens meddelarfrihet inte avtalas bort (JK:s ämbetsberättelse 1987 s. 70). Sekretesslagen gäller i princip inte privata företag. Om en myndighet träffar avtal med ett privat företag och en person från det privata företaget ställs till myndighetens förfogande bör han dock behandlas på samma sätt som om han själv ingått uppdragsavtal med myndig-

heten. Det är även möjligt att det privata företag som utför arbete åt en myndighet avtalar med sina anställda om att samma sekretess skall gälla som för myndighetsanställda. Den som lämnar sin tjänst eller uppdrag skall även efter det iaktta sekretess.

2.10 Meddelarfrihet och anonymitetsskydd

Regler om meddelarfrihet och anonymitetsskydd finns i TF och YGL. Reglerna tar framförallt sikte på förhållandet mellan det allmänna och enskilda. Någon motsvarande reglering för det privata området saknas. Ansvarsystemet enligt TF och YGL bygger på två huvudprinciper. För det första skall det alltid finnas någon som kan göras ansvarig för innehållet i en tryckt skrift eller annat medium. Detta formaliserade ansvar utesluter ansvar för alla andra som medverkat vid framställandet av skriften eller mediet. Det är således bara en person som kan göras ansvarig för brott mot tryckfriheten eller yttrandefriheten. Regleringen är dock inte utan undantag.

2.10.1 Meddelarfrihet

De grundläggande bestämmelserna om meddelarfrihet finns i 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL. Varje svensk medborgare är tillförsäkrad rätt att lämna meddelanden för offentliggörande till författare, journalister med flera. Utlänningar jämställs med svenska medborgare om inte annat förordnas. Meddelarfriheten är inte beroende av om meddelandet verkligen publiceras. Det viktiga är att avsikten är att meddelandet skall offentliggöras.

Rätten att lämna meddelande är inte utan inskränkningar. Inskränkningarna måste dock framgå av TF eller YGL. Bestämmelserna finns i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL. I lagrummen anges i vilka fall den som lämnar uppgifter för offentliggörande kan straffas. Den som är ansvarig enligt TF eller YGL för offentliggörandet kan straffas för tryckfrihetsbrott enligt reglerna i TF respektive YGL men inte för de brott som avses i lagrummet.

I följande situationer är meddelarfriheten begränsad.

1. Om meddelaren gör sig skyldig till högförräderi, spionerі, grovt spionerі, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Straffbestämmelserna finns i 19 och 20 kap. BrB.
2. Om meddelaren oriktigt lämnar ut allmän handling som inte är tillgänglig för envar eller tillhandahåller sådan handling i strid med en myndighets förbehåll vid dess utlämnande. Det fordras vidare att

gärningen är uppsåtlig. Det rör sig här om utlämnande av handlingen vari den sekretessbelagda uppgiften finns. Om endast uppgiften lämnas ut, till exempel muntligt, kan ansvar enligt denna punkt inte komma ifråga. Som framgår av lagrummet rör det sig om två situationer. För det första då en tjänsteman själv lämnar ut en handling som inte är offentlig. Den andra situationen tar sikte på då någon fått ta del av en hemlig handling, till exempel för forskningsändamål, med förbehåll att handlingen inte får lämnas vidare. Om handlingen trots förbudet lämnas ut kan utlämnaren straffas. Straffbestämmelsen återfinns i 20 kap. 3 § BrB.

3. Om en tjänsteman uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt som finns angiven i 16 kap. SekrL kan han straffas för det. De så kallade kvalificerade tystnadsplikterna har företräde framför meddelarfriheten. Samtliga sådana kvalificerade tystnadsplikter anges i SekrL. Straffbestämmelsen finns i 20 kap. 3 § BrB.

Meddelarfriheten gäller fullt ut för offentliganställda och kan bara begränsas i lag. Beträffande vad som gäller utanför den offentliga sektorn se avsnitt 2.11.

2.10.2 Anskaffarfrihet

Det står var och en fritt att anskaffa uppgifter för offentliggörande. Bestämmelserna återfinns i 1 kap. 3 § fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § andra meningen YGL. Rätten att skaffa fram uppgifter är precis som meddelarfriheten begränsad och anskaffaren kan straffas om han gör sig skyldig till högförräderi, spionerí, grovt spionerí, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Ett annat undantag finns i 1 kap. 9 § 4 TF där det sägs att utan hinder av TF gäller vad i lag är stadgat om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats. Detta innebär att anskaffarfriheten inte medger att olagliga metoder används för att komma åt en uppgift. Om till exempel inbrott använts för att komma åt en uppgift kan förövaren straffas för stöld trots att syftet var att anskaffa en uppgift. Motsvarande gäller enligt YGL.

2.10.3 Anonymitetsskydd

Den grundläggande bestämmelsen om rätten till anonymitet finns i 3 kap. 1 § TF där det stadgas att författare till tryckt skrift inte är skyldig att låta sitt namn eller sin pseudonym eller signatur sättas ut på skriften. Motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 1 § YGL. Rätten till anonymitet omfattar även den som lämnat ett meddelande. Med-

delaren och författaren har alltså möjlighet att själva välja om de vill vara anonyma. För att anonymitetsskyddet skall vara effektivt finns ett förbud för den som tagit befattning med utgivning eller motsvarande att röja vem som står bakom ett meddelande eller vem som är författare. Tystnadsplikten framgår av 3 kap. 3 § TF respektive 2 kap. 3 § YGL. Förbudet att röja författarens eller meddelarens identitet är inte absolut. För det första är rätten till anonymitet frivillig. För det andra kan det i tryckfrihetsmål komma upp frågor om den som utgett sig för att vara författare till en icke periodisk skrift verkligen är det. Då gäller inte tystnadsplikten om huruvida uppgiven författaren är identisk med den verklig författaren. Det tredje undantaget gäller de fall en meddelare begått något av de grova brott som anges i 7 kap. 3 § första stycket 1 TF. För det fjärde gäller inte tystnadsplikten om det i ett tryckfrihetsmål kommer upp en fråga om brott mot meddelarfriheten enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 och 3 TF eller mot bestämmelsen om annonsmeddelande i 7 kap. 2 § TF och domstol anser det erforderligt att uppgift lämnas om den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för brott har lämnat meddelande eller medverkat till framställningen. Det femte och sista undantaget gäller då domstol i annat fall av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse finner att det är av synnerlig vikt att uppgiften om identitet lämnas under vittnesförhör eller under förhör med part under sanningsförsäkran. Det sista undantaget gäller endast i mål som inte är tryckfrihetsmål. Det skall vara fråga om mycket grova brott, till exempel där en tidningsredaktion utnyttjats som ett led i brottet.

2.10.4 Efterforskningsförbud

Enligt 3 kap. 4 § TF respektive 2 kap. 4 § YGL får ingen myndighet eller annat organ efterforska författaren, upphovsmannen, utgivare eller den som avsett att utgiva eller den som lämnat meddelande. Efterforskningsförbudet gäller endast myndigheter och andra allmänna organ varför det står enskilda fritt att forska efter de omnämnda personerna. All form av efterforskning är förbjuden. Detta innebär till exempel att det även är förbjudet att försöka ta reda på om en författare vill vara anonym eller inte. Även efterforskningsförbudet är inskränkt och gäller inte i de fall som TF respektive YGL medger åtal eller annat ingripande. Om efterforskning får förekomma skall dock tystnadsplikten enligt vad som sagts ovan respekteras. Tystnadsplikten sträcker sig i vissa fall längre än meddelarfriheten vilket kan få till följd att det inte går att efterforska vem som begått ett brott mot meddelarfriheten.

2.10.5 Rättsföljder

Den som missbrukar tryckfriheten eller medverkar till missbruk får endast dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet i den ordning som stadgas i TF. Detsamma gäller konfiskering och beslag av skrifter. Motsvarande bestämmelse finns i YGL. Vad beträffar andra rättsföljder såsom uppsägning eller avskedande har en praxis utformats som innebär att varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd och som grundar sig på medverkan i tryckt skrift eller andra medier i princip är otillåten.

Som tidigare nämnts skall endast en person stå det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för en tryckt skrift. Denne person kan straffas för tryckfrihetsbrott enligt bestämmelserna i TF. Som tryckfrihetsbrott anses vissa i 7 kap. 4 och 5 §§ TF uppräknade gärningar om de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt lag. Det senare innebär ett krav på dubbel kriminalisering, dvs. för att en gärning skall vara straffbar krävs att den är det både enligt TF och annan lag. Om gärningen begås i ett radioprogram eller liknande kommer brottet att kallas yttrandefrihetsbrott och behandlas på samma sätt som tryckfrihetsbrott.

Andra personer än den som står det tryckfrihetsrättsliga ansvaret, till exempel en uppgiftslämnare, kan straffas om han vid uppgiftslämnandet begår något sådant brott som anges i 7 kap. 3 § TF.

Bestämmelser om skadestånd finns i 11 kap. TF och 8 kap. YGL.

2.11 Meddelarfrihet utanför den offentliga sektorn

TF och YGL gäller i princip endast förhållandet mellan det allmänna och enskilda. Reglerna om ansvarsfrihet gäller emellertid även om den uppgift som röjs rör något enskilt intresse som omfattas av en sekretessregel. Rätten till skadestånd för den enskilde faller bort precis som rätten för skadestånd för det allmänna saknas i motsvarande situation. De kvalificerade tystnadsplikterna till förmån för enskilda har företräde framför meddelarfriheten. Bestämmelserna i SekrL om tystnadsplikter gäller i det allmännas verksamhet. Det fins även bestämmelser om tystnadsplikter för privat anställda. Tystnadsplikterna för privat anställda är i vissa fall, t.ex. advokaters tystnadsplikt, även uppräknade i 16 kap. SekrL och alltså sådana kvalificerade tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten. Den som bryter mot en sådan tystnadsplikt genom att lämna meddelande för publicering skyddas inte av reglerna i TF. Meddelaren kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. Det finns även ett antal tystnadsplikter för anställda i enskild verksamhet som inte finns upptagna bland de kvalificerade tystnadsplikterna. Man kan här skilja

mellan sådana tystnadsplikter som är straffbelagda och sådana som inte är det. De straffbelagda tystnadsplikterna bör enligt meddelarskyddskommittén (SOU 1990:12 s. 73) vika för meddelarfriheten, dvs. att straff och skadestånd inte kan utdömas med anledning av ett publiceringsmeddelande. Vad gäller de icke straffbelagda tystnadsplikterna menade meddelarskyddskommittén (s. 74) att:

> ... skadestånd i princip är uteslutet också vid överträdelse genom publiceringsmeddelande av lagstadgade fastän inte straffbelagda tystnadsplikter. Det är att märka att också dessa tystnadsplikter är ålagda genom ett ensidigt beslut av det allmänna och att det alltså är fråga om ett förhållande mellan det allmänna och enskilda (jfr prop. 1986/87:151 s. 118). Emellertid vill vi hålla öppet för möjligheten att den enskilde skall anses samtidigt ha brutit ett avtalsmässigt åtagande att hålla tyst med berörda förhållande och att han på *denna* grund kan träffas av ersättningskrav.

Offentliga funktionärer kan åläggas tystnadsplikt endast författningsvägen och inte genom avtal. På den privata sidan kan däremot avtal om tystnadsplikt träffas. Därutöver anses ofta en tystnadsplikt följa av den anställdes lojalitetsplikt utan att tystnadsplikten behöver fästas i avtal. Det är numera en vedertagen uppfattning att avtalsgrundade tystnadsplikter på det privata området i princip bryter meddelarfriheten (prop. 1993/94 :48 s. 36, SOU 1990:12 s. 75 ff. och 1989/90:LU 37 s. 43 f.).

3 Insyn i kommunala entreprenader

Medborgarnas rätt till insyn i kommunal verksamhet bör i princip vara densamma oavsett vilken driftform som väljs. Samma regler bör därför i möjligaste mån gälla om kommunen bedriver verksamhet i egen regi, i ett helägt företag eller anlitar ett delägt eller privat företag för driften av en viss verksamhet. Det bör vara kommunens skyldighet att se till att medborgarna garanteras rätt till insyn i en verksamhet som lämnas över till någon som inte omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet.

Det är möjligt att lämna över vården av kommunala angelägenheter till juridiska och fysiska personer. Nedan talas som regel endast om företag. Därmed avses dock samtliga juridiska personer som kan komma i fråga. Privata och delägda kommunala företag behandlas gemensamt trots att olika regler gäller i dag.

Med kommun avses även landsting.

3.1 Nuvarande former för medborgerlig insyn

3.1.1 Delägda kommunala företag m.fl.

Beträffande sådana juridiska personer där kommuner är delägare men inte har ett rättsligt bestämmande inflytande skall fullmäktige verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företagen enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF och sekretesslagen. Bestämmelsen finns i 3 kap. 18 § tredje stycket KomL.

Lagrummet fick sin utformning i samband med att den medborgerliga insynen reglerades för företag där en eller flera kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande. Lokaldemokratikommittén föreslog att fullmäktige i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt skulle besluta om att allmänheten skulle ha rätt att ta del av handlingar hos de delägda företagen enligt grunderna för allmänna handlingars offentlighet i TF och sekretesslagen (SOU 1992:134 s. 113). Regeringen ville dock inte ålägga fullmäktige skyldighet att bestämma eller avtala om sådan öppenhet. I specialmotiveringen till lagändringen sägs (prop. 1993/94:48 s. 49).

> 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.

I sammanhanget måste dock påpekas att kommittén ställde högre krav än vad regeringen kom att göra på vilket inflytande en kommun skulle ha i ett företag för att reglerna om handlingsoffentlighet skulle tillämpas. Kommittén föreslog således att gränsen beträffande aktiebolag skulle dras vid nio tiondelars inflytande, varvid färre bolag än vad som blev fallet skulle omfattats av reglerna om handlingsoffentlighet. Företag med relativt stort kommunalt ägande skulle, om kommitténs förslag antagits, inte kommit att jämställas med myndigheter.

Fullmäktige skall se till att kommunen tillförsäkras möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Detta skall ske innan en verksamhet lämnas över, 3 kap. 19 § KomL. Frågan kan regleras i avtal, bolagsordning eller liknande. De handlingar som företagen på grund av sådana åtaganden, och även i övrigt, ger in till kommunen blir allmänna handlingar och därmed tillgängliga för allmänheten med iakttagande av de begränsningar som följer av sekretesslagen.

Omfattningen av den medborgerliga insynen i de delägda företagen varierar från att i vissa fall gå i princip lika långt som beträffande helägda företag till att ingen insynsrätt har införts. Kommunerna tillämpar alltså bestämmelsen mycket olika från fall till fall och någon generell möjlighet till medborgerlig insyn har inte åstadkommits.

1994 fanns det enligt Statistiska centralbyrån 2 376 företag, stiftelser, och föreningar med kommuner eller landsting som ägare eller medlemmar. Av dessa var 1 459 helägda dvs. att kommuner och landsting hade ett rättsligt bestämmande inflytande. 917 företag m.fl. var sådana som här benämns delägda företag.

3.1.2 Privata företag m.fl.

Med privata företag avses samtliga juridiska personer som kan anlitas av en kommun eller ett landsting och där kommunen respektive landstinget inte har något ägarintresse eller liknande. Allmänheten har inte någon rätt till direkt insyn i dessa företag eller i den verksamhet de bedriver. Företagen är givetvis oförhindrade att lämna ut handlingar och uppgifter som inte omfattas av någon lagstadgad tystnadsplikt som gäller för verksamheten.

Innan en verksamhet läggs ut på ett privat företag skall fullmäktige, liksom beträffande de delägda företagen, se till att kommunens behov av insyn och information tillgodoses. De handlingar som därvid

kommer in till kommunen blir allmänna handlingar och, med beaktande av gällande sekretessbegränsningar, tillgängliga för allmänheten.

Lokaldemokratikommittén föreslog i sitt slutbetänkande (Lokal demokrati i utveckling SOU 1993:90) en lösning där både kommunens rätt till insyn och kontroll samt allmänhetens möjlighet till insyn reglerades. Lagtekniskt skulle förslaget införas genom en allmän handlingsregel av målsättningskaraktär. Förslaget till lagtext löd.

> När en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan om att utföra en uppgift som kommunen eller landstinget ansvarar för, skall de och allmänheten tillförsäkras en möjlighet att kontrollera den verksamhet i vilken uppgiften utförs.
>
> Kommunens och landstingets kontroll samt allmänhetens insyn skall, med beaktande av de enskildas intressen, ges en omfattning som är rimlig med hänsyn till verksamhetens art, kommunens eller landstingets och allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs samt omständigheterna i övrigt.

Kommittén menade att man i avtalet med entreprenören skulle göra en lämplig avvägning av vilka uppgifter hos entreprenören som kommunen skulle få del av och att allmänhetens insyns- och kontrollrätt skulle ges en rimlig omfattning som tillgodosåg både allmänhetens och företagets intresse (SOU 1993:90 s. 293 f.). Förslaget innebar att både allmänhetens rätt till insyn och kommunens möjligheter till kontroll skulle regleras i avtal. Eftersom det inte gavs några närmare riktlinjer för omfattningen av den medborgerliga insynen hade förslaget, om det genomförts, inneburit att det varit upp till kommunen och entreprenören att i de enskilda fallen bestämma om omfattningen av insynsrätten. Någon ovillkorlig rätt till insyn föreslogs alltså inte. I regeringens förslag till reglering slopades allmänhetens rätt till insyn och endast kommunernas kontrollmöjligheter blev lagreglerade. Regeringen anförde (prop. 1993/94:188 s. 42 f.).

> Till skillnad från kommunala företag driver privata entreprenörer sin verksamhet i vinstsyfte och i konkurrens med andra aktörer på marknaden. Att lagstifta om en rätt till insyn för allmänheten genom handlingsoffentlighet när det gäller verksamhet som en helt privat entreprenör driver på uppdrag av en kommun eller ett landsting skulle skapa betydande gränsdragningsproblem. En offentligrättslig reglering av det privata näringslivet i dessa avseenden skulle sannolikt också motverka syftena med strävandena att utsätta den offentliga verksamheten för konkurrens.
>
> Samtidigt är det emellertid önskvärt att allmänheten har insynsmöjligheter i någon form i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad. Sådan verksamhet bedrivs för att

tillgodose ett kommunalt ändamål och med kommunala medel.

Kommittén har föreslagit en i lag reglerad skyldighet för kommuner och landsting att tillförsäkra allmänheten möjligheter att kontrollera verksamheten. Enligt förslaget skall insynen dock ges en omfattning som med beaktande av enskilda intressen är rimlig med hänsyn till verksamhetens art, allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs samt omständigheterna i övrigt.

Regeringen är i likhet med flera remissinstanser tveksam till kommitténs förslag i denna del. En sådan regel ger utrymme för vitt skilda tolkningar av vad som i det enskilda fallet kan krävas. Det är vidare tveksamt om kommunens eller landstingets beslut på grundval av en sådan regel efter överklagande skulle kunna bli föremål för laglighetsprövning. Enligt vår bedömning finns det också anledning att befara att ett krav på att allmänheten skall ha direkt insyn i helt privata företag skulle minska intresset hos sådana företag att träffa entreprenadavtal om kommunal verksamhet och därmed minska möjligheterna att utsätta sådana delar av den kommunala verksamheten som lämpar sig för det för konkurrens. Till det kommer de problem som är förknippade med gränsdragningen av vad som i det enskilda fallet skall kunna vara föremål för insyn.

Regeringen menade att allmänhetens behov av insyn i en entreprenörs verksamhet var tillräckligt tillgodosett genom möjligheten till indirekt insyn via kommunen.

3.2 Kommunens ansvar för och möjlighet till insyn i verksamhet som drivs av annan

Kommunens ansvar för en verksamhet och skyldighet att tillförsäkra sig insynsmöjlighet är desamma oavsett om utföraren är ett delägt företag eller ett helt privatägt företag. Nämnderna skall inom sina områden se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som gäller för verksamheten, 6 kap. 7 § KomL. Detta gäller även då verksamheten lämnats över till någon annan. Huvudansvaret för verksamheten vilar alltså på nämnden oavsett driftform. Den som bedriver verksamheten har dock ett självständigt skadeståndsansvar för till exempel person- och sakskador som uppkommer på grund av verksamheten. Vidare har den som bedriver verksamheten arbetsgivaransvaret för personalen. I samband med att kommunens ansvar för verksamheten förtydligades uttalade regeringen följande (prop 1993/94:188 s. 40 f.).

Kännetecknande för kommunala entreprenader är att en kommun eller ett landsting anlitar en extern producent för en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen regi. Kommunen eller landstinget har kvar huvudmannaskapet och har därigenom också kvar det yttersta ansvaret för verksamheten och skall se till att den anlitade entreprenören uppfyller de bestämmelser som gäller för verksamheten. Innehållet i entreprenadavtalet är därför av största vikt för att kommunerna och landstingen skall kunna fullgöra sitt ansvar gentemot sina medlemmar. Avtalet är vid sidan av den associationsrättsliga lagstiftningen och de eventuella särskilda regler om privat bedriven verksamhet i speciallagstiftningen det som styr en verksamhet sedan den överlämnats. Det är kommunen eller landstinget och inte primärt entreprenören som inför medlemmarna ansvarar för att den av entreprenören bedrivna verksamheten uppfyller samma kvalitetskrav som den som bedrivs i egen regi.

Man måste därför avtalsvägen genom särskilda villkor skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörandet av uppgifter inom offentlig förvaltning. Dessa särskilda villkor anges i 1 kap. 9 § regeringsformen. Vidare bör avtalen innehålla de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer som skall gälla för verksamheten. Det måste dessutom innehålla möjligheter för kommunen eller landstinget att häva avtalet, om verksamheten slår fel. Att de skall ha rätt att följa upp och inspektera verksamheten måste också finnas med i avtalet.

För att kunna ta sådant ansvar som det talas om i lagrummet krävs att nämnderna har tillgång till erforderlig information från företagen. Fullmäktige skall därför se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att följa upp och kontrollera verksamheten, 3 kap. 19 § KomL. I lagrummet anges inte hur kontrollen skall tillförsäkras utan det finns ett utrymme att anpassa kraven till olika typer av verksamhet. Kontrollmöjligheten kan tas in i avtalet med entreprenören. Beträffande de delägda företagen har kommunen dessutom den rätt till insyn som tillkommer ägaren enligt 9 kap. 12 § aktiebolagslagen (1975:1385).

3.3 Olika sätt att skapa ökad medborgerlig insyn

3.3.1 Reglerna om handlingsoffentlighet tillämpas i företagen

En möjlighet är att göra regelsystemet kring handlingsoffentlighet tillämpligt även beträffande de privata och delägda företag som utför verksamhet på uppdrag av en kommun.

Det finns ett färdigt regelsystem rörande handlingsoffentlighet och sekretess som kan tillämpas på samma sätt som beträffande de företag där en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande. Rätten att överklaga beslut följer automatiskt. Företagen jämställs med myndigheter vid tillämpningen av regelverket. Handlingar som hör till den verksamhet som bedrivs för kommunens räkning blir jämställda med allmänna handlingar. Företagen blir skyldiga att diarieföra handlingarna. Vidare blir regler om arkivering, hur utlämnande skall ske osv. tillämpliga.

En alternativ lösning är att i lagtext räkna upp vilka verksamheter som skall omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet. Så snart en kommun lägger ut en sådan verksamhet på ett privat eller delägt företag kommer företaget att omfattas av regelverket vad avser den uppräknade verksamheten. Ett urval av verksamheter måste då göras så att det i de enskilda fallen står klart om regelverket är tillämpligt eller inte. Det bör inte få förekomma att man vid en upphandling är osäker på om reglerna kommer att bli tillämpliga. En sådan lösning kräver således en inventering av verksamheter och vidare att man tar ställning till efter vilka kriterier verksamheter skall väljas ut. Urval kan ske efter behov av insyn, ekonomisk insats från kommunen, om verksamheten i större eller mindre omfattning påverkar enskilda osv.

3.3.2 Rätten till insyn begränsas till vissa medborgare

Rätten och möjligheten till insyn kan antas ha större betydelse för de som berörs av den verksamhet som bedrivs än för övriga medborgare. Detta kan motivera att rätten till insyn begränsas till vissa medborgare, till exempel brukare. Liksom beträffande andra lösningar är det inte givet att behovet av insyn är detsamma i alla typer av verksamheter. Insynsrätten kan alltså begränsas till vissa medborgare och vissa verksamheter. Lösningen passar väl för verksamheter som är specialreglerade där regler kan tas in i de särskilda författningar som gäller.

Socialtjänstkommittén har i sina betänkanden SOU 1994:139 och SOU 1995:86 gett förslag på ett system med begränsad brukarinsyn. I förslaget till ny socialtjänstlag sägs att en kommun får sluta avtal

med någon annan om att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten, dock inte uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Om en uppgift lämnas över gäller en bestämmelse om tystnadsplikt för anställda i den privata verksamheten. Tystnadsplikten omfattar vad som kommit fram om enskildas personliga förhållanden. Brottsbalkens regler om straff för brott mot tystnadsplikt blir tillämpliga.

I förslag till lag om dokumentation och socialtjänstregister sägs att en socialtjänsthandling i en personakt hos den som bedriver privat verksamhet och som står under länsstyrelsens kontroll på begäran av den enskilde så snart som möjligt skall tillhandahållas för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia. Den enskilde ges alltså en begränsad rätt till insyn på så sätt att han har rätt att få ta del av uppgifterna i sin egen akt. Uppgifterna i personakten får dock inte lämnas ut om de inte kunnat lämnas ut enligt bestämmelserna i sekretesslagen. Så kan till exempel vara fallet med en anmälan om barnmisshandel. Frågor om utlämnande av personakt skall enligt förslaget prövas av den som är ansvarig för akten. Om den ansvarige anser att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut, skall han genast med eget yttrande överlämna frågan till länsstyrelsen för prövning. I fråga om överklagande av länsstyrelsens beslut skall bestämmelserna i 15 kap. 7 § SekrL tillämpas.

Rätten att anlita entreprenör, omfattningen av de anställdas tystnadsplikt och rätten att ta del av egen akt regleras alltså i skilda lagar. Vid prövningen av om en uppgift kan lämnas ut skall sekretesslagen bestämmelser tillämpas och beträffande hur länsstyrelsens beslut skall överklagas så gäller sekretesslagen i tillämpliga delar.

3.3.3 Insyn via kommunal nämnd

Då privata och delägda kommunala företag bedriver en verksamhet som kommunen ansvarar för blir handlingar som sänds från företagen till kommunen allmänna i och med att de anses som inkomna dit. Beträffande när en handling anses inkommen till en myndighet se avsnitt 2.4.4. Handlingarna blir tillgängliga för allmänheten med iakttagande av de begränsningar som gäller enligt sekretesslagen. Kommunen kan redan i samband med att en upphandling inleds bestämma vilka handlingar och rapporter som skall ges in till kommunen och på så sätt styra allmänhetens möjligheter till insyn. Vilka handlingar som skall ges in dokumenteras lämpligen i avtalet med entreprenören. Den medborgerliga insynen blir således beroende av vad kommunen avtalat med entreprenören.

Kommunen och dess organ omfattas av det befintliga regelsystemet kring handlingsoffentlighet och några nya bestämmelser som reglerar det praktiska kring insynen behöver inte tillskapas. Det nu beskrivna systemet finns redan i dag. Det saknas dock bestämmelser som mer i

detalj reglerar vilken information kommunen skall tillförsäkra sig. Den indirekta medborgerliga insynen är beroende av hur kommunerna väljer att hantera frågorna i avtalen med entreprenörerna. För att uppnå enhetlighet kring vilken insynsrätt som skall finnas kan man införa regler om vilka handlingar och vilken information kommunerna skall tillförsäkra sig. Det kan å andra sidan finnas skäl för att även fortsättningsvis låta kommunerna avgöra vilka handlingar och vilken information de skall till försäkra sig i samband med att en entreprenad handlas upp. Ett sådant synsätt stryker under att det är politikerna som ansvarar för att verksamheten bedrivs på ett effektivt och rättsäkert sätt. Om medborgarna anser att de inte får tillräcklig insyn i överlåtna verksamheter kan de reagera på olika sätt för att få till stånd en förbättring, ytterst genom att i val till fullmäktige rösta bort de ansvariga politikerna.

Kommunens beslut beträffande handlingar som kommit in till kommunen går att överklaga och även handlingar som inte kommit in men som nämns i avtalet och finns hos entreprenören kan begäras utlämnande. Systemet garanterar ingen direktåtkomst av handlingar hos entreprenörerna utan kommunen kommer att belastas med visst merarbete för att tillgodose allmänhetens krav på insyn. Kommunen ansvarar emellertid för verksamheten och skall under alla förhållanden tillförsäkra sig rätt till insyn varför olägenheterna inte kan bedömas som alltför stora.

3.3.4 Avtalet reglerar den medborgerliga insynen

Kommunen kan i lag åläggas att i avtalen med privata och delägda företag tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamheten. Insynen kan antingen göras total varvid det i avtalen skall framgå att reglerna om handlingsoffentlighet skall tillämpas. En annan möjlighet är att anpassa rätten till insyn efter verksamheten. Enligt tidigare gällande bestämmelser skulle kommunen se till att allmänheten i rimlig omfattning hade rätt till insyn i verksamhet som bedrevs av delägda företag. Reglerna gäller fortfarande i vissa verksamheter där kommunen har rättsligt bestämmande inflytande i företaget men där inflytandet är mindre än två tredjedelar. Dessa företag skall från och med 1998 behandlas som de helägda företagen.

Ett problem som uppkommer är om rätten till insyn skall förenas med en rätt att överklaga ett negativt beslut. Man kan tänka sig att i avtalet föreskriva att ett företag som inte vill lämna ut en handling är skyldigt att lämna in handlingen till kommunen som har att fatta ett beslut om utlämnande. Kommunens beslut går därefter att överklaga om det går sökanden emot. Det är inte möjligt att avtalsvägen införa en rätt att överklaga ett företags beslut till kammarrätten.

För att den avtalade insynen skall vara meningsfull måste allmän-

heten på något sätt kunna få reda på vilka handlingar som finns i verksamheten. Regler om registrering av handlingar osv. måste därför finnas i avtalen.

3.4 Allmänna överväganden

Kommunal verksamhet bedrivs på medborgarnas uppdrag och för att tillgodose deras behov av nyttigheter. Medborgerlig insyn och kontroll kan tillskapas på olika sätt. Medborgarna kan ges möjlighet att ta del av handlingar i verksamheten. En annan möjlighet är att se över de tystnadsplikter som gäller för verksamheterna och eventuellt komplettera med regler om meddelarfrihet. Tillgång till handlingar ger möjlighet för allmänheten att aktivt söka information. Regler om meddelarfrihet bygger på att anställda i företaget är aktiva och lämnar ut information. Vi anser att insynen framförallt bör åstadkommas genom rätt att ta del av handlingar rörande verksamheten. Meddelarfrihet för privatanställda har utretts tidigare (SOU 1990:12). Förslaget, som avvisades av ett flertal remissinstanser, ledde emellertid inte till lagstiftning. I sammanhanget bör dock nämnas att lagen om skydd för företagshemligheter ger ett visst skydd för privatanställda som lämnar uppgifter. Regeringen ansåg det lämpligt att avvakta erfarenheterna av lagen om skydd för företagshemligheter innan frågan om meddelarfrihet i privata företag aktualiseras (prop. 1990/91:64 s. 43). Vi har valt att inrikta arbetet på frågan om möjlighet att ta del av handlingar rörande den överlämnade verksamheten.

Medborgarnas intresse av att kunna kontrollera att den kommunala verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och effektivt sätt bör vara avgörande för vilken möjlighet till insyn som skall finnas. Det finns ingen anledning att medborgarna skall behandlas olika vad gäller rätten att ta del av handlingar beroende på hur kommunen väljer att organisera verksamheten. Det bör inte vara möjligt att inskränka rätten till insyn genom att välja en verksamhetsform som är insynsskyddad. Den medborgerliga möjligheten att ta del av handlingar bör således i princip vara densamma oavsett vilken verksamhetsform som väljs.

För verksamheter som bedrivs i enskild regi finns idag ett antal tystnadsplikter i lag, till exempel i socialtjänstlagen. Dessa tystnadsplikter bör inte påverkas av möjligheten att ta del av handlingar. Företagens skyldighet att lämna ut handlingar och uppgifter bör i så stor utsträckning som möjligt vara densamma som om uppgiften eller handlingen fanns hos en kommun.

Vårt principiella ställningstagande medför att offentlighet bör vara huvudregel även då ett delägt kommunalt företag eller ett privat företag utför den verksamhet som kommunen ansvarar för. Vad gäller allmänna handlingar får rätten att ta del av dem endast begränsas om

det är påkallat med hänsyn till vissa i TF uppräknade intressen. De närmare begränsningarna framgår av sekretesslagen och andra lagar som sekretesslagen hänvisar till. Vi menar att principen bör vara densamma vad gäller uppgifter i de företag som behandlas här. Företagens intresse av att hemlighålla vissa uppgifter bör därför tillgodoses genom sekretessregler eller regler om tystnadsplikt och inte genom att utesluta möjlighet att ta del av handlingar rörande verksamheten.

Detta medför att kommunerna inte bör få något inflytande över omfattningen av insynsrätten. Däremot kan formerna för att införa insynen få variera mellan olika kommuner och verksamheter. Det väsentliga är att medborgarna kan få del av handlingar i samma omfattning oavsett driftform. För att en rätt att ta del av handlingar på detta sätt skall vara meningsfull krävs att företagen har handlingarna ordnade på sådant sätt att det är möjligt att identifiera dem.

De krav vi ställt upp kan uppfyllas genom två olika lösningar. Företagen kan jämställas med myndigheter så som varit fallet beträffande de helägda företagen, dvs. lagstiftningen riktas mot företagen. Den andra lösningen är att rikta lagstiftningen mot kommunerna och låta dem ansvara för att rätten till insyn tillgodoses. Detta sker enklast genom att föreskriva att kommunen endast får anlita delägda och privata företag om vissa villkor uppfylls. Brukarinsyn och indirekt insyn är inte tillräckliga för att uppfylla de krav vi ställt och kommer därför inte att behandlas vidare.

En lösning där företagen jämställs med myndigheter innebär att ett företags beslut angående utlämnande av en handling som jämställs med allmän handling kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vidare kommer företagen, vad gäller frågor om utlämnande av handlingar, att falla under JO:s och JK:s tillsyn. Frågan om meddelarfrihet blir aktuell. Ett antal offentligrättsliga inslag kommer alltså att införas i företagen. Dessa följder utlöses då en kommun lägger ut verksamhet på ett företag och måste rimligtvis upphöra då verksamheten upphör eller tas över av någon annan. Det kommer alltså att handla om ett jämställande med myndigheter under den tid som verksamheten pågår. Vissa förhållanden måste dock bestå även efter det att verksamheten upphört eller flyttats. Det måste till exempel vara möjligt att komma åt handlingar som härrör från verksamheten. De kan antingen förvaras hos företagen eller lämnas till aktuell arkivmyndighet. Vad gäller de företag där offentlighetesprincipen redan gäller kan en kommun som säljer ut ägarmajoriteten medge att ett företag får förvara vissa handlingar även efter försäljningen. Det blir då möjligt för allmänheten att ta del av handlingarna. Handlingar som inte längre behövs i verksamheten skall ges in till kommunen. Motsvarande lösning kan användas även beträffande delägda och privata företag.

Den andra möjligheten är att ålägga kommunerna skyldighet att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamheten. Lagstiftningen

skulle i så fall rikta sig mot kommunen och inte mot företaget. En sådan lösning innebär en avtalad skyldighet för företagen att behandla handlingarna på ett visst sätt. Allmänheten skall alltså ha samma möjligheter att få ta del av handlingar som då en kommun bedriver verksamheten.

Den stora nackdelen med en lösning av detta slag är att det inte i avtalet går att införa någon möjlighet att till domstol överklaga ett beslut att inte lämna ut en handling. Däremot är det möjligt att i avtalet föreskriva att en handling under vissa förhållanden skall lämnas in till kommunen. Genom att handlingen kommer in till kommunen blir den allmän och det blir möjligt att överklaga kommunens beslut att inte lämna ut den. Avtalslösningen innebär att meddelarfrihet inte automatiskt införs. De anställda i företagen behöver alltså inte påverkas av en sådan lösning. Om meddelarfrihet inte införs urholkas insynsrätten till viss del eftersom det endast blir möjligt att ta del av handlingar. Vidare kommer företagen inte att omfattas av JO:s eller JK:s tillsyn.

Om ett företag inte uppfyller sina förpliktelser enligt avtalet blir det upp till kommunen att agera, genom uppsägning av avtalet eller på annat sätt. Man kan tänka sig att i avtalet ta in bestämmelser om vad som händer om avtalet inte följs i dessa delar.

En tänkbar nackdel som är gemensam för båda lösningarna är att rätten till insyn kan medföra att privata företag drar sig för att vilja ta över verksamheter som i dag bedrivs i kommunal regi och att konkurrensen på så sätt urholkas. Det är vidare möjligt att privata företag inte vill träda i affärsförbindelser med företag som omfattas av en medborgerlig insynsrätt. I samband med remissbehandlingen av lokaldemokratikommitténs förslag att införa handlingsoffentlighet i de helägda företagen framfördes sådana farhågor. Utvärderingen av den lagstiftningen har inte kunnat peka på något konkret fall där konkurrensen försämrats eller olika aktörer dragit sig för att träda i förbindelse med något helägt företag. Det ligger dock i sakens natur att det är svårt att hitta fall där någon valt att inte engagera sig. Vissa av de kritiska remissinstanserna har vidhållit att det föreligger sådana risker. Vi anser emellertid att den medborgerliga rätten till insyn är avsevärt viktigare än den eventuella risk för konkurrensförsämring som teoretiskt kan finnas.

En skyldighet för företagen att lämna ut handlingar till kommunen eller allmänheten medför att handlingarna måste ordnas på visst sätt. Det finns redan i dag krav enligt bokföringslagen på att vissa handlingar skall hanteras på visst sätt. I specialreglerade verksamheter inom t.ex. socialtjänsten och sjukvården finns även krav på dokumentation av verksamheten i form av journalföring m.m. Rätten till insyn torde dock medföra visst merarbete vilket kan medföra kostnader. Kostnadsfrågan är dock mycket svår att bedöma. Utvärderingen av införandet av handlingsoffentlighet i helägda företag ger en splittrad

bild. Flertalet företag uppger att de inte fått några direkta kostnader. Vissa företag har emellertid uppgett att mycket stora kostnader har uppkommit, bland annat för att kunna registrera handlingar och ta hand om förfrågningar. Även om det skulle uppkomma kostnader på grund av medborgerlig rätt till insyn är det inte givet att verksamheten totalt sett blir dyrare. Rätten till insyn skall som nämnts ovan garantera effektiviteten i förvaltningen. Insyn i företag kan på samma sätt antas garantera effektivitet vilket skulle leda till minskade kostnader för huvudmännen. Ökad kännedom om de villkor som gäller i en viss entreprenad kan även leda till att nya aktörer är beredda att lämna anbud på förmånligare villkor än den befintliga entreprenören gjort. I sammanhanget bör det också pekas på att inyn i privata och delägda företag innebär att förutsättningarna blir mer likartade vad gäller olika aktörers möjligheter att lämna anbud. Ökad insyn kan även leda till ökade krav på kommunen. En ökad arbetsinsats med tanke på dessa frågor torde dock resultera i ökade möjligheter till uppföljning och kontroll, vilket gagnar effektiviteten.

Båda lösningarna medför att den enskilde medborgaren ges en rätt att ta del av handlingar rörande den överlämnade verksamheten i samma omfattning som om verksamheten hade bedrivits i kommunens egen regi. Lösningen med att rikta lagstiftningen mot kommunerna understryker att det är kommunerna som ansvarar för verksamheten. Vidare kommer en skyldighet att avtala om insynsrätt att ställa stora krav på avtalens utformning vad gäller den verksamhet som skall lämnas över. Insynsrätten kan ju inte omfatta annat än vad som framgår av avtalet. I vissa fall är detta all verksamhet som ett företag bedriver men företagen kan även bedriva annan verksamhet där insyn inte skall förekomma. Avtalet är ett mycket centralt dokument som reglerar ett antal frågor. Garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörandet av uppgifter inom offentlig förvaltning måste tillförsäkras avtalsvägen. Avtalen skall även definiera de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer som skall gälla för verksamheten. De måste dessutom innehålla möjligheter för kommunen att häva avtalet, om verksamheten slår fel. Även kommunens rätt att följa upp och inspektera verksamheten måste finnas med i avtalet. Övervägande skäl talar för att rikta lagstiftningen mot kommunerna och att avtalet med företagen skall innehålla regler om en medborgerlig insynsrätt.

Det är som nämnts kommunen som har huvudansvaret för verksamheten även efter det att den lämnats över. Det bör därför vara kommunen som ansvarar för att insynsmöjligheten tillgodoses. Lagstiftningen bör inte gå längre än att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar rörande den överlämnade verksamheten i samma omfattning som då kommunen själv bedriver verksamheten. Det bör vara upp till avtalsparterna att avgöra om allmänheten skall kunna

vända sig direkt till företaget i fråga. Om sådan reglering inte tas in i avtalet kan allmänheten endast vända sig till kommunen som sen måste agera gentemot företaget. En lösning där allmänheten kan vända sig direkt till företaget framstår som mest ändamålsenlig och kommunerna bör sträva efter att sådan rätt kommer till stånd. Det måste dock under alla förhållanden vara möjligt att få reda på vilka handlingar som finns. Om en begäran att få ut handlingar skall framställas till kommunen måste den infordra diarier och handlingar som omfattas av åtagandet men som inte diarieförts. En sådan lösning kan passa väl för verksamheter som inte har möjlighet att ta emot allmänheten i egna lokaler. Bilden blir något mer komplicerad om handlingar i företagen hanteras med hjälp av datorer. Om allmänheten inte kan vända sig till företaget måste företaget ställa datorutrustning och material till kommunens förfogande så att allmänheten kan söka i register m.m. i kommunens lokaler. Starka skäl talar för att parterna i vart fall bör avtala om hur allmänheten efter förfrågan hos kommunen kan få möjlighet att ta del av uppgifter ur företagens datorer utan att utrustning ställs till kommunens förfogande. Vi menar sammanfattningsvis att valfriheten på denna punkt inte inskränker rätten att ta del av handlingar. Den möjliggör praktiska lösningar för olika verksamheter. Det finns dock en viss risk för att det blir svårare att veta vart man skall vända sig med en begäran. Kommunen måste som huvudman ta ansvar för att undanröja sådana problem så att insynrätten inte inskränks på grund av praktiska hinder.

4 Vårt förslag

Vi föreslår att kommuner och landsting åläggs att i avtal med privata och delägda kommunala företag m.fl. juridiska personer tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamheten. När en kommun själv bedriver verksamhet och köper enstaka stödtjänster från utomstående skall det inte ställas upp krav på medborgerlig insyn i den utomståendes verksamhet. Vården av en kommunal angelägenhet får lämnas över endast om den medborgerliga rätten till insyn tillgodoses. Allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar rörande den överlåtna verksamheten i samma omfattning som om verksamheten hade bedrivits i kommunens regi. Parterna kan antingen avtala om att allmänheten får vända sig direkt till den som bedriver verksamheten eller till kommunen som i sin tur begär in handlingar från entreprenören. Avtalet skall under alla förhållanden innehålla en skyldighet för entreprenören att till kommunen eller landstinget lämna in handlingar som skulle varit allmänna om verksamheten bedrivits i kommunens eller landstingets egen regi, dock inte till den del en handling innehåller uppgifter som enligt en lagstadgad tystnadsplikt inte får lämnas ut. Företaget skall inte heller vara skyldigt att till kommunen ge in handlingar till den del de innehåller uppgifter om företagets drift- och affärsförhållanden om det av någon särskild anledning kan antas att företaget lider skada om uppgifterna röjs för kommunen. Handlingar i upphandlingsärenden behöver inte ges in till kommunen förrän upphandlingen avslutats eller avbrutits. Handlingar som ges in till en kommun eller ett landsting blir allmänna handlingar och kommunens eller landstingets beslut att vägra lämna ut sådana handlingar kommer att kunna överklagas till kammarrätten.

4.1 Allmänt om införandet

Allmänheten skall som huvudregel ha rätt att ta del av handlingar som rör kommunala angelägenheter oavsett i vilken form verksamheten bedrivs. Kommuner har en möjlighet att lämna över vården av angelägenheter till andra. En generell bestämmelse av denna innebörd finns i 3 kap. 16 § KomL. Vidare finns bestämmelser som uttryckligen medger att vissa verksamheter lämnas över till annan. Sådana bestämmelser finns i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen,

tandvårdslagen, räddningstjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, lagen om försöksverksamhet med kommunal primärvård samt i lagen om entreprenadförhållanden i skolan. Gemensamt för sådana verksamheter är att en kommun själv kan bestämma om en verksamhet skall bedrivas i egen regi eller av annan.

Vi föreslår att lagstiftningen riktas mot kommunen och att det är kommunen som ansvarar för att den medborgerliga rätten att ta del av handlingar blir lika omfattande oavsett driftform. Kommunen bör därför åläggas att i avtalet tillförsäkra allmänheten denna rätt. Regeln utformas lämpligen så att avtal endast får ingås om vissa förutsättningar är uppfyllda. Allmänhetens rätt till insyn utgör ett villkor för att få lägga ut vården av angelägenheten på någon annan än sådan juridisk person som omfattas av 1 kap. 9 § SekrL. En bestämmelse av denna innebörd tas in i kommunallagens tredje kapitel. I de lagar där uttryckliga befogenheter att lämna över verksamhet finns görs en hänvisning till bestämmelsen i kommunallagen.

Skyldigheten att tillgodose allmänhetens rätt till insyn uppkommer i samband med att vården av en kommunal angelägenhet anförtros någon som avses i lagrummet. Detsamma skall gälla när ett befintligt avtal förlängs eller omförhandlas.

De avtal som löper vid tiden för ikraftträdandet av lagändringen påverkas inte.

4.2 Avgränsning utifrån vem som anförtros vården av en kommunal angelägenhet

All verksamhet som på kommuners uppdrag bedrivs av juridiska personer bör omfattas av insynsmöjligheten. Fysiska personer som, utan att vara anställda av en myndighet, på uppdrag deltar i myndighetens verksamhet omfattas av tystnadsplikt enligt vad som gäller för myndighetens anställda. Det saknar betydelse om uppdraget är författningsreglerat eller civilrättsligt baserat. Handlingar i verksamheten blir i regel allmänna handlingar. Fysiska personer som anförtros vården av en kommunal angelägenhet kan inte på samma sätt anses delta i myndighetens verksamhet.

Det är inte rimligt att i avtal ålägga fysiska personer att hantera handlingar på sådant sätt som vi menar bör vara fallet med juridiska personer. Insynen får i dessa fall i stället ske genom att uppdragsgivaren i samband med att verksamheten läggs ut tillförsäkrar sig rätt till insyn och information. Handlingar som på så sätt kommer in till en kommun blir allmänna handlingar. Skulle det visa sig att fysiska personer i ökad utsträckning anlitas i syfte att försvåra den medborgerliga rätten till insyn bör dock vårt ställningstagande i denna del omprövas. För närvarande är vi dock inte beredda att föreslå att

fysiska personer skall omfattas.

4.3 Avgränsning med hänsyn till verksamhet

En kommun behåller huvudansvaret för en verksamhet som överlåts till annan. Det är angeläget att reglera insynsfrågan när hela verksamheter läggs ut på sådana som inte omfattas av regler om handlingsoffentlighet. Om en kommun däremot väljer att köpa enstaka stödtjänster till en verksamhet som man själv bedriver gör sig kraven på insyn inte lika starkt gällande.

Avgörande för om rätt till insyn för allmänhen skall tas in i avtal bör vara om det är vad som benämns en kommunal angelägenhet som lämnas över till annan. Samtliga uppgifter som en kommun har rätt att lämna över till annan bör omfattas, även så kallade stödtjänster. Städningen av ett kommunalt daghem kan sägas vara en kommunal angelägenhet och skall därför omfattas. Om fastighetsskötseln läggs över på annan bör den omfattas. Om däremot en kommun köper enstaka tjänster till exempel anlitar en glasmästare för en enstaka reparation bör det arbetet inte omfattas. Om ett avropsavtal med glasmästaren upprättas torde dock vården av en kommunal angelägenhet ha lämnats över och insyn i verksamheten skall finnas. Köp av enstaka stödtjänster skall alltså inte omfattas.

När kommuner stödjer vissa verksamheter genom att bevilja aktivitetsbidrag kan man inte säga att vården av en kommunala angelägenheter överlämnas. Om en kommun lämnar över skötseln av en anläggning, till exempel en idrottsplats, till en ideell förening och utöver ett allmänt bidrag även beviljar särskilda bidrag för skötseln av anläggningen bör något krav på insyn i föreningens verksamhet inte ställas upp. Skötseln av den i och för sig kommunägda idrottsplatsen får anses vara en angelägenhet för föreningen. Om skötseln däremot lämnas över till ett företag som på uppdrag av kommunen sköter anläggningen skall kommunen tillförsäkra allmänheten rätt till insyn.

När en kommun köper varor eller anlitar ett företag för att producera något, till exempel uppföra en byggnad, bör det inte ställas upp krav på insyn i den verksamhet som det utomstående företaget bedriver.

Vi anser att vårt lagförslag medför en skyldighet för kommuner att, i samband med att vården av en kommunal angelägenhet lämnas över, se till att även verksamhet som lämnas vidare till underentreprenörer kommer att omfattas av rätt till medborgerlig insyn. Detta skall gälla oberoende av till vem vården av en viss angelägenhet överlämnas. Även kommunalförbund och helägda företag skall se till att medborgarna tillförsäkras rätt till insyn i verksamhet som överlåts. Kommunalförbundslagen bör kompletteras med hänvisningar till

huvudbestämmelsen i kommunallagen så att det klart framgår att även kommunalförbund har en skyldighet att se till att den medborgerliga rätten till insyn tillgodoses.

All verksamhet som inte avser enstaka stödtjänster och som läggs ut på sådana juridiska personer som inte omfattas av 1 kap. 9 § SekrL skall omfattas av avtalsgrundade åtaganden att låta allmänheten ta del av handlingar. Om den till vilken en verksamhet överlåts enbart bedriver verksamhet på uppdrag av kommunen omfattar åtagandet samtliga handlingar som skulle varit allmänna om kommunen bedrev verksamheten i egen regi. Om ett företag däremot bedriver även annan verksamhet omfattas endast sådana handlingar som skall behandlas som allmänna handlingar och som hör till den överlämnade verksamheten. Det blir då nödvändigt att i avtalet klart avgränsa verksamheten så att företaget kan avgöra om en handling skall omfattas av åtagandet eller inte.

Frågan om reglering av handlingars offentlighet hos entreprenörer i skolan behandlades i samband att med lagen om entreprenadförhållanden inom skolan infördes. Departementschefen anförde (prop. 1992/93:230 s. 36).

> Med den modell jag nu föreslår kommer alla övergripande beslut att fattas av kommunala förtroendemän eller anställda hos kommunen eller landstinget, främst av rektor. Vidare kommer ansvaret för elevvårdsfrågor alltjämt att ligga att ligga kvar hos kommunen eller landstinget. Alla viktigare handlingar kommer att inges till en kommunal myndighet och förvaras där. De betygskataloger, som satta betyg skall införas i, kommer inte heller att förvaras hos en entreprenör. Det finns således enligt min mening inte något behov av att reglera frågan om handlingars offentlighet hos en entreprenör.

Vi menar dock att entreprenader inom skolan inte bör särbehandlas utan att samma krav skall ställas på insyn i den verksamhet som bedrivs på detta område. Eventuellt kommer den föreslagna regleringen i praktiken inte att innebära någon skillnad i förhållande till vad som gäller i dag. Vad som regleras är att frågan om insyn i verksamheten måste tas in i avtalet mellan parterna.

4.4 Avgränsning i tiden

Rätten för allmänheten att ta del av handlingar införs genom en avtalsförpliktelse och avtalet begränsar verksamheten i tiden. Det är därför rimligt att åtagandet att låta allmänheten ta del av handlingar endast gäller under den tid avtalet löper. Vidare bör endast handlingar som

kommer in eller upprättas under avtalstiden omfattas. Detta innebär att äldre handlingar faller utanför åtagandet. Likaså upphör skyldigheten att lämna ut handlingar till allmänheten samma dag som ett avtal löper ut. Även om det inte bör finnas någon generell rätt att ta del av handlingar efter det att ett avtal löpt ut är det inget som hindrar att kommunen och entreprenören avtalar om en sådan rätt. Om ett avtal genast eller utan att verksamheten upphör ersätts av ett annat bör även handlingar som inkom eller upprättades under föregående avtalsperiod omfattas av åtagandet i det nya avtalet. Det skall inte vara möjligt att hindra insyn beträffande handlingar som hänför sig till en tidigare avtalsperiod genom att låta någon tid gå mellan avtalen. Kommunen skall i så fall se till att åtagandet omfattar även handlingar hänförliga till tidigare avtalsperioder.

4.5 Obligatoriska moment i avtalet

Vi har utgått från att handlingar i företagen i princip skall behandlas som om de vore allmänna. Detta för att rätten till insyn skall bli meningsfull och för att den som bedriver verksamhet på uppdrag av en kommun skall veta hur handlingarna skall hanteras. Regler om hur allmänna handlingar hanteras finns i TF och sekretesslagen. Vissa av reglerna passar emellertid inte in i ett system där rätten att ta del av handlingar är avtalsgrundad.

Den övergripande regeln, som vi föreslår skall införas i kommunallagen, innebär att en verksamhet får lämnas över endast om allmänheten får samma möjlighet att ta del av handlingar rörande den överlämnade verksamheten som om kommunen själv bedrev verksamheten. Kommunen kan hantera frågan om hur avtalen skall formuleras på olika sätt. En möjlighet är att hänvisa till de lagrum som gäller för allmänna handlingar, en annan är att formulera om de aktuella lagparagraferna till avtalstext. Vi anser att det bör vara upp till den enskilda kommunen att välja lösning. Nedan behandlar vi de moment som måste beaktas i avtalet.

4.5.1 Handling

Begreppet handling definieras i 2 kap. 3 § TF. Med handling avses framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. För att en handling skall anses som allmän krävs att den förvaras hos en myndighet och att den är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

I en myndighets verksamhet görs skillnad mellan allmäna handlingar

och sådana som inte är det. I ett företag finns inga allmänna handlingar utan endast handlingar som omfattas av åtagandet gentemot kommunen och övriga handlingar. De handlingar som hade varit allmänna handlingar om en myndighet bedrivit verksamheten skall omfattas av avtalsåtagandet. Detta innebär att samma avgränsningsregler kan tillämpas beträffande företagens handlingar. I avtalet kan man antingen hänvisa till 2 kap. 3 § TF och föreskriva att den skall tillämpas på motsvarande sätt eller formulera ett avtalsvillkor med samma innebörd, till exempel på följande sätt.

> I § Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.
>
> II § Allmänheten har endast rätt att ta del av handlingar och uppgifter i handlingar som rör den överlämnade verksamheten.
>
> III § Allmänheten har rätt att ta del av handling som enligt vad som anges nedan är att anse som inkommen till eller upprättad hos företaget.

4.5.2 Undantag

Undantag från vad som skall anses vara allmänna handlingar finns beträffande vissa brev i 2 kap. 4 § TF och beträffande minnesanteckningar och mellanprodukter i 2 kap. 9 § TF. Vidare finns vissa generella undantag i 2 kap. 11 § TF. Hänvisning kan göras till lagrummen eller så kan avtalstext formuleras till exempel på följande sätt.

> IV § Allmänheten har dock inte rätt att ta del av följande handlingar
>
> 1. promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, som inte expedierats, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift,
> 2. utkast eller koncept till beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats,
> 3. handling som förvaras hos företaget endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning,
> 4. brev, telegram eller annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos företaget endast för befordran av meddelande,
> 5. meddelande eller annan handling som har lämnats in till

eller upprättats hos företaget endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom företaget,

6. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek,

7. brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid företaget såvida inte handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på företaget.

4.5.3 Särskilt om upptagningar

En särskild bestämmelse om upptagningar finns i 2 kap 3 § andra stycket TF. Paragrafen kan formuleras på följande sätt i ett avtal.

> V § Upptagning anses förvarad hos företaget, om upptagningen är tillgänglig för företaget med tekniskt hjälpmedel som företaget själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om företaget enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehåller uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.

4.5.4 Inkommen respektive upprättad

Frågor om när en handling anses inkommen respektive upprättad regleras i 2 kap. 6 och 7 §§ TF. Avtalsvillkor kan formuleras på följande sätt.

> VI § Handling anses inkommen till företaget, när den har anlänt till företaget eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i I § gäller i stället att den anses inkommen till företaget när annan har gjort den tillgänglig för företaget på sätt som angives i V §.
>
> Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses ej inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.
>
> VII § Handling anses upprättad hos företaget, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos företaget eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när

den har justerats av företaget eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2. protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av företaget eller på annat sätt färdigställts.

4.5.5 Registrering av handlingar

I 15 kap. 1 och 2 §§ SekrL finns bestämmelser om hur handlingar skall registreras. Handlingar som upprättas eller kommer in till en myndighet skall registreras utan dröjsmål. Registreringsskyldigheten gäller dock inte om en handling uppenbart är av ringa betydelse för verksamheten. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte heller registreras om de hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling kommit in eller upprättats. Handlingar som inte omfattas av sekretess kan till exempel hanteras så att de läggs i tidsordning. Det viktiga är att det skall gå att överblicka vilka handlingar som finns.

Av register över handlingar skall framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning, vem som gett in handlingen och vem den expedierats till samt i korthet vad den innehåller.

Reglerna om registrering bör kunna tillämpas i företagen. Avtalsvillkoret kan formuleras enligt följande.

> VIII § När handling har kommit in till eller upprättats hos företaget skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för företagets verksamhet. I fråga om handlingar, för vilka tystnadsplikt inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.
>
> IX § Beträffande handling som registrerats skall 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,
>
> 4. i korthet vad handlingen rör.

Vid registrering skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

4.5.6 Upptagningar för automatisk databehandling

I 15 kap. 9-13 §§ SekrL regleras automatisk databehandling av uppgifter. Dessa lagrum bör tillämpas på motsvarande sätt i de aktuella företagen eller transformeras till avtalstext.

X § Företag som i sin verksamhet använder automatisk databehandling skall ordna denna med beaktande av den avtalade skyldigheten att låta allmänheten ta del av handlingar. Därvid skall företaget särskilt beakta

1. att handlingar som omfattas av detta avtal bör hållas åtskilda från andra handlingar,
2. att skyddet av uppgifter som omfattas av en lagstadgad tystnadsplikt i upptagningar som är handlingar bör vara sådant att insynen enligt detta avtal inte försvåras,
3. att uppgifter i upptagningar som omfattas av detta avtal inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för allmänheten att ta del av handlingen,
4. att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som omfattas av detta avtal och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

Företaget skall vidare ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos företaget för att ta del av handlingar.

XI § Företaget skall på kommunens begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som företaget förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte omfattas av detta avtal eller om hinder möter på grund av lagbestämmelse om tystnadsplikt, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

XII § Företaget skall för allmänheten hålla tillgänglig beskrivning av de register, förteckningar eller andra anteckningar hos företaget som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB-register). Sådan skyldighet föreligger dock inte i fråga om ADB-register som inte till någon del omfattas av detta avtal.

Företaget är inte heller skyldigt att tillhandahålla beskrivning som uppenbarligen skulle vara av ringa betydelse för allmänhetens rätt att ta del av företagets handlingar.

Beskrivning som avses i första stycket skall ge upplysning om

1. ADB-registrets benämning,
2. ADB-registrets ändamål,
3. vilka typer av uppgifter i ADB-registret som företaget har tillgång till och på vilket sätt dessa uppgifter normalt inhämtas,
4. vilka terminaler eller andra tekniska hjälpmedel som enskild själv kan få utnyttja hos företaget,
5. vilka bestämmelser om sekretess som företaget vanligen skall tillämpa på uppgifter i ADB-registret,
6. vem som hos företaget kan lämna närmare upplysningar om ADB-registret och dess användning i företagets verksamhet,
7. rätt till försäljning av personuppgifter i personregister som avses i datalagen (1973:289).

I beskrivningen skall dock uppgift enligt andra stycket utelämnas, om det behövs för att beskrivningen i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

4.6 Tillhandahållande av handlingar

Allmänna handlingar skall på begäran genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas. Detta framgår av 2 kap. 12 § TF. Uppgifter i allmänna handlingar skall på begäran lämnas ut om uppgiften inte omfattas av sekretess och om inte hinder inte möter av hänsyn till arbetets behöriga gång, 15 kap. 4 § SekrL. Den som vill ha en avskrift av en handling har rätt till detta mot fastställd avgift, 2 kap. 13 § TF.

Begäran att få ta del av en allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen, 2 kap. 14 § TF. Enligt samma lagrum får en myndighet inte efterforska vem som begär att få ta del av en handling eller syftet med begäran i större utsträckning än som behövs för att pröva begäran.

Vi menar att rätten att ta del av handlingar rörande en överlämnad verksamhet inte automatiskt bör medföra en rätt för allmänheten att vända sig direkt till företaget. I stället är det kommunen som skall se till att handlingar lämnas ut. Kommunen kan avtala med företaget om att företaget på begäran skall ge in diarier och icke diarieförda handlingar till kommunen så att allmänheten hos kommunen kan se vilka handlingar som är möjliga att begära ut. Därefter måste kommunen begära in de handlingar som den enskilde vill ta del av. En handling som ges in till kommunen blir allmän och kommunen måste göra en sekretessprövning.

Den andra möjligheten är att kommunen och företaget kommer

överens om att allmänheten kan vända sig direkt till företaget. Denna lösning torde vara den enda praktiskt möjliga vad gäller ADB-uppgifter. Det är möjligt att förvara handlingar som är allmänna och som i TF benämns upptagningar hos annan än myndigheten. Det avgörande är att upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Tillgängligheten kan mycket väl garanteras genom avtal med den som har den erforderliga utrustningen, i detta fall företaget. Upptagningarna blir alltså allmänna handlingar men kan även fortsättningsvis förvaras hos företaget. En annan lösning beträffande upptagningar skulle innebära att kommunen var tvungen att ha egen terminal eller låna terminal och få tillgång till företagets register. Vi vill dock inte utesluta möjligheten att hantera frågan på annat sätt än att låta allmänheten vända sig direkt till företaget.

Båda lösningarna kräver avtalsreglering. Lösningen som ger allmänheten rätt att vända sig direkt till företaget kräver regler om om hur en förfrågan att ta del av handlingar skall hanteras. Följande avtalsvillkor kan användas.

> XIII § Handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling inte tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.
>
> XIV § Den som önskar ta del av handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Företaget är dock inte skyldigt att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Inte heller föreligger skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i I § avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.
>
> XV § Företaget skall tillämpa kommunal taxa eller om sådan saknas självkostnadsprincipen vad gäller avgifter för avskrifter och kopior.
>
> XVI § Företaget får inte på grund av att någon begär att få ta del av handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att företaget skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

XVII § Företaget skall på begäran av enskild lämna uppgift ur handling som omfattas av detta avtal i den mån hinder inte möter på grund av lagstadgad tystnadsplikt eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

XVIII § Företaget skall på begäran av enskild lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av upptagningar för automatisk databehandling som anses som handlingar och som omfattas av detta avtal.

4.7 Företagets prövning av frågor om utlämnande av handlingar och överlämnande av handlingar till huvudmannen

Avtalet mellan kommunen och den som skall bedriva verksamheten kommer alltså att innehålla antingen hänvisningar till regler i TF och sekretesslagen eller regler som motsvarar TF:s och sekretesslagens bestämmelser om hur handlingar och uppgifter skall hanteras. Handlingar som kan lämnas ut och uppgifter som inte omfattas av någon lagstadgad tystnadsplikt skall tillhandahållas. Frågan är då vad detta innebär för företagen.

I dag förfogar ett privat företag över handlingar och uppgifter i företaget. Sekretesslagens materiella bestämmelser gäller inte i en verksamhet som en kommun lämnat över till ett delägt eller privat företag. Företagen kan själv avgöra om en handling eller uppgift skall lämnas ut. I vissa verksamheter finns dock bestämmelser om tystnadsplikt. Så till exempel i 71 a § socialtjänstlagen. Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen får inte obehörigen röja vad han därvid erfarit om enskildas personliga förhållanden. Sådana uppgifter och handlingar med sådana uppgifter som avses i lagrummet får alltså inte lämnas ut. Vi menar att företaget även fortsättningsvis skall ha möjlighet att lämna ut handlingar och uppgifter som inte omfattas lagstadgade tystnadsplikter. Företagen blir alltså fria att lämna ut samtliga uppgifter och handlingar som inte omfattas av sådana lagstadgade tystnadsplikter som gäller för verksamheten. Dessa tystnadsplikter reglerar vad som inte får lämnas ut.

Vad gäller allmänhetens rätt att ta del av handlingar i företagens verksamhet bör denna rätt dock inte gå längre än om verksamheten bedrivits i kommunal regi. Det kan då bli skillnad mellan vad företagen får och måste lämna ut. Detta blir fallet om den lagstadgade tystnadsplikten som gäller i en viss verksamhet är mindre omfattande än motsvarande bestämmelse i sekretesslagen eller om en bestämmelse i sekretesslagen saknar motsvarighet för den enskilda verksamheten.

När ett företag får en begäran - direkt från en medborgare eller via kommunen - att lämna ut en handling som omfattas av åtagandet måste företaget först pröva om handlingen eller uppgiften får lämnas ut. Denna prövning görs enligt de för verksamheten gällande reglerna om tystnadsplikt. Om handlingen i och för sig får lämnas ut men företaget anser att den inte bör lämnas ut, måste företaget göra en fingerad prövning enligt motsvarande bestämmelse i sekretsslagen, dvs. pröva frågan om handlingen måste lämnas ut. Om företaget anser att en handling som får lämnas ut av något skäl inte bör komma medborgaren tillhanda inträder en skyldighet att på begäran - från en kommun eller en enskild - ge in handlingen till kommunen. Kommunen prövar därefter frågan om utlämnande enligt vad som gäller för allmänna handlingar.

Om allmänheten inte får vända sig direkt till företagen måste handlingar som begärs utlämnade ges in till kommunen, dock inte till den del de innehåller uppgifter som inte får lämnas ut enligt någon lagstadgad tystnadsplikt. Lagstadgade tystnadsplikter finns på ett antal områden och syftar i de flesta fall till att skydda någon annan än företaget. Det är inte tillåtet att ge in uppgifter som omfattas av en sådan lagstadgad tystnadsplikt till kommunen för att frågan om utlämnande skall prövas där. Detta innebär en viss försvagning av insynsrätten eftersom frågor om utlämnande av handlingar med sådana uppgifter inte kan bli föremål för domstolsprövning. Vi tror dock att allmänheten kommer att kunna få del av uppgifter och handlingar i samma omfattning som då en kommun bedriver verksamheten i egen regi.

Vidare kan det finnas handlingar med uppgifter om företagets drift- och affärsförhållanden som företaget inte vill lämna in till kommunen med hänvisning till att kommunen som avtalspart inte bör få del av uppgifterna i handlingen. Om handlingen rör den kommunala angelägenheten är utrymmet för den typen av uppgifter troligen mycket begränsat. Man kan tänka sig uppgifter som skulle omöjliggöra ett nytt anbud från företaget i samband med att en entreprenad skall förnyas eller förhandlas om. Röjandet av uppgiften för kommunen måste vara förenat med en avsevärd risk för att entreprenören lider skada. Undantagsvis kan det dock förekomma uppgifter som det inte är rimligt att begära att företaget ger in till huvudmannen trots att företaget i och för sig får lämna ut uppgiften. Det får inte röra sig om uppgifter som entreprenören anser att allmänheten inte skall få del av. Inte heller får det vara fråga om uppgifter som företaget anser att en konkurrent inte bör få del av. Om entreprenören anser att en uppgift inte bör komma kommunen till del måste han ta upp frågan till diskussion med kommunen i samband med att någon begär överlämnande av handlingen med uppgiften. Vi anser alltså att utrymmet för denna typ av uppgifter är mycket begränsat. Skulle det visa sig att ett företag åberopar denna möjlighet i stor omfattning och det kan antas att det sker utan grund kan kommunen inte tvinga fram ett överlämnande av

handlingarna. Kommunen torde dock efter sådana erfarenheter få svårt att förlänga en entreprenad eftersom allmänheten då inte ges rätt till den insyn som följer av 3 kap. 18 a § KomL.

Någon motsvarighet till den absoluta anbudssekretessen saknas beträffande entreprenörerna. Handlingar i upphandlingsärenden bör därför inte ges in till kommunen förrän upphandlingen avslutats eller avbrutits. När så skett skall handlingarna behandlas som övriga handlingar hos entreprenören.

Ett avtal kan formuleras på följande sätt.

> XIII § Företag skall på begäran till kommunen ge in sådana handlingar och diarier som omfattas av detta avtal, dock inte till den del de innehåller uppgifter som inte får lämnas ut enligt en lagstadgad tystnadsplikt.
>
> Företaget skall inte heller vara skyldigt att till kommunen ge in handlingar till den del de innehåller uppgifter om företagets drift- och affärsförhållanden om det av någon särskild anledning kan antas att företaget lider skada om uppgifterna röjs för kommunen.
>
> Handlingar i upphandlingsärenden behöver inte ges in till kommunen förrän upphandlingen avslutats eller avbrutits.
>
> XIV § Företaget skall upplysa enskild som vänder sig direkt till företaget med begäran att få ta del av handling rörande den överlämnade verksamheten om att han skall vända sig till kommunen med sin begäran.

Om allmänheten får rätt att vända sig direkt till företaget måste företaget vara skyldigt att till kommunen ge in handlingar i samma omfattning som om allmänheten inte har rätt att vända sig direkt till företaget. Handlingar som lämnas ut behöver inte dessutom ges in till kommunen och bli allmänna handlingar. I samband med att ett företag avslår en begäran att ta del av en handling bör företaget vara skyldigt att upplysa den enskilde om möjligheten att begära att handlingen ges in till kommunen. Följande avtalsvillkor kan användas.

> XIX § Företag skall på begäran till kommunen ge in sådana handlingar och diarier som omfattas av detta avtal, dock inte till den del de innehåller uppgifter som inte får lämnas ut enligt en lagstadgad tystnadsplikt.
>
> Företaget skall inte heller vara skyldigt att till kommunen ge in handlingar till den del de innehåller uppgifter om företagets drift- och affärsförhållanden om det av någon särskild anledning kan antas att företaget lider skada om uppgifterna röjs för kommunen.
>
> Handlingar i upphandlingsärenden behöver inte ges in till

kommunen förrän upphandlingen avslutats eller avbrutits.

XX § Företaget skall i samband med att enskild begär att få ta del av handling hos företaget upplysa honom om möjligheten att begära att handlingen lämnas in till kommunen

I båda fallen kan vissa handlingar komma att ges in till kommunen. Företagen bör tillsammans med handlingarna ge in ett eget yttrande. Yttrandet bör innehålla företagets bedömning av om handlingen skall lämnas ut eller inte.

Om ett företag anser att en handling inte omfattas av åtagandet, dvs. inte skulle varit allmän om kommunen drev verksamheten eller inte hör till den överlämnade verksamheten, skall företaget inte vara skyldigt att lämna in handlingen till kommunen. Om en sådan skyldighet fanns skulle till exempel en konkurrent till företaget kunna få tillgång till arbetsmaterial eller handlingar som inte berör den kommunala verksamheten. Detta innebär en viss försvagning av insynsrätten eftersom det blir möjligt för företag som även bedriver annan verksamhet än på uppdrag av kommuner, att vägra lämna in handlingar till kommunen med hänvisning till att handlingarna inte omfattas av åtagandet. Någon prövning av frågan kommer alltså inte till stånd. Detsamma torde för övrigt bli fallet om ett företag vägrar lämna in en handling som företaget anser hör till verksamheten. Kommunen kan endast som avtalspart reagera på att reglerna missbrukas. Kommunen bör vara den som garanterar att systemet fungerar och att företag inte medvetet agerar för att undvika medborgerlig insyn. Om så skulle vara fallet bör kommunen reagera genom att säga upp avtalet. En sådan rätt till uppsägning bör finnas intagen i avtalet.

4.8 Tystnadsplikter i överlämnad verksamhet

Det finns tystnadsplikter för anställda inom privat verksamhet i ett antal lagar. Dessa tystnadsplikter innebär i flera fall att den som är verksam inom en viss verksamhet inte obehörigen får röja vad han fått reda på om ett visst förhållande. Sekretesslagens bestämmelser innehåller skaderekvisit för bedömningen om viss handling eller uppgift får lämnas ut. Tystnadsplikterna utanför sekretesslagen saknar i stor utsträckning skaderekvisit. Den vanligaste frågan blir i stället hur begreppet obehörigen skall tolkas. Propositionen om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvårdslagen samt den allmänna försäkringen behandlar frågan (prop. 1980/81:28 s. 22 f.).

Vid utformningen av tystnadspliktsbestämmelserna för enskilda inom hälso- och sjukvården bör det som jag tidigare har sagt vara

en strävan att ge bestämmelserna i huvudsak samma innehåll som motsvarande bestämmelser i sekretesslagen. I sekretesslagen används ett skaderekvisit för att ange sekretessens begränsning, varjämte det finns ett antal regler om ytterligare begränsningar i sekretessen. Jag anser dock inte att metoden med ett skaderekvisit är ändamålsenlig i detta sammanhang. De detaljerade reglerna i sekretesslagen för det allmännas verksamhet svarar mot den grundläggande offentlighetsprincipen inom detta område. För enskilda finns ingen motsvarande principiell skyldighet att hålla uppgifter tillgängliga.

Metoden med ett skaderekvisit har f.ö. avvisats i regeringens proposition om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen (prop. 1979/80:80 s. 45). Enligt min mening kan tystnadsplikten för hälso- och sjukvårdspersonalen i enskild verksamhet lämpligen avgränsas så att personalen inte obehörigen får röja vad den får veta i sin verksamhet. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet ter det sig naturligt att söka viss ledning i det skaderekvisit som finns i sekretesslagens motsvarande bestämmelser. Härigenom bör man i sak nå en nära överensstämmelse mellan tystnadsplikten för offentliga funktionärer och den enskilda sjukvården.

Obehörighetsrekvisit bör alltså i princip tolkas så att resultatet blir detsamma som vi en prövning enligt motsvarande bestämmelse i sekretesslagen. Frågan blir då om det är ett obehörigt röjande att till kommunen lämna in en handling med uppgifter som omfattas av en sådan tystndadsplikt. Socialstyrelsen har behandlat frågan och menat att ett överlämnande av uppgifter och dokumentation från den privata utföraren till uppdragsgivaren/huvudmannen kan bli att anse som ett obehörigt röjande (Allmänna Råd från Socialstyrelsen 1993:4 s. 19). Å andra sidan kan parterna avtala om att dokumentation som härrör från en viss verksamhet lämnas in till huvudmannen om verksamheten upphör. Patientjournaler skall under vissa förhållanden lämnas in till kommunalt arkiv för förvaring, 11-14 §§ patientjournallagen (1985:562). Om en myndighet förvarar en sådan journal gäller särskilda sekretessbestämmelser, till exempel enligt 7 kap. 1 § tredje stycket SekrL där det föreskrivs att sekretess gäller för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Det finns alltså inget skaderekvisit vad gäller sådana uppgifter. Uppgiften får dock lämnas till hälso- och sjukvårdspersonal om det behövs för vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas. En sådan tystnadsplikt som avses i socialtjänstlagen måste alltså ha företräde framför allmänhetens rätt att ta del av handlingar. Uppgiften får då bara lämnas ut om den inte omfattas av tystnadsplikten. Uppgiften får inte heller lämnas till kommunen eftersom detta kan vara ett obehörigt röjande. Företagen skall alltså inte vara skyldiga att ge in handlingar till kommunen till den del handlingarna innehåller

uppgifter som omfattas av en tystnadsplikt till förmån för någon annan än företaget. Vid denna prövning bör ledning sökas i motsvarande bestämmelse i sekretesslagen. Detta förhållande kommer till uttryck i avtalstexten, se avsnitt 4.7 ovan. Eftersom en tillämpning av ett obehörighetsrekvisit i princip bör leda till samma resultat som en prövning enligt sekretesslagen behöver det inte av lagtexten framgå att uppgifter som skyddas av dessa tystnadsplikter inte får lämnas ut. Den till vars förmån sekretessen gäller kan dock få ta del av uppgifterna. Detta framgår av de respektive speciallagarna.

I avsnitt 4.8.1 - 4.8.4 redovisas ett antal tystnadsplikter till förmån för annan än företaget. Tystnadsplikterna innehåller ett obehörighetsrekvisit. Straffbestämmelsen för den som bryter mot en lagstadgad tystnadsplikt finns i 20 kap. 3 § BrB.

4.8.1 Socialtjänsten

Tystnadsplikten för den som är eller varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet regleras i 71 a § socialtjänstlagen (1980:620). Sådana personer får inte obehörigen röja vad de erfarit om enskildas personliga förhållanden. Tystnadsplikten i den offentliga socialtjänsten regleras i 7 kap. 4 § SekrL.

4.8.2 Hälso- och sjukvården

Tystnadsplikter för anställda i enskild hälso- och sjukvård finns i lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården. Enligt 8 § får den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda vården inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sin uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Vidare finns förbud att röja uppgifter som enskild lämnat om annans hälsotillstånd samt om uppgifter om viss varas tillverkning eller innehåll. Motsvarande bestämmelser för det allmänna finns i 7 kap. 1 § samt i 8 kap. 12 § SekrL. Tystnadsplikten enligt åliggandelagen är kvalificerad vilket innebär att den som bryter tystnadsplikten inte skyddas av reglerna i TF. Det är alltså inte möjligt att straffritt lämna meddelande för publicering.

4.8.3 Entreprenadförhållanden i skolan samt fristående skolor

I 5 § lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden i skolan finns en bestämmelse om tystnadsplikt som innebär att anställda inte obehörigen får röja vad de i den elevårdande verksamheten fått reda på om någons personliga förhållanden. Vidare gäller förbud att obehörigen röja uppgifter i ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande från vidare studier. Även uppgifter om andra än elever kan omfattas av tystnadsplikten, till exempel uppgifter om föräldrar och syskon. Till elevårdande verksamhet räknas bl.a. lärarnas inhämtande av uppgifter om elevernas personliga förhållanden i syfte att avhjälpa problem. Det kan röra sig om uppgifter angående elevers psykiska eller fysiska förutsättningar, deras beteende i skolan, i hemmet eller på fritiden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sin uppgiftsskyldighet enligt lag, till exempel i form av en anmälan om missförhållanden till socialnämnd enligt 71 § socialtjänstlagen. Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt vad som gäller i det allmännas verksamhet (prop. 1992/93:230 s. 36). Sekretessen i de allmänna skolorna regleras i 7 kap. 9 § SekrL.

För närvarande saknas bestämmelser om tystnadsplikt i fristående skolor. I betänkandena Fristående gymnasieskolor och Likvärdig utbildning på lika villkor (SOU 1995:113 och SOU 1995:109) föreslås att personalen i de fristående skolorna skall omfattas av tystnadsplikt i samma omfattning som vad gäller i entreprenadförhållanden i skolan.

4.8.4 Stöd och service till vissa funktionshindrade

Den som är eller har varit verksam inom enskild yrkesmässig verksamhet inom området får inte obehörigen röja vad han därvid erfarit om enskildas personliga förhållanden. Detta följer av 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

4.8.5 Datalagen

I datalagen (1973:289) finns bestämmelser om hur personuppgifter i personregister skall hanteras. Enligt 11 § datalagen får personuppgifter som ingår i personregister inte lämnas ut om det finns anledning anta att uppgiften skall användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Om det finns anledning anta att uppgiften skall användas utomlands behövs datainspektionens tillstånd. En bestämmelse med motsvarande sekretesskydd finns i 7 kap. 16 § SekrL vad gäller det allmännas verksamhet. Den som tagit befattning med uppgifter i

personregister får inte obehörigen röja vad han därvid fått reda på om enskilds personliga förhållanden, 13 § datalagen.

Datainspektionen meddelar tillstånd till inrättande och förande av dataregister. I samband med att tillstånd meddelas får datainspektionen meddela föreskrifter för att förebygga risk för otillbörligt intrång i personlig integritet, 6 § datalagen. Sådana föreskrifter kan röra utlämnande av personuppgifter. Föreskrifter får dock inte lämnas som inskränker en myndighets skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen. I det allmännas verksamhet får det alltså inte meddelas föreskrifter som går längre än sekretesslagens bestämmelser. Motsvarande begränsning saknas vad gäller privat verksamhet. Datainspektionen kan alltså meddela föreskrifter som innebär att ett privat företag som bedriver verksamhet på entreprenad åt en kommun inte får lämna ut personuppgifter. För att vårt förslag skall vara meningsfullt får det inte förekomma sådana föreskrifter som inskränker allmänhetens rätt att ta del av handlingar rörande de kommunala entreprenaderna. När uppgiften väl finns hos kommunen gäller sekretesslagen. För att undvika oklarheter bör datalagen kompletteras med en bestämmelse som medför att allmänhetens rätt till insyn i verksamhet som bedrivs på entreprenad blir lika omfattande som då kommunen själv bedriver verksamheten.

4.8.6 Affärs- och driftförhållanden

De hittills behandlade tystnadsplikterna gäller till förmån för annan än företaget. Frågan är vad som skall gälla för företagets affärs- och driftförhållanden. Företagen begränsas här inte av någon bestämmelse om vad som inte får lämnas ut. Företagen kan i dag själva bestämma om en uppgift skall lämnas ut eller inte. Eftersom en handling under vissa förhållanden skall ges in till kommunen bör inte fler uppgifter skyddas då företaget prövar frågan om utlämnade av handlingar som rör företagets förhållanden än när kommunen prövar frågan. Verksamheten som lämnas över kan inte anses vara myndighets affärsverksamhet och bestämmelserna om sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse kan inte tillämpas. Annorlunda kan det dock förhålla sig med kommunens handlingar rörande entreprenaden, till exempel entreprenadavtalet som kan omfattas av sekretess till förmån för det allmännas intresse.

De helägda kommunala företagen jämställs med myndigheter varför sådana företag kan tillämpa bestämmelserna om sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse. Det blir här en skillnad mellan helägda och delägda företag. Skyddet för enskildas affärs- och driftförhållanden regleras i 8 kap. 10 § SekrL. Det blir detta lagrum som företagen skall tillämpa då de får en begäran att lämna ut en handling. Företaget får alltså lämna ut handlingar och uppgifter om

drift- och affärsförhållandena men är endast skyldiga att lämna ut sådana handlingar som inte skyddas av sekretess hos kommunen enligt 8 kap 10 § SekrL. Eftersom företagen får lämna ut handlingarna är det inget som hindrar att de lämnas till kommunen. Kommunen skall därför i avtalet ges rätt att begära in handlingar som innehåller uppgifter som i och för sig kan vara skyddade av sekretess då de finns hos kommunen. Som framgår av avsnitt 4.7 skall företagen dock ha en möjlighet att vägra lämna in vissa handlingar med uppgifter om företagets drift- och affärsförhållanden om det av särskild anledning kan antas att företaget lider skada om uppgifterna röjs för kommunen. Handlingar rörande företagens drift- och affärsförhållanden kommer därför att hanteras annorlunda än handlingar som innehåller uppgifter som skyddas av tystnadsplikt till förmån för någon annan. Uppgifter om företagets drift- och affärsförhållanden får lämnas ut och skall alltså som huvudregel på begäran lämnas in till kommunen.

Sekretess gäller enligt 8 kap. 10 § SekrL för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen gäller normalt i 20 år men beträffande avtal längst i två år eller, om det rör sig om kommunal affärsverksamhet, längst i fem år från det att avtalet ingicks.

Skaderekvisitet har grundats på en tolkning av 34 § andra stycket i 1937 år sekretesslag. Tolkningen diskuterades i militieombudsmannens ämbetsberättelse 1946 och sammanfattades i propositionen med förslag till sekretesslag (prop. 1979/80:2 del A s. 241 f.).

> Anledning att hemlighålla anbudshandlingar som avses i lagrummet kan sägas föreligga, när det finns anledning att befara att ett offentliggörande av handlingarna skulle kunna medföra en inte alltför obetydlig skada för vederbörande verk eller anbudsgivare. Det bör emellertid för lagrummets tillämpning krävas att det skall föreligga någon speciell omständighet eller särskilda förhållanden som kan åberopas som skäl härför. Något krav på en mera ingående utredning härom bör emellertid inte ställas upp. Om vederbörande myndighet finner sig böra sätta tilltro till vad anbudsgivare har uppgett om handlingars offentliggörande skulle medföra skada för verket i fråga eller myndigheten finner sig böra sätta tilltro till vad anbudsgivare har uppgett om att handlingarnas offentliggörande kan befaras medföra skada för honom, bör något hinder för anbudshandlingarnas hemlighållande i regel inte anses föreligga. En viss avvägning bör alltid företas med hänsyn till offentlighetsintresset. En begäran om konfidentiell behandling som framställts av en anbudsgivare men som inte närmare motiveras och inte heller har karaktären av ett anbudsvillkor, bör i regel inte föranleda beslut om handlingarnas hemlighållande. Om det på grund av omständigheter, som är

> kända för myndigheten, kan befaras att underlåtenhet att efterkomma en sådan begäran skulle kunna medföra skada eller olägenhet för vederbörande verk eller för anbudsgivaren, bör dock handlingarna kunna hemlighållas.

Statsrådet anförde därefter följande.

> Enligt min mening innebär vad militieombudsmannen sålunda anförde en rimlig avvägning mellan de motstående intressena i föreliggande fall. Avvägningen kan lämpligen uttryckas så att sekretess bör gälla för en uppgift, om det av särskild anledning kan antas att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs.

Principerna för bedömning av skada skall användas beträffande samtliga handlingar och uppgifter rörande företagens drift- och affärsförhållanden. Det skall alltså finnas någon särskild omständighet eller förhållande som medför att företaget lider skada om en uppgift lämnas ut. Företagets uppgifter till kommunen bör i regel kunna godtas. Det är därför viktigt att en överlämnad handling som begärts utlämnad åtföljs av företagets yttrande angående den skada som kan uppkomma. Ett överlämnande utan att risken för skada utvecklas kan i dessa fall leda till att handlingen lämnas ut av kommunen.

4.8.7 Företagshemligheter

Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter innehåller straff- och skadeståndsbestämmelser för viss befattning med företagshemligheter. Med företagshemlighet förstås sådan information om affärs- eller driftförhållanden som en näringsidkare håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för näringsidkaren i konkurrenshänseende. Ett företag kan alltså själv avgöra om en uppgift skall hållas hemlig. Denna möjlighet att hemlighålla uppgifter kommer genom avtalet med kommunen att inskränkas till uppgifter som skyddas av sekretess hos kommunen enligt sekretesslagen. Ett företag kan alltså inte hemlighålla mer än som skyddas av sekretess då en handling blir allmän genom att den ges in till kommunen. Detta torde få betydelse för bedömningen av om ett brott har begåtts eller inte. Det kan ju inte var straffbart att röja uppgifter som ett företag är skyldigt att låta allmänheten ta del av.

4.8.8 Tystnadsplikt till förmån för entreprenörens anställda

Uppgifter om företagens personal omfattas inte av sekretess då en handling ges in till kommunen. Sekretessen i myndighets personalsociala verksamhet omfattar inte de anställda hos entreprenören. Uppgifter rörande de anställdas personliga förhållanden bör därför inte omfattas av åtagandet att ge in handlingar till kommunen. Detta bör framgå av lagtexten. Handlingar rörande anställning av personal i den överlämnade verksamheten kan inte anses röra vården av den kommunala angelägenheten och uppgifter om till exempel vem som sökt en tjänst bör därför inte omfattas av åtagandet att låta allmänheten ta del av handlingar. Frågor om löner och förmåner omfattas dock av åtagandet.

4.8.9 Övriga tystnadsplikter

Det finns även tystnadsplikter i ett antal andra lagar som kan vara tillämpliga i entreprenörernas verksamhet. Sådana tystnadsplikter finns bland annat i 7 kap. 13 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 24 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, 35 § lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem, 8 § lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar och i 16 § lagen (1974:13 om anställningsfrämjande åtgärder.

4.9 Prövningen i kommunen

Om ett företag anser att en handling som får lämnas till kommunen inte bör komma allmänheten till del skall företaget på begäran lämna in handlingen till kommunen. När handlingen på så sätt kommit in till kommunen blir den en allmän handling och kommunen måste ta ställning till om den kan lämnas ut. Vid prövningen skall kommunen tillämpa sekretesslagen. Frågan om sekretesslagen är direkt tillämplig på handlingar från en entreprenör togs upp i regeringens behandling av lokaldemokratikommitténs förslag om insyn i entreprenörers verksamhet. Regeringen anförde (prop. 1993/94:188 s. 43).

> De uppgifter om entreprenören som kommunen eller landstinget skaffar sig på detta sätt är genom offentlighetsprincipen tillgängliga för allmänheten, om de inte med stöd av någon bestämmelse i sekretesslagen är skyddade av sekretess.

Om det av avtalet mellan kommunen och entreprenören framgår att vissa handlingar skall upprättas hos företaget och ges in till kommunen

kan handlingen anses som allmän handling redan innan den faktiskt kommit in till kommunen, handlingarna är tillgängliga för kommunen. Detta framgår av ett rättsfall från regeringsrätten. Rättsfallet har redovisats ovan avsnitt 2.4.2. Handlingar som tillhör företaget och som företaget åtagit sig att ge in till kommunen eller lämna ut till allmänheten kan inte på samma sätt anses tillhöra kommunen eller vara tillgängliga för kommunen. Sådana handlingar blir allmänna först då de verkligen ges in till kommunen eller kommer behörig befattningshavare tillhanda enligt 2 kap. 6 § TF. Vi menar alltså att ett avtal av detta slag inte automatiskt innebär att företagets handlingar blir allmänna.

Frågan om vem som skall pröva frågor om utlämnande av handlingar får lösas i arbetsordning eller liknande. Det är dock viktigt att det av avtalet framgår vem som skall göra en sådan prövning.

4.10 Arkivering

Rätten för allmänheten att ta del av handlingar gäller endast så länge verksamheten bedrivs. Det är därför rimligt att handlingar inte sorteras ut innan avtalstiden gått till ända. Vissa handlingar skall enligt annan lagstiftning bevaras viss tid. Allt räkenskapsmaterial skall bevaras i ordnat skick och på betryggande sätt under minst tio år från utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. Avtal och andra handlingar av särskild betydelse för att belysa rörelsens ekonomiska förhållanden skall hanteras på samma sätt, 22 § bokföringslagen (1976:125). I samband med att handlingsoffentlighet infördes i de helägda kommunala företagen togs frågan om arkivlagens tillämpning upp. Regeringen, som föreslog att arkivlagen skulle tillämpas, menade att företagens arkiv i praktiken rent faktiskt inte torde komma att innehålla så mycket mer än vad bokföringslagen föreskriver (prop. 1993/94:48 s. 44). Det finns även bestämmelser om hur till exempel journaler skall tas om hand. Eftersom det redan i dag finns regler som styr vilka handlingar som skall bevaras och hur länge, och då dessa regler i stort innebär att samma handlingar som skulle arkiverats enligt arkivlagen kommer att arkiveras i företagen, anser vi att särskilda avtalsvillkor om arkivering inte behövs. Vi anser vidare att det inte finns anledning att reglera frågan om hur länge handlingar skall bevaras efter det att ett avtal löpt ut. Handlingar som i och för sig inte skall arkiveras enligt bokföringslagen eller annan lagstiftning och som rör den överlämnade verksamheten bör dock bevaras under avtalets löptid, vilket i regel inte torde vara mer än fyra till fem år. Frågan bör lösas i avtalet.

4.11 Personalens ställning

Anställda hos den som på uppdrag av en kommun eller ett landsting driver en viss verksamhet omfattas i vissa fall av lagstadgade tystnadsplikter. Utöver dessa lagstadgade tystnadsplikter är det i privata företag möjligt att avtala om längre gående tystnadsplikter. Ett företag som utför arbete åt en myndighet kan till exempel avtala med sina anställda om att samma tystnadsplikt skall gälla som för de myndighetsanställda eller att de anställdas yttrandefrihet inte får begränsas mer än vad som följer av lag. Att ett sådant avtal skall eller har ingåtts kan framgå av avtalet mellan kommunen och den som utför verksamheten.

De privata och delägda företagens anställda kommer inte direkt att påverkas av den föreslagna lagändringen. Avtalsvillkoren riktar sig mot den som bedriver verksamheten. Denne är fri att reglera vem som skall ta hand om allmänhetens förfrågningar, tystnadsplikter för anställda osv. Det väsentliga är att de krav som ställs i avtalet mellan en kommun och den som anförtros verksamheten uppfylls. Kraven tar sikte på att tillförsäkra allmänheten rätt att ta del av handlingar rörande verksamheten och avser inte att reglera interna förhållanden i företagen. Vissa interna förändringar torde dock i de flesta fall vara nödvändiga.

Våra ställningstaganden medför att frågan om meddelarfrihet inte aktualiseras. Detta medför som nämnts ovan en försvagning av allmänhetens möjligheter till insyn. Vi anser dock att frågan om meddelarfrihet i privata sammanhang bör behandlas gemensamt oberoende av vem som är huvudman för en verksamhet. Vi föreslår alltså ingen särskild reglering för företag som bedriver verksamhet på uppdrag av kommuner.

4.12 Laglighetsprövning

En kommuns medlemmar har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövade genom att överklaga dem hos länsrätten. Reglerna om laglighetsprövning finns i 10 kap. KomL. Beslut på vilka lagen om offentlig upphandling är tillämplig få dock inte överklagas, 7 kap. 5 § LOU. Beslutet att lämna över vården av en kommunal angelägenhet kan inte ses som ett beslut enligt LOU. Valet av entreprenör och beslutet att ingå avtal med honom är dock sådana beslut som inte kan överklagas enligt 10 kap. KomL.

Vad som kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning är alltså fullmäktiges beslut att lämna över vården av en kommunal angelägenhet. Om allmänheten inte tillförsäkrats rätt att ta del av handlingar torde fullmäktiges beslut om överlämnande kunna upphävas

efter laglighetsprövning. Det ingångna avtalet blir inte ogiltigt enbart på den grunden att fullmäktiges beslut upphävts. Frågan om avtalets fortsatta giltighet får i stället prövas i allmän domstol om parterna inte kan komma överens. Avtalet kan ogiltigförklaras om entreprenören varit i ond tro om kommunens kompetensöverskridande. Eftersom allmänhetens rätt att ta del av handlingar framgår av lag ligger det nära till hands att presumera ond tro hos entreprenören.

Om allmänhetens rätt inte tillgodosetts kan fullmäktige utkräva revisionsansvar av den nämnd som slutit avtal med entreprenören.

5 Insyn i fristående skolor, i enskild förskoleverksamhet och i enskild skolbarnomsorg

Fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnomsorg bör, vad gäller allmänhetens rätt till insyn, behandlas på samma sätt som då en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett delägt eller privat företag.

I kapitel 3 och 4 har vi behandlat frågor om insyn då kommunen själv kan välja att lägga ut vården av en angelägenhet på en utomstående. Kommunen behåller i de fallen huvudansvaret för verksamheten. Beträffande enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnomsorg förhåller det sig delvis annorlunda. En sådan verksamhet kan under vissa förutsättningar få bidrag från kommunen. Det är alltså inte kommunen som med bibehållet huvudmannaskap väljer verksamhetsform utan den väljer att stödja en enskild verksamhet med bidrag. Kommunen blir inte huvudman för verksamheten.

De fristående skolorna godkänns av skolverket eller regeringen. Godkännandet berättigar dem till bidrag från elevernas hemkommuner. Verksamheten är enskild men bidragsberättigad. Beträffande de fristående skolorna har kommunen ingen möjlighet att neka skolan bidrag om den blivit godkänd. Kommunen har dock inflytande över bidragets storlek.

Friskolekommittén och ensamutredaren Solveig Paulsson har i sina betänkanden Likvärdig utbildning på lika villkor (SOU 1995:109) respektive Fristående gymnasieskolor (SOU 1995:113) föreslagit att kommuner skall ges rätt till insyn i skolorna. Detta för att kommunerna skall kunna beräkna storleken på de bidrag som skall beviljas. I utredningarna lämnas även förslag på tystnadsplikt för anställda i friskolorna. Frågan om allmänhetens rätt till insyn behandlas inte i någon av utredningarna.

I vårt uppdrag ligger att se över allmänhetens möjlighet till insyn i och kontroll av kommunal verksamhet, främst när den bedrivs på entreprenad. Vi har valt att även behandla den närliggande frågan om den medborgerliga insynen i fristående skolor, i enskild förskoleverksamhet och i enskild skolbarnomsorg. Kommunerna har det övergripande ansvaret för skolväsendet och socialtjänsten. Om det inte finns enskild verksamhet i form av fristående skolor och enskild barnomsorg är det kommunen som skall se till att behoven inom områdena täcks. I ansvaret för verksamheterna ligger att finansiera dem, helt eller till viss del. Det är alltså allmänna medel som används

för att tillgodose behov som kommunerna har det övergripande ansvaret för. Ur medborgarnas perspektiv torde frågan om huvudmannaskap inte ha någon avgörande betydelse för frågan om vilken insyn i verksamheten som de skall ha, det väsentliga är i stället den kommunala finansieringen. Vi anser därför att den bidragsfinansierade verksamheten inom skolområdet och socialtjänsten vad gäller den medborgerliga insynen skall behandlas på samma sätt som de kommunala entreprenaderna. Den medborgerliga rätten till insyn i verksamheterna bör alltså gå lika långt beträffande de fristående skolorna, den enskilda skolbarnomsorgen och den enskilda förskoleverksamheten som beträffande de kommunala entreprenaderna.

Det finns emellertid inget krav på att avtal skall upprättas mellan kommunen och skolan eller det enskilda hemmet. Det är därför lämpligt att i stället för att som beträffande entreprenaderna villkora överlämnandet, föreskriva att bidrag får lämnas endast om avtal om medborgerlig insyn träffas mellan skolan respektive det enskilda hemmet och kommunen. Avtalet bör motsvara avtalen i entreprenadfallen. Man uppnår på detta sätt samma effekt som beträffande den avtalsreglerade verksamheten. Vad som skiljer är att omfattningen av åtagandet inte regleras i avtalet. I stället kommer all verksamhet i skolans regi eller i det enskilda hemmets regi att omfattas av den medborgerliga insynsrätten. Detta oavsett om skolan eller det enskilda hemmet finansieras även på annat sätt än genom bidrag från kommuner. En regel där bidraget villkoras på detta sätt bör tas in i skollagen respektive i socialtjänstlagen.

Avtalspart bör vara den kommun där skolan respektive det enskilda hemmet är beläget. Detta oavsett om bidrag erhålls från flera kommuner. Det bör också vara den kommunen som kan kräva in handlingar från skolan eller det enskilda hemmet. Samma begränsning som gäller i överlämnad kommunal verksamhet bör gälla här. Handlingar skall alltså endast ges in till kommunen till den del de inte innehåller uppgifter som inte får lämnas ut enligt en lagstadgad tystnadsplikt.

5.1 Tystnadsplikter

Det saknas för närvarande bestämmelser om tystnadsplikt i de fristående skolornas elevvårdande verksamhet. I de ovan nämnda betänkandena Fristående gymnasieskolor och Likvärdig utbildning på lika villkor föreslås att personalen i de fristående skolorna skall omfattas av tystnadsplikt i samma omfattning som vad gäller i entreprenadförhållanden i skolan. Beträffande enskilda förskolor och enskild skolbarnomsorg finns en bestämmelse i 71 a § socialtjänstlagen som reglerar tystnadsplikten. I kap. 4.8.1 och 4.8.3 ovan redogörs för

tystnadsplikterna i socialtjänstlagen och i lagen om entreprenadförhållanden i skolan.

Vi utgår från att skollagen ändras i enlighet med de förslag som lagts fram i de nämnda betänkandena och lämnar därför inte några egna förslag i denna fråga. Regeringens förslag till lagstiftning i dessa frågor väntas under våren 1996.

6 Upphandling och sekretess

Allmänhetens rätt till insyn innan en kommunen bundit upp sig i ett avtal med en entreprenör bör inte bli mer omfattande än vad som är fallet i dag. De befintliga insynsmöjligheterna bör i stället utnyttjas i större utsträckning.

6.1 Upphandling

Den kommunala upphandlingen är reglerad i lagen om offentlig upphandling. Vissa bestämmelser i lagen har tillkommit för att uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i EU, andra rör upphandling som inte omfattas av åtagandena gentemot EU. Huvudregeln vad gäller upphandling är att den skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Upphandlingen skall vara öppen vilket tar sig uttryck i att vissa upphandlingar och resultatet av dem skall annonseras på visst sätt. En annons om upphandling får inte offentliggöras innan den avsänts för publicering till Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer. Detta begränsar möjligheten att offentliggöra de krav som kommer att ställas på anbud men hindrar inte en debatt om vilka krav som bör ställas.

Efter anbudstidens utgång skall anbuden öppnas vid en förrättning. En förteckning över anbud skall upprättas.

Det anbud som är lägst eller mest ekonomiskt fördelaktigt skall antas. Om andra omständigheter än pris tillmäts betydelse skall dessa omständigheter anges i förfrågningsunderlaget. De skall dessutom vara rangordnade efter vilken betydelse de tillmäts.

En leverantör som anser att han lidit skada får ansöka om att en pågående upphandling skall göras om eller att den inte får avslutas förrän felet rättats till. En sådan ansökan görs till länsrätten och kan prövas fram tills det att beslut om leverantör har fattats.

Det är även möjligt för anbudsgivare att begära skadestånd om den upphandlande enheten inte följt bestämmelserna i lagen. Frågan om skadestånd skall utgå prövas av allmän domstol.

Vissa upphandlingar kan bli föremål för medling hos EU-komissionen.

Vidare finns en möjlighet att ingripa mot otillbörliga beteenden av upphandlande enheter. Marknadsdomstolen kan vid vite förbjuda visst beteende som diskriminerar anbudsgivare eller snedvrider konkurrensen.

Ett beslut enlig LOU får inte överklagas enligt 10 kap. kommunallagen. Laglighetsprövning får alltså inte äga rum.

6.2 Sekretess i upphandlingsprocessen

Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som bedriver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs, 6 kap. 1 § SekrL.

Vidare gäller sekretess för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs, 6 kap. 2 § första meningen SekrL. Enligt andra meningen samma lagrum omfattas tjänster i form av arbete som för myndighetens behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal endast om det är fråga om ett arbete som en myndighet i konkurrens med andra myndigheter eller enskilda erbjuder sig att utföra. Detta innebär att till exempel en utförarenhets erbjudande som lämnas i konkurrens med externa anbudsgivare omfattas av sekretess i samma utsträckning som de externa anbuden.

Om ett ärende rör upphandling eller försäljning av lös egendom för det allmännas räkning får uppgift som rör anbud eller motsvarande inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggjorts eller avtal träffats eller ärendet avslutats på annat sätt, 6 kap. 2 § tredje meningen SekrL. Innebörden av den så kallade absoluta anbudssekretessen är att beställaren själv förfogar över om anbud och erbjudanden skall offentliggöras innan upphandlingen avslutats. Det är alltså fullt möjligt att tillämpa offentlig anbudsöppning, men då måste samtliga anbud och erbjudanden offentliggöras. Det är dock inte endast anbud eller erbjudanden som omfattas av den absoluta sekretessen. Även uppgifter om anbud lämnats och i så fall av vem omfattas. Vidare gäller sekretess för till exempel arbetspromemorier och andra handlingar som den upphandlande enheten upprättat angående anbuden. En förteckning över anbuden enligt 1 kap. 20 § LOU är alltså hemlig.

Frågan om utlämnande av anbud innan upphandling avslutats har prövats i rättspraxis. Utgången blir regelmässigt att anbud inte lämnas ut. Det sker inte ens någon sekretessprövning. Offentlig anbudsöppning och offentliggörande av anbud innan upphandlingen avslutats

förekommer ytterst sällan. Beställarna väljer oftast att hemlighålla anbud fram tills avtal träffats. Därefter kan anbud lämnas ut till den del de inte omfattas av sekretess. Sekretessen kan antingen vara till förmån för det allmänna eller till förmån för en enskilds ekonomiska intresse.

Vad gäller företagshemligheter finns bestämmelser i lagen om skydd för företagshemligheter. Dessa bestämmelser kan vara tillämpliga utöver bestämmelsen i 6 kap. 2 § SekrL.

6.3 Insynsmöjligheter

Den medborgerliga insynen är begränsad på olika sätt. Under tiden mellan det att anbud kommer in och det att avtal träffas eller upphandlingen avslutas på annat sätt är det upp till den upphandlande enheten att avgöra om insyn skall tillåtas. Under övriga skeden i upphandlingsproceduren är öppenhet huvudregel men vissa uppgifter skyddas av sekretessbestämmelser.

Sekretessen under olika moment i upphandlingen kan illustreras med hjälp av en tidsaxel.

Upphandl. inleds	Annons till OJ	Anbud kommer in	Beslut om leverantör	Avtal
I----------I----------I----------I----------I				
Skaderekv. 6:2 SekrL	Annons får offentliggöras 1:10 LOU	Absolut sekr. 6:2 SekrL Konsulter och brukare får anlitas 1:6 SekrL	Tidsfrist för prövning av fel i upphandl. 7:1 LOU	Skade-rekv. 6:1,2 och 8:10 SekrL

Frågan om vilken driftform en kommun skall använda sig av, dvs. om en upphandling skall inledas eller inte, faller utanför upphandlingssekretessen. Det är en fråga som bör diskuteras i fullmäktige och i den allmänna debatten. Det är möjligt att ta del av uppgifter och handlingar rörande den verksamhet som eventuellt skall utsättas för konkurrens med de begränsningar som följer av sekretesslagen. Det är vidare möjligt att ta del av handlingar rörande den debatt som förs i fullmäktige i sådana frågor och i regel även följa fullmäktigedebatten på plats. Om en kommun bestämmer sig för att inleda en upphandling inträder vissa begränsningar i möjligheten att ta del av handlingar rörande den beslutade upphandlingen.

När anbud kommit in har en kommun möjlighet att välja om samtliga anbud skall offentliggöras eller om allt skall vara sekretessbelagt. Det torde tillhöra undantagen att offentlig anbudsöppning genomförs. Det är fullt möjligt att redan i anbudsinfordran ange att

anbud lämnas under förutsättning att publicering skall ske. Anbudsgivaren har då genom att ge in anbudet godtagit att det kan offentliggöras. Offentlig anbudsöppning står inte i strid med Sveriges åtaganden gentemot EU.

En kommun kan ta in konsulter och brukare för att värdera anbuden. Den som på sådant sätt får del av sekretessbelagda uppgifter omfattas av tystnadsplikterna i sekretesslagen och kan alltså inte lämna handlingar vidare eller diskutera innehållet i dessa med utomstående. En brukare torde således vara förhindrad att lämna uppgifter vidare till sin organisation. Organisationen är emellertid representerad och kan få fram synpunkter på utvärderingen av anbud. Sekretessen enligt 6 kap. 1 och 2 §§ samt 8 kap. 10 § SekrL hindrar inte att publiceringsmeddelande lämnas. Det råder alltså meddelarfrihet rörande uppgifter i anbud. Det förhållandet att meddelarfrihet råder har kritiserats bland annat av Svenska Kommunförbundet. I vissa fall har publiceringsmeddelande lett till att upphandlingar fått göras om.

6.4 Våra slutsatser

En ökad insyn innan en kommun binder upp sig för en viss lösning kan åstadkommas på olika sätt. En möjlighet är att kommuner i ökad utsträckning använder sig av möjligheterna som står till buds i dag. Om man anser att möjligheterna inte är tillräckliga kan man antingen göra offentlig anbudsöppning till huvudregel eller lätta på den absoluta anbudssekretessen.

Det främsta skälet till den absoluta anbudssekretessen är att konkurrensmomentet i upphandlingen skulle äventyras om uppgifter rörande anbud offentliggjordes innan ett avtal träffats. Om det till exempel var möjligt att få reda på vilka som är medtävlare finns det risk för att de olika anbudsgivarna kontaktar varandra och diskuterar anbud i syfte att dela upp en marknad mellan sig eller pressa upp priserna. En vidgad insyn under denna fas kan komma i konflikt med huvudregeln om affärsmässighet i LOU. Upphandlingen skall ju enligt den regeln göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. En utvidgning av insynen mellan det att anbud kommit in och avtal träffats torde dock inte strida mot Sveriges åtaganden gentemot EU.

Sekretesslagen gäller för det allmännas verksamhet. Det görs i regel ingen skillnad mellan regler för statlig och kommunal verksamhet. Beträffande företag gäller dock olika regler eftersom de kommunala företagen inordnats under sekretesslagens regler. Någon motsvarighet på den statliga sidan finns inte. Om insynsmöjligheterna skall utökas måste det antingen ske för all allmän verksamhet eller så får sekretessbestämmelserna i 6 kap. SekrL vara olika beroende på om det är

statlig eller kommunal upphandling som avses. Vårt uppdrag torde inte omfatta förändringar av insynsmöjligheterna i den statliga upphandlingen.

Val av anbudsgivare skall ske enligt de förutsättningar som anges i lagen om offentlig upphandling. Lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktig pris skall antas. Omständigheter utöver priset som skall tillmätas betydelse skall anges i förfrågningsunderlaget. Vidare skall anbudsgivare behandlas utan ovidkommande hänsyn. Möjlighet till insyn i upphandlingen skall därför, om upphandlingen sköts på rätt sätt, inte påverka valet av anbud.

Eventuella felaktigheter i en upphandling kan korrigeras genom att en upphandling överprövas eller att skadestånd utgår till den som förfördelats. Det är dock endast anbudsgivare som har möjlighet att agera för att få till stånd en rättelse eller begära skadestånd. Allmänheten saknar rättsmedel vad gäller beslut under upphandlingen. Det är alltså ett annat kontrollsystem än det medborgerliga som skall garantera att upphandlingen går rätt till. En insynsrätt för allmänheten kan knappast förbättra kontrollen av att upphandlingsreglerna efterlevs.

Vi har föreslagit att allmänheten skall ha möjlighet till insyn i den verksamhet som anförtros åt utomstående. Detta möjliggör en kontroll av den överlämnade verksamheten och kan ses som en uppföljning av valet av anbud. En ökad kontrollmöjlighet vad gäller den överlämnade verksamhet kan i viss mån minska behovet av insyn i upphandlingen. Kommunen har kvar huvudmannaskapet för verksamheten. Om den medborgerliga eller annan kontroll av verksamheten visar på att anbudsgivaren inte kan leva upp till vad han lovade eller om andra felaktigheter framkommer kan kommunen som huvudman reagera genom uppsägning eller andra åtgärder. Den efterföljande insynen kan inte reparera den skada som uppkommit genom ett felaktigt val av anbud men väl påtala missförhållanden och på så sätt hindra fortsatt skada för kommunen, brukarna eller andra.

Vi anser sammanfattningsvis att övervägande skäl talar mot att vidga insynsmöjligheterna i upphandlingsprocessen, främst med hänsyn till den risk för konkurrensnackdelar en sådan utvidgning skulle innebära. Vi menar att de möjligheter till insyn som står till buds är tillräckliga. Det bör ligga i varje kommuns intresse att skapa största möjliga insyn kring upphandlingen. Kommunerna bör själva få avgöra om de i de enskilda fallen skall tillämpa offentlig anbudsöppning eller brukare vid värderingen av anbud. Vi är därför inte heller beredda att förslå åtgärder som tvingar fram en ökad tillämpning av de befintliga insynsmöjligheterna.

7 Författningskommentar

7.1 Förslag till ändring i 3 kap. kommunallagen

I kapitlet införs en ny paragraf som ersätter tredje stycket i 18 § och även reglerar frågan om insyn i verksamhet som lämnas över till privata företag m.fl. Vidare ändras rubriken avseende 16-19 §§ så att det klart framgår att lagrummen även gäller kommunala entreprenader.

18 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 4).

Tredje stycket utgår och ersätts av en ny 18 a §.

18 a §

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 4).

Paragrafen är ny och ersätter tredje stycket i 18 § vad gäller de delägda kommunala företagen, föreningarna och stiftelserna. Kommunen skall som huvudansvarig för sådan verksamhet som lämnas över till annan se till att allmänheten får rätt att ta del av handlingar rörande den överlämnade verksamheten i samma omfattning som om verksamheten varit kvar i egen regi. Skyldigheten gäller både när verksamheten lämnas över till ett företag, en förening eller en stiftelse där kommunen är delägare men inte har rättsligt bestämmande inflytande och då verksamheten lämnas över till ett helt privat företag, förening eller stiftelse. Allmänhetens rätt att ta del av handlingar är en förutsättning för att få lämna över vården av en kommunal angelägenhet. Kommunen skall se till att bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av handlingar tas in i avtalet med entreprenören eller, beträffande delägda företag, se till bolagsordning eller motsvarande ändras. Det skall vara upp till kommunen och entreprenören att bestämma de närmare formerna för hur allmänheten skall kunna ta del av handlingar. Antingen kan allmänheten ges rätt att vända sig direkt till entreprenören i fråga eller så kan kommunen vidarebefordra framställningar till företaget. Avtalet måste innehålla en skyldighet för företaget att till kommunen ge in handlingar som rör verksamheten och som är att jämställa med allmänna handlingar, dock inte till den del handlingarna innehåller uppgifter som enligt en lagstadgad tystnadsplikt inte får lämnas ut. Företaget skall inte heller vara skyldigt att till kommunen ge in handlingar till den del de innehåller

uppgifter om företagets drift- och affärsförhållanden om det av någon särskild anledning kan antas att företaget lider skada om uppgifterna röjs för kommunen. Handlingar i upphandlingsärenden behöver inte ges in till kommunen förrän upphandlingen avslutats eller avbrutits. Handlingarna blir allmänna när de kommer in till kommunen och en begäran att få ta del av dem skall prövas enligt vad som gäller för sådana handlingar. När en handling på detta sätt blivit allmän krävs en formell begäran från den som önskar ta del av handlingen för att kommunen skall vara skyldig att fatta beslut i utlämnandefrågan. Kommunen torde inte ha någon skyldighet att pröva frågan enbart för att en handling kommer in.

Skyldigheten för en kommun att se till att allmänheten ges rätt att ta del av handlingar uppkommer då en verksamhet läggs ut på någon där kommunen inte har rättsligt bestämmande inflytande. Avtal som löper vid tiden för lagändringens ikraftträdande påverkas inte. Allmänhetens rätt omfattar sådana handlingar som hör till den överlämnade verksamheten och som skulle varit allmänna om kommunens själv bedrivit verksamheten. Det blir upp till företaget att avgöra om en handling omfattas och i så fall skall ges in till kommunen eller lämnas ut. Endast handlingar som kommer in till företaget eller upprättas efter det att avtalet trätt i kraft omfattas av åtagandet. Om ett avtal avlöser ett tidigare eller om ett avtal förhandlas om skall dock handlingar som omfattades av den tidigare perioden omfattas även av det nya avtalet. Om ett avtal löper ut utan att förnyas bortfaller skyldigheten att låta allmänheten ta del av handlingar.

7.2 Förslag till ändring i socialtjänstlagen

4 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 4).

Kommunen har ett övergripande ansvar för socialtjänsten. Kommunen får sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Paragrafen kompletteras med ett *fjärde stycke* som hänvisar till regeln i 3 kap. 18 a § kommunallagen så att det framgår att allmänheten skall tillförsäkras rätt till insyn i verksamhet som lämnas över till annan.

18 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 5).

Kommunen kan under vissa förutsättningar lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg. Lagrummet kompletteras med ett *andra stycke* som villkorar bidraget på så sätt att

bidrag endast får beviljas om allmänheten tillförsäkras rätt till insyn i den enskilda verksamheten. Insynen skall vara lika omfattande som då en kommun lägger ut en verksamhet på entreprenad. Om den enskilda verksamheten erhåller bidrag från flera kommuner skall avtal upprättas med den kommun där verksamheten bedrivs. All verksamhet som erhåller bidrag skall omfattas av insynsrätten. Detta oavsett om den enskilda verksamheten tar ut avgifter eller erhåller bidrag även från annat håll.

7.3 Förslag till ändring i skollagen

6 a §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 5).

Skollagen kompletteras med en bestämmelse som villkorar kommunbidragen på så sätt att allmänheten skall ges rätt till insyn i verksamheten. Allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar i samma omfattning som i en kommunal skola. Detta skall gälla även om kommunen inte är den enda finansiären. Rätten att ta del av handlingar skall omfatta all verksamhet som bedrivs i den fristående skolan. Avtal om insyn skall träffas mellan skolan och den kommun där skolan är belägen. I övrigt skall frågor om insyn hanteras på samma sätt som då en kommun lägger ut verksamhet på entreprenad.

7.4 Förslag till ändring i datalagen

6 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 4.8.5).

Paragrafen kompletteras med ett *tredje stycke* som innebär att föreskrifter angående register som förs i kommunala entreprenader inte får inskränka allmänhetens rätt att ta del av handlingar rörande den överlämnade verksamheten.

7.5 Förslag till ändring i kommunalförbundslagen

2 kap. 3 § och 3 kap. 5 §.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 4.7).

Lagrummen kompletteras med hänvisningar till 3 kap. 18 a § kommunallagen så att det framgår att kommunalförbund skall tillförsäkra medborgarna rätt till insyn i samband med att förbunden

lägger ut verksamhet på någon som inte omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen.

7.6 Övriga lagförslag

Samtliga förslag har behandlats i det föregående (avsnitt 4).

7.6.1 Hälso- och sjukvårdslagen

3 §

Paragrafen kompletteras med ett *fjärde stycke* som hänvisar till skyldigheten enligt 3 kap. 18 a § KomL för landstinget att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamhet som lämnas över till annan.

18 §

Paragrafen kompletteras med ett *sjätte stycke* som hänvisar till skyldigheten enligt 3 kap. 18 a § KomL för kommunen att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamhet som lämnas över till annan.

7.6.2 Tandvårdslagen

5 §

Ett nytt *fjärde stycke* hänvisar till skyldigheten för landstinget att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamhet som lämnas över till annan.

7.6.3 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

17 §

Ett nytt *tredje stycke* hänvisar till huvudmannens skyldighet enligt 3 kap. 18 a § KomL att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamhet som lämnas över till annan.

7.6.4 Lagen om entreprenadförhållanden i skolan

1 och 2 §§

Lagrummen kompletteras med *andra stycken* som hänvisar till 3 kap. 18 a § KomL angående huvudmannens skyldighet att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamhet som lämnas över till annan.

7.6.5 Lagen om försöksverksamhet med kommunal primärvård

3 §

Paragrafen kompletteras med ett *fjärde stycke* som hänvisar till skyldigheten enligt 3 kap. 18 a § KomL för kommunen att tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamhet som lämnas över till annan.

7.6.6 Räddningstjänstlagen

12 §

Ett *tredje stycke* införs som erinrar om skyldigheten för kommunen att enligt 3 kap. 18 a § KomL tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i verksamhet som överlämnas till annan.

Reservationer

Reservation av ledamoten Roland Larsson

Rågången mellan kommunalt och enskilt huvudmannaskap måste hållas öppen.

Grunden för medborgarnas insyn i en verksamhet skall vara det kommunala huvudmannaskapet. När kommunen genom avtal överlämnar till ett privat företag att tillhandahålla kommunala tjänster innebär det att kommunen alltjämt är huvudman för verksamheten. I sådana fall är det rimligt att den medborgerliga insynen i den avtalade verksamheten är densamma som om kommunen själv hade bedrivit den.

Då kommunen endast ger ekonomiskt stöd eller bidrag till en verksamhet är läget ett annat. Då är kommunen inte längre huvudman och följdaktligen inte på samma sätt ansvarig för verksamhetens innehåll. I sådana fall bör den medborgerliga insynen begränsas till de villkor som kommunen ställt för sitt stöd. Om dessa villkor också skall omfatta insynsrätten har kommunen i varje enskilt fall att själv avgöra, undantaget de verksamheter där villkoren redan finns reglerade i lag.

Det innebär inte att enskild verksamhet som bedrivs med kommunala bidrag, även om insynsrätten inte villkorats, är undandragen allmänhetens insyn. Inom ramen för den samhälleliga tillsyn som gäller för all lagreglerad verksamhet har också allmänheten genom tillsynsmyndigheten möjlighet att få del av de uppgifter som framkommit vid tillsynen.

Jag kan därför varken ansluta mig till den föreslagna ändringen av 18 § socialtjänstlagen eller till förslaget om reglering i skollagen, att även enskild verksamhet som bedrives med kommunala bidrag, i fråga om insyn skall likställas med verksamhet för vilken kommunen själv är huvudman.

Reservation av ledamoten Eva Eriksson

I kapitel 5 i betänkandet skriver majoriteten att fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnomsorg från insynssynpunkt bör behandlas på samma sätt som då en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett delägt eller privat bolag. Jag anser att det är fel att likställa dessa verksamheter med entreprenader.

En grundläggande och principiellt viktig skillnad - som också majoriteten konstaterar men inte drar de rätta slutsatserna av - är att kommunen inte är huvudman i de fall då ett bidrag utbetalas till

enskild anordnare. Kommunen kan alltså inte göras ansvarig för verksamhetens innehåll, det är anordnaren.

En annan skillnad är att det inte finns något krav på att avtal skall upprättas mellan kommunen och den enskilda verksamheten. I fallen med friskolor respektive enskild barnomsorg/skolbarnomsorg finns villkoren för att bidrag skall utbetalas fastställda i skollagen respektive socialtjänstlagen. När det gäller skolor har Skolverket det övergripande tillsynsansvaret. Att motivera allmänhetens insyn med att verksamheterna till stor del finansieras med komunala bidrag är därför underligt och ologiskt; det allmännas insyn sker dels i samband med bidragsansökan, dels vid fortlöpande tillsyn från ansvarig myndighet. Skattefinansieringen kan inte i sig motivera att dessa enskilda verksamheter skall kunna få sina handlingar granskade av utomstående. Att kräva avtal ovanpå de lagar som reglerar verksamheten skapar endast onödig byråkrati.

Denna ståndpunkt innebär inte att enskild verksamhet som bedrivs med kommunla bidrag är undandragen allmänhetens insyn. Denna insyn får den intresserade medborgaren i stället utöva genom kontakt med den myndighet som utövar tillsyn över verksamheten, eller genom att studera de handlingar som finns hos kommunan då t.ex. bidragsansökan inlämnades. På så sätt begränsas allmänhetens insyn till de villkor som komunen ställt för sitt stöd.

Vad majoriteten bortser ifrån är att enskilda dagis och friskolor i regel drivs av eldsjälar som ofta lägger ned mycket tid och energi på att göra verksamheten så bra som möjligt, inklusive att pressa kostnaderna genom frivilligt oavlönat arbete. Att ålägga dem samma krav som kommunala tjänstemän eller underentreprenörer som har ett affärsmässigt förhållande till kommunen, när det gäller att tillhandahålla handlingar för utomstående är inte rimligt. I praktiken handlar det om att enskilda medborgare använder sin fritid för att t.ex. sköta administrationen för ett föräldrakooperativt daghem eller en friskola. Att lägga ytterligare sten på börda genom att kräva fullständig insyn om en medborgare önskar ta del av den löpande bokföringen, verksamhetsplaner, löneutbetalningar osv. vore att allvarligt försvåra för dessa verksamheter.

Jag reserverar mig således mot att en regel om villkorade bidrag förs in i skollagen och socialtjänstlagen. Jag reserverar mig också mot det tillägg i 18 § socialtjänstlagen som föreslås angående att avtal skall upprättas om att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar rörande den bidragsfinansierade verksamheten i samma omfattning som om kommunen själv bedrev verksamheten.

Reservation av ledamoten Inger Wolf

Direktiven ger kommittén i uppgift att "utarbeta förslag till åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas möjligheter till inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågor rörande insyn i och kontroll av kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad."

I direktiven sägs även "Från demokratisk synpunkt kan det finnas risker med att delar av den offentliga verksamheten undandras den grundlagsskyddade rätten till insyn genom att den bedrivs av ett privat företag. Kommittén skall därför föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av kommunal verksamhet, främst då denna bedrivs på entreprenad."

Kommittén har diskuterat två olika vägar att nå ovanstående mål. Den ena var att de privata företag som bedriver kommunal verksamhet på entreprenad *jämställs med myndigheter i offentlighetshänseende.* Företagens handlingar blir då allmänna.

Den andra vägen, som majoriteten i kommittén slutligen ställt sig bakom, är att ålägga *kommunerna skyldighet att via avtal* tillförsäkra allmänheten rätt till insyn i företagen. Lagstiftningen riktar sig då mot kommuner och landsting och inte mot företagen. Detta alternativ ger sämre insyn för allmänheten och det har visat sig att alternativet att jämställa de privata företagen med myndigheter i offentlighetshänseende hade kunnat tillgodose direktiven på ett enklare, tydligare och bättre sätt.

En lösning där företagen jämställs med myndigheter innebär att ett företags beslut angående utlämnande av en handling som jämställs med allmän handling kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vidare kommer företagen i vissa avseenden att falla under JO:s och JK:s tillsyn. Frågan om meddelarfrihet blir också aktuell. Ett antal offentligrättsliga inslag kommer alltså att införas i företagen. Dessa följder utlöses då en kommun lägger ut verksamhet på ett företag och upphör då verksamheten upphör eller tas över av någon annan. Det kommer alltså att handla om ett jämställande med myndigheter under den tid som verksamheten pågår. Vissa förhållanden måste dock bestå även efter det att verksamheten upphört eller flyttats. Det måste till exempel vara möjligt att komma åt allmänna handlingar som härrör från verksamheten. De kan antingen förvaras hos företagen eller lämnas till aktuell arkivmyndighet. JO:s och JK:s roll beträffande verksamheten som bedrivits bör inte upphöra i och med att avtalet löper ut. Företagen skulle alltså fungera som myndigheter även en tid efter det att de upphört med verksamheten.

Om kommittén föreslagit att jämställa företagen med myndigheter i offentlighetshänseende hade jag inte behövt reservera mig på nedanstående tre punkter:

1. Yttrande- och meddelarfrihet hos delägda eller privata entreprenörer

De anställda i delägda eller privata bolag som bedriver kommunal verksamhet på entreprenad bör omfattas av samma yttrande- och meddelarfrihet som gäller för personalen i helägd kommunal verksamhet. I delbetänkandet erhåller privatanställd personal inte likvärdigt skydd jämfört med de offentliganställda genom att meddelarfriheten inte föreslås gälla. Allmänhetens insyn försvagas genom att media får svårare att arbeta öppet och kritiskt granskande.

Det är olyckligt att betänkandet inte jämställer insynen i privata företag med kommunala eftersom otaliga undersökningar visar att allt fler anställda, även i helägd kommunal verksamhet, inte vågar kritisera den egna verksamheten av rädsla för att förlora sin poistion i organisationen. En rädsla som visat sig inte vara utan fog.

2. Företagens rätt att inte lämna handlingar till kommunen

Delbetänkande föreslår här att den privata entreprenören ska ges rätt besluta om att inte lämna in en handling till kommunen om den innehåller uppgifter som företaget inte anser ska lämnas ut.

Detta innebär att allmänheten ges sämre insyn i privata företag som bedriver kommunal verksamhet på entreprenad än i helägda och att rätten att överklaga begränsas.

Jag har uppfattat att själva grundtanken med förslaget är att kommunen ska garantera insynen i avtalet med entreprenören. Därför bör företaget i tveksamma fall överlämna handlingen till kommunen för bedömning. Risken att uppgifterna då automatiskt blir offentliga, och eventuella affärshemligheter avslöjas, skulle kunna undanröjas. Avtalet kan medge att företaget i tveksamma fall får ta bort de känsliga uppgifterna i handlingen för att därefter lämna den till kommunen för sekretessbedömning. Vad gäller uppgifter om anställda i privata företag som bedriver kommunal verksamhet anser jag att även dessa handlingar bör omfattas av skyldigheten att inge dem till kommunen. Möjligen behöver detta förslag kompletteras med en ny bestämmelse i sekretesslagen så att handlingarna omfattas av sekretess när kommunen fått dem.

Den som begär uppgifterna ska kunna överklaga om kommunen inte lämnar ut dem.

3. Handlingars tillgänglighet efter avtalets utgång

Delbetänkandet föreslår att insynen ska upphöra gälla i och med att avtalstiden med en entreprenör har löpt ut. Jag menar att allmänhetens möjlighet till kontroll inte bör begränsas på detta sätt. Det kan uppstå situationer som kräver att verksamheten granskas efter avtalstidens

utgång.

Jag föreslår därför att skyldigheten att lämna handlingar till kommunen ska kvarstå under två år efter det att avtalet gått ut, alternativt att företaget lämnar in alla handlingar rörande verksamheten som lagts ut på entreprenad till kommunen vid avtalstidens slut. Handlingarna blir då allmänna handlingar, om de ej omfattas av sekretess, och kan vid behov granskas i efterhand.

Reservation av ledamöterna Anders Andersson och Sven Lindgren

Kommunala förnyelsekommittén har enligt sina direktiv i uppdrag att bl.a. "föreslå åtgärder som ökar medborgarenas möjligheter till insyn i och kontroll av av kommunal verksamhet, främst då denna bedrivs på entreprenad." Kommittén är självklart bunden av dessa direktiv och föreslår sålunda en lagändring med innebörden, att den medborgerliga rätten att ta del av handlingar i praktiken kommer att vara densamma i all kommunal verksamhet oavsett om denna bedrivs i egen regi eller på entreprenad. Detta låter ju bestickande logiskt. Men frågan är om det är särskilt lämpligt.

Upphandling av kommunal service i öppen konkurrens har haft en positiv effekt. Kostnaderna har minskat vid bibehållen eller ibland högre kvalitet. Konkurrensen har lett till metodutveckling. Medborgarnas valfrihet har ökat liksom personalens möjlighet att välja arbetsgivare. Det är därför viktigt, att medborgarnas möjligheter till insyn i privata utförares verksamhet inte utformas på ett sådant sätt, att det verkar avskräckande på entreprenörer att engagera sig som utförare åt kommuner och landsting. Att - som majoritetens förslag innebär - i detta hänseende likställa privata utförare med kommunala myndigheter kommer sannolikt att att försvåra snarare än att underlätta en fortsatt positiv utveckling.

Kommuner som anlitar entreprenörer för verksamhet som kommunen är huvudman för träffar regelmässigt avtal om denna verksamhet. Sådana avtal är allmän handling och alla medborgare kan ta del av dessa i kommunen.

Av dessa avtal bör självklart framgå på vilket sätt kommunen/landstinget kan följa upp, kontrollera och utvärdera att avtalet följs samt vilka uppgifter som kommunen har rätt att ta del av för dessa ändamål. Alla handlingar som därigenom kommer till kommunen är allmänna handlingar och således offentliga, såvida icke sekretessregler som gäller kommunens egen verksamhet också är tillämpliga i detta sammanhang. På detta enkla sätt skulle också medborgarna få insyn i kommunens/landstingets entreprenadverksamhet utan att därmed behöva få insyn också i den del av entreprenörens verksamhet som

ligger utanför entreprenaden.

Med hänvisning till ovanstående synpunkter reserverar vi oss mot majoritetens förslag och vill föreslå följande lydelse i KL 3 kap. 18 a § (alternativt ersätta lydelsen i nuvarande 19 §):

> *Vården av en kommunal angelägenhet får lämnas över till annan juridisk person än sådan som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) endast om kommunen eller landstinget i ett avtal tillförsäkrar* ***kommunen respektive landstinget rätt att ta del av alla de uppgifter, som kommunen respektive landstinget behöver för att följa upp, kontrollera och utvärdera verksamheten enligt entreprenadavtalet.***

Vidare anser vi att rågången mellan kommunalt och enskilt huvudmannaskap måste hållas tydlig. Då kommunen endast ger ekonomiskt stöd eller bidrag till en verksamhet kan man inte jämställa kravet på insyn med den insyn som medborgarna ska ha i verksamhet som bedrivs i egen regi eller via entreprenad. Orimligheterna blir extra tydliga när man för den logiska linjen ända fram och finner att bl.a. idrottsföreningar och annan ideell verksamhet, ja även politiska partier, som erhåller kommunalt stöd skulle underställas samma krav på insyn som den verksamhet som kommunen själv bedriver.

Detta innebär inte att enskild verksamhet som bedrivs med kommunala medel, exempelvis friskolor, är helt undantagna allmänhetens insyn. Inom ramen för den samhälleliga tillsynen som gäller för all lagreglerad verksamhet har också allmänheten genom tillsynsmyndigheten möjlighet att få del av de uppgifter som framkommit vid tillsynen.

Vi reserverar oss därför mot majoritetens förslag till ändrad lydelse i socialtjänstlagen 18 § och skollagen 9 kap. 6 a § med innebörden att även enskild verksamhet som bedrivs med kommunala bidrag i fråga om insyn ska likställas med verksamhet för vilken kommunen/landstinget själv är huvudman.

Käll- och litteraturförteckning

OFFENTLIGT TRYCK

Betänkanden

Departementspromemorior

Ds C 1985:13	Kommunala företag
Ds 1993:38	Enskild vård och omsorg - offentlig tillsyn
Ds 1994:83	Avbrutna upphandlingar och interna bud
Ds 1994:39	Remissammanställning - Lokal demokrati i utveckling

Statens offentliga utredningar

SOU 1975:102	Tystnadsplikt och yttrandefrihet
SOU 1982:13	Kommunalföretaget
SOU 1983:61	Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet
SOU 1983:70	Värna Yttrandefriheten
SOU 1990:12	Meddelarrätt
SOU 1990:24	Ny kommunallag
SOU 1991:104	Konkurrens inom den kommunala sektorn
SOU 1992:134	Handlingsoffentlighet hos kommunala företag
SOU 1992:140	Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation
SOU 1993:90	Lokal demokrati i utveckling
SOU 1994:67	Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad
SOU 1994:139	Ny socialtjänstlag
SOU 1995:86	Dokumentation och Socialtjänstregister
SOU 1995:93	Omprövning av statliga åtaganden
SOU 1995:105	Konkurrens i balans
SOU 1995:109	Likvärdig utbildning på lika villkor
SOU 1995:113	Fristående gymnasieskolor
SOU 1995:142	Att röja hinder för Samverkan, Egenmakt och Arbetslinjen

Riksdagstryck

Propositioner

prop. 1975/76:160	om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet
prop. 1979/80:2	med förslag till ny sekretesslag m.m.
prop. 1980/81:28	om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvårdslagen samt den allmänna försäkringen
prop. 1986/87:151	om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.
prop. 1987/88:155	om skydd för företagshemligheter
prop. 1990/91:64	om yttrandefrihetsgrundlag m.m.
prop. 1990/91:117	om en ny kommunallag
prop. 1992/93:43	Ökad konkurrens i kommunal verksamhet
prop. 1992/93:88	om offentlig upphandling
prop. 1992/93:230	Valfrihet i skolan
prop. 1993/94:48	Handlingsoffentlighet hos kommunala företag
prop. 1993/94:78	Frågor om offentlig upphandling
prop. 1993/94:188	Lokal demokrati
prop. 1994/95:153	Frågor om offentlig upphandling
prop. 1994/95:195	Primärvård, privata vårdgivare m.m.

Motioner

mot. 1993/94:K5-8	med anledning av prop. 1993/94:48 Handlingsoffentlighet hos kommunala företag
mot. 1993/94:K57-58	med anledning av prop. 1993/94:188 Lokal demokrati
mot. 1993/94:K425	Offentlighetsprincipen

Utskottsbetänkanden

bet. 1989/90:LU37	Skydd för företagshemligheter
bet. 1993/94:KU13	Handlingsoffentligheten i kommunala företag
bet. 1993/94:KU40	Lokal demokrati

LITTERATUR

Althoff, Johan, Åter till offentlighetsprincipen, Alfabeta 1995
Axberger, Hans-Gunnar, Tryckfrihetens gränser, Liber Förlag 1984
Bohlin, Alf, Allmänna handlingar, Juristförlaget 1988
Bohlin, Alf, Kommunalrättens grunder, Juristförlaget 1994
Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen, 4 uppl. Juristförlaget 1994
Corell, Hans m.fl. Sekretesslagen, 3 uppl. Norstedts Juridik 1992
Dalman, Lena, Kommunallagen, sekretesslagen och de kommunala företagen, Kommentus Förlag 1995
Hallgren, Thomas m.fl. Kommunala driftentreprenader inom äldreomsorg, skola, fritid och kultur, Kommentus Förlag 1994
Holmberg, Erik & Stjernqvist, Nils, Grundlagarna, Norstedts 1980
Lindqvist, Ulf & Losman, Sten, 1991 års kommunallag, 3 uppl. Publica 1994
Paulsson, Ingvar m.fl. Den nya kommunallagen, Kommentus Förlag 1992
Paulsson, Ingvar & Riberdahl, Curt, Den kommunala självstyrelsen och lagen, Kommentus Förlag 1991
Ragnemalm, Hans, JO om offentlighetsprincipen, Juristförlaget 1992
Socialstyrelsen, Allmänna råd från socialstyrelsen 1993:4, Privat omsorg för äldre och handlikappade
Socialstyrelsen, SoS-rapport 1995:17, Alternativa styr- och driftsformer i äldreomsorgen
Thunved, Anders, Privatisering av socialtjänsten, Publica 1993
Wennberg, Bertil m.fl. Yttrandefrihetsgrundlagen, Norstedts Juridik 1995

Kommittédirektiv

Dir. 1994:151

Utvärdering och vidareutveckling av det kommunala förnyelsearbetet

Dir. 1994:151

Beslut vid regeringssammanträde 22 december 1994

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall tillkallas för att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet.

Kommittén skall särskilt

- utvärdera konsekvenserna av organisatoriska förändringar och nya verksamhetsformer med avseende på bl.a. demokrati, effektivitet, kvalitet, fördelningen av kommunala nyttigheter och samhällsekonomiska konsekvenser,

- utarbeta förslag till åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas möjligheter till inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågor rörande insyn i och kontroll av kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad.

Hur kommuners och landstings organisation och verksamhet förändrats

Under senare år har det skett omfattande förändringar i den kommunala verksamheten.

Kommunerna har fått det fulla ansvaret för skolans personal. Ansvaret för äldrevården har förts över från landstingen till kommunerna (ÄDEL-reformen). Ansvaret för särskolan

2

överförs successivt till kommunerna. Under 1994 och 1995 kommer ansvaret för de särskilda omsorgerna för utvecklingsstörda att föras över från landstingen till kommunerna. Kommunerna kan också avtala med landstingen om att ta över primärvårdsuppgifter. Inom det civila försvaret övertar kommunerna inom kort ansvaret för befolkningsskydd och räddningstjänst på den lokala nivån från staten.

Staten har under senare år minskat regleringen av den kommunala verksamheten i syfte att öka kommunernas handlingsutrymme. Den nya kommunallagen (1991:900) som trädde i kraft den 1 januari 1992 ger kommuner och landsting en stor frihet att organisera sin verksamhet efter lokala behov och önskemål. Den omläggning av det statliga bidragssystemet som genomfördes 1993 har givit kommunerna ökade möjligheter att själva bestämma om statsbidragens användning.

Under senare år har också lagstiftningen ändrats inom olika områden i syfte att stimulera tillkomsten av nya verksamhetsformer inom den kommunala sektorn. Genom ändringar i bl.a. socialtjänstlagen (1980:620) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har det således klargjorts att uppgifter inom dessa verksamhetsområden får överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ, under förutsättning att uppgifterna inte innefattar myndighetsutövning. Lagstiftningen har också ändrats i syfte att ge s.k. friskolor och daghem i privat regi mer likvärdiga bidragsvillkor.

Den nya lagen om offentlig upphandling (1993:1468) som trädde i kraft samtidigt med EES-avtalet den 1 januari 1994 skärper kraven på anbudsupphandling i konkurrens i kommunerna och landstingen.

Statens reformverksamhet i kombination med kommunernas och landstingens egna ambitioner att öka effektiviteten i sin verksamhet har lett till omfattande förändringar i organisations- och verksamhetsformer. De senaste åren har varit en tid då etablerade modeller, synsätt och principer för kommunal verksamhet fått ge vika för nya idéer. I stor utsträckning har dessa prövats inom ramen för olika försöksverksamheter.

Den nya kommunallagens organisatoriska frihet har lett till att helt nya typer av nämnder och styrelser har bildats. Ett exempel på detta är att vissa nämnder har som renodlad uppgift att beställa serviceproduktion medan andra nämnder enbart ansvarar för denna produktion.

Den tidigare mest förekommande ordningen var att den kommunala verksamheten finansierades och producerades av kommunen utan konkurrens med verksamheter i privat regi. Nu sker en förändring genom att produktionen i allt större utsträckning sker i andra former än den traditionella förvaltningsformen och verksamheten utsätts för konkurrens. Kommunal verksamhet bedrivs också i allt större utsträckning i bolagsform, särskilt inom den tekniska sektorn.

Konsekvenser av förändringarna behöver analyseras

De snabba förändringarna i kommunernas och landstingens sätt att organisera och bedriva verksamhet har givit upphov till en diskussion om konsekvenserna av förändringarna. Redan i samband med riksdagens beslut om den nya kommunallagen i juni 1991 framfördes

farhågor om att den nya friheten för kommunerna och landstingen att organisera sin nämndverksamhet skulle kunna medföra en reducering av antalet förtroendevalda och en förstärkning av tjänstemannainflytandet. För- och nackdelar med att kommunal verksamhet delas upp i beställar- och utförarfunktioner diskuterades också.

Också i samband med riksdagens behandling av regeringens proposition 1993/94:188 Lokal demokrati fördes en diskussion om konsekvenserna av det kommunala förnyelsearbetet (bet. 1993/94:KU40). En fråga som särskilt tas upp i flera motioner är frågan om allmänhetens insyns- och kontrollmöjligheter i helt privatägda företag som på entreprenad bedriver kommunal verksamhet. Socialtjänstkommittén har fått i uppdrag att belysa vilken betydelse kommunernas organisation av socialtjänsten har för integritetsskyddet enligt datalagen (1973:289) och sekretesslagen (1980:100).

Både i riksdagen och i andra sammanhang har det vidare förts en debatt om de anställdas rätt att delta i diskussionen om förändringarna i kommunerna. Även frågor om kommunanställdas meddelarskydd och rätt att kritisera den egna kommunens verksamhet har diskuterats.

Men diskussionen om förnyelsearbetet har också handlat om det faktiska resultatet av genomförda åtgärder vad gäller verksamhetens kostnader och kvalitet. Det har ibland också framförts farhågor om att olika typer av individuella valmöjligheter i form av t.ex. skolpeng skulle leda till en förstärkt segregering i samhället.

Olika undersökningar visar att det kommunala förnyelsearbetet på olika områden lett till en förbättrad effektivitet. Samtidigt finns det risk för att decentralisering och valet av lösningar i omprövningsprocessen ger negativa effekter på resursfördelningen.

I samband med behandlingen av regeringens proposition 1993/94:188 om Lokal demokrati uttalade riksdagen (1993/94:KU40 s. 42) att en samlad uppföljning och utvärdering bör göras av de reformer och omfattande förändringar som har genomförts inom den kommunala verksamheten. Konstitutionsutskottet uttalade att bilden av den kommunala demokratin i dag är splittrad och att det därför är angeläget att få en mer sammanhållen uppföljning och utvärdering som grund för den framtida utvecklingen.

Utredningens uppdrag

De allmänna utgångspunkterna för utredningens arbete finns i de uttalanden som riksdagen (bet. 1993/94:KU40) gjorde om behovet av uppföljning och utvärdering av det kommunala förnyelsearbetet i anslutning till behandlingen av regeringens proposition Lokal demokrati.

Konsekvenserna av organisatoriska förändringar och nya verksamhetsformer

Genom att det kommunala förnyelsearbetet under senare år har bedrivits mycket intensivt och med stor variationsrikedom bör det finnas omfattande erfarenheter av förändringarnas konsekvenser i olika avseenden. Kommittén bör i viss utsträckning kunna bygga sitt arbete

4

på den forskning om den offentliga sektorn som har bedrivits under senare år.

Kommittén skall i enlighet med riksdagens önskemål göra en samlad uppföljning och utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har genomförts inom den kommunala verksamheten. Särskild uppmärksamhet bör därvid ägnas åt konsekvenserna av nya sätt att styra, organisera och finansiera verksamheten i kommuner och landsting.

Kommittén skall besvara följande övergripande frågeställningar:

- Hur har förändringarna påverkat medborgarnas möjligheter till insyn, deltagande och påverkan?

- Hur har de förtroendevaldas möjligheter att styra och följa upp verksamheten påverkats av förändringar i organisationsformer och styrsystem? Hur har balansen mellan förtroendevalda och anställda påverkats?

- Vilka konsekvenser har förändringarna haft för kostnaderna att bedriva den kommunala verksamheten? Har effektiviteten ökat eller minskat? Har kvaliteten i verksamheten kunnat behållas i de fall verksamheten bedrivs till lägre kostnad? Har rättssäkerheten för de enskilda påverkats?

- Har förändringarna i organisations- och verksamhetsformer påverkat fördelningen av kommunala nyttigheter? Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att utvärdera konsekvenserna av olika individuella valmöjligheter som har införts, t.ex. skolpengen.

- Hur har den kommunala verksamheten utvecklats i olika delar av landet? Har överföringen av uppgifter till kommunerna och avregleringen lett till ökade eller minskade skillnader i servicenivå och kvalitet mellan olika kommuner?

- Hur följer staten upp den kommunala verksamheten och hur har statens möjligheter att följa upp verksamheten påverkats av förändringsarbetet?

- Vilka samhällsekonomiska konsekvenser har förändringarna medfört? Hur kan decentralisering och nya verksamhetsformer antas påverka utvecklingen av de totala offentliga utgifterna på längre sikt?

- Vilka hinder finns för fortsatt strukturomvandling inom den kommunala verksamheten?

Kommittén är oförhindrad att även uppmärksamma andra väsentliga konsekvenser av det kommunala förnyelsearbetet.

Kommitténs slutsatser bör sammanställas i en samlad rapport till regeringen.

5

Åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet

Medborgarnas aktiva medverkan i den pågående omvandlingen av den kommunala verksamheten har en avgörande betydelse för medborgarnas tilltro till välfärdspolitiken. Därför bör kommittén utarbeta åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet i kommuner och landsting.

Partierna och de förtroendevalda har huvudansvaret för att föra en dialog med medborgarna om förnyelsearbetets inriktning och former. Undersökningar under de senaste årtiondena visar emellertid att den traditionella representativa demokratin via partier utmanas av nya, mer direktdemokratiska verksamhetsformer. Kommittén bör redovisa idéer och förslag om hur partierna och de förtroendevalda i kommuner och landsting kan spela en mer aktiv roll när det gäller att engagera medborgarna i en diskussion om de nödvändiga förändringarna i den kommunala verksamhetens inriktning, organisation och verksamhetsformer.

För att medborgarna skall kunna delta i en mer intensiv dialog om förändringsarbetet behöver de tillgång till information om den kommunala verksamhetens kvalitet och kostnader. Kommittén bör redovisa idéer och förslag om hur denna typ av information bör vara utformad.

I diskussionen om det kommunala förnyelsearbetet har det förts fram förslag om att öka medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av kommunal verksamhet. Därför bör kommittén ägna särskild uppmärksamhet åt denna fråga.

För verksamhet som drivs på entreprenad åt kommunen av privata bolag, stiftelser, föreningar eller enskilda gäller fr.o.m. 1 juli 1994 enligt 6 kap. 7 § kommunallagen att nämnderna har ett ansvar för sådan verksamhet och att de enligt 3 kap. 19 § skall tillförsäkra sig möjligheter att kontrollera och följa upp verksamheten. Den information som kommunen därvid får tillgång till kommer att utgöra en allmän handling och vara tillgänglig för allmänheten med de inskränkningar som följer av sekretesslagen (1980:100). I den allmänna debatten har krav rests på att insynen bör vara bredare.

Riksdagen ansåg också i samband med behandlingen av propositionen om lokal demokrati att förslagen om ett förstärkt kommunalt ansvar och kontroll över entreprenadverksamhet innebär en förbättring, men att de inte är tillräckliga för att tillgodose det behov av medborgerlig insyn och kontroll som här gör sig gällande (bet. 1993/94:KU40 s. 42-43).

Från demokratisk synpunkt kan det finnas risker med att delar av den offentliga verksamheten undandras den grundlagsskyddade rätten till insyn genom att den bedrivs av ett privat företag. Kommittén skall därför föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll av kommunal verksamhet, främst då denna bedrivs på entreprenad. I detta arbete ingår även frågan om allmänhetens behov av insyn innan kommunen bundit upp sig i ett avtal med en entreprenör. I arbetet bör resultatet av Socialtjänstkommitténs uppdrag beaktas.

Kommunalt anställda har, liksom alla andra, en grundlagsskyddad rätt att delta i den offentliga debatten. De anställda har i vissa fall upplevt att de inte har kunnat delta i den offentliga debatten eller framföra kritik på sin arbetsplats av rädsla för olika typer av repressalier. JO har i några fall riktat kritik mot vissa ledande kommunala befattningshavares

6

agerande mot de anställda i sådana fall. Utredningen skall därför analysera och klargöra vidden av de kommunalt anställdas yttrandefrihet.

Reglerna i tryckfrihetsförordningen om meddelarfrihet, anonymitetsskydd och efterforskningsförbud gäller för kommunala myndigheter. Lagrådet har med anledning av prop. 1993/94:48 Handlingsoffentlighet i kommunala företag konstaterat att det åtminstone finns en viss risk för att utrymmet för meddelarfrihet krymps när kommunal verksamhet flyttas från en nämnd till ett kommunägt bolag eller jämställt organ som behandlas som myndighet när det gäller handlingsoffentligheten. Bestämmelser om anonymitetsskyddet för den som lämnar uppgifter till massmedier gäller fullt ut i kommunala företag (se prop. 1993/94:48 s. 34-37). Riksdagen har ansett att tillämpningen av meddelarfriheten bör ägnas fortsatt uppmärksamhet och att tillämpningen kan behöva bli föremål för ytterligare utredning när erfarenheter vunnits om de nya reglernas tillämpning (bet. 1993/94:KU13 s. 19).

Kommittén bör därför följa upp tillämpningen och de första erfarenheterna av offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag och vid behov lämna förslag till åtgärder.

Information om den kommunala verksamheten bör vara lättillgänglig. Tillämpningen av gällande regler för insyn och rätt att ta del av allmänna handlingar har i några fall kritiserats av JO. Utredningen bör överväga om särskilda åtgärder krävs för att nå en bättre tillämpning av gällande regler.

Regler för arbetet

Kommittén skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att beakta EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Tidsplan

Kommitténs uppdrag skall vara avslutat senast den 1 juli 1996.

(Civildepartementet)

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1995

Förslag till avtalstext

Vilka handlingar omfattas

I § Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

II § Allmänheten har endast rätt att ta del av handlingar och uppgifter i handlingar som rör den överlämnade verksamheten.

III § Allmänheten har rätt att ta del av handling som enligt vad som anges nedan är att anse som inkommen till eller upprättad hos företaget.

IV § Allmänheten har dock inte rätt att ta del av följande handlingar

1. promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, som inte expedierats, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift,
2. utkast eller koncept till beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som ej har expedierats,
3. handling som förvaras hos företaget endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning,
4. brev, telegram eller annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos företaget endast för befordran av meddelande,
5. meddelande eller annan handling som har lämnats in till eller upprättats hos företaget endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom företaget,
6. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek,
7. brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid företaget såvida inte handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på företaget.

Särskilt om upptagningar

V § Upptagning anses förvarad hos företaget, om upptagningen är tillgänglig för företaget med tekniskt hjälpmedel som företaget själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller dock ej upptagning som ingår i

personregister, om företaget enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehåller uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.

Inkommen handling

VI § Handling anses inkommen till företaget, när den har anlänt till företaget eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i I § gäller i stället att den anses inkommen till företaget när annan har gjort den tillgänglig för företaget på sätt som angives i V §.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses ej inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Upprättad handling

VII § Handling anses upprättad hos företaget, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos företaget eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av företaget eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,
2. protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av företaget eller på annat sätt färdigställts.

Registrering av handlingar

VIII § När handling har kommit in till eller upprättats hos företaget skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för företagets verksamhet. I fråga om handlingar, för vilka tystnadsplikt inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

IX § Beträffande handling som registrerats skall 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,

4. i korthet vad handlingen rör.

Vid registrering skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Särskilda bestämmelser för upptagningar för automatisk databehandling

X § Företag som i sin verksamhet använder automatisk databehandling skall ordna denna med beaktande av den avtalade skyldigheten att låta allmänheten ta del av handlingar. Därvid skall företaget särskilt beakta

1. att handlingar som omfattas av detta avtal bör hållas åtskilda från andra handlingar,
2. att skyddet av uppgifter som omfattas av en lagstadgad tystnadsplikt i upptagningar som är handlingar bör vara sådant att insynen enligt detta avtal inte försvåras,
3. att uppgifter i upptagningar som omfattas av detta avtal inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för allmänheten att ta del av handlingen,
4. att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som omfattas av detta avtal och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

Företaget skall vidare ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos företaget för att ta del av handlingar.

XI § Företaget skall på kommunens begäran bereda enskild tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som företaget förfogar över för att ta del av upptagning för automatisk databehandling. Sådan skyldighet föreligger dock inte, om sökanden därigenom får tillgång till upptagning som inte omfattas av detta avtal eller om hinder möter på grund av lagbestämmelse om tystnadsplikt, på grund av fara för förvanskning eller förstöring eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

XII § Företaget skall för allmänheten hålla tillgänglig beskrivning av de register, förteckningar eller andra anteckningar hos företaget som förs med hjälp av automatisk databehandling (ADB-register). Sådan skyldighet föreligger dock inte i fråga om ADB-register som inte till någon del omfattas av detta avtal. Företaget är inte heller skyldigt att tillhandahålla beskrivning som uppenbarligen skulle vara av ringa betydelse för allmänhetens rätt att ta del av företagets handlingar.

Beskrivning som avses i första stycket skall ge upplysning om

1. ADB-registrets benämning,
2. ADB-registrets ändamål,
3. vilka typer av uppgifter i ADB-registret som företaget har

tillgång till och på vilket sätt dessa uppgifter normalt inhämtas,

4. vilka terminaler eller andra tekniska hjälpmedel som enskild själv kan få utnyttja hos företaget,

5. vilka bestämmelser om sekretess som företaget vanligen skall tillämpa på uppgifter i ADB-registret,

6. vem som hos företaget kan lämna närmare upplysningar om ADB-registret och dess användning i företagets verksamhet,

7. rätt till försäljning av personuppgifter i personregister som avses i datalagen (1973:289).

I beskrivningen skall dock uppgift enligt andra stycket utelämnas, om det behövs för att beskrivningen i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Tillhandahållande av handlingar och överlämnande till kommunen

Alternativ 1

XIII § Handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar taga del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan handling inte tillhandahållas utan att sådan del därav som icke får lämnas ut röjes, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

XIV § Den som önskar ta del av handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Företaget är dock inte skyldigt att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Inte heller föreligger skyldighet att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan i I § avsedd upptagning än som nyss har angivits, om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

XV § Företaget skall tillämpa kommunal taxa eller om sådan saknas självkostnadsprincipen vad gäller avgifter för avskrifter och kopior.

XVI § Företaget får inte på grund av att någon begär att få ta del av handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att företaget skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

XVII § Företaget skall på begäran av enskild lämna uppgift ur handling som omfattas av detta avtal i den mån hinder inte möter på grund av lagstadgad tystnadsplikt eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

XIII § Företaget skall på begäran av enskild lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av upptagningar för automatisk databehandling som anses som handlingar och som omfattas av detta avtal.

XIX § Företag skall på begäran till kommunen ge in sådana handlingar och diarier som omfattas av detta avtal, dock inte till den del de innehåller uppgifter som inte får lämnas ut enligt en lagstadgad tystnadsplikt.

Företaget skall inte heller vara skyldigt att till kommunen ge in handlingar till den del de innehåller uppgifter om företagets drift- och affärsförhållanden om det av någon särskild anledning kan antas att företaget lider skada om uppgifterna röjs för kommunen.

Handlingar i upphandlingsärenden behöver inte ges in till kommunen förrän upphandlingen avslutats eller avbrutits.

XX § Företaget skall i samband med att enskild begär att få ta del av handling hos företaget upplysa honom om möjligheten att begära att handlingen lämnas in till kommunen

Alternativ 2

XIII § Företag skall på begäran till kommunen ge in sådana handlingar och diarier som omfattas av detta avtal, dock inte till den del de innehåller uppgifter som inte får lämnas ut enligt en lagstadgad tystnadsplikt.

Företaget skall inte heller vara skyldigt att till kommunen ge in handlingar till den del de innehåller uppgifter om företagets drift- och affärsförhållanden om det av någon särskild anledning kan antas att företaget lider skada om uppgifterna röjs för kommunen.

Handlingar i upphandlingsärenden behöver inte ges in till kommunen förrän upphandlingen avslutats eller avbrutits.

XIV § Företaget skall upplysa enskild som vänder sig direkt till företaget med begäran att få ta del av handling rörande den överlämnade verksamheten om att han skall vända sig till kommunen med sin begäran.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäk-ring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Medlemsstater och medborgare. Förhållandet mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och inrikes frågor. UD.
62. EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Medlemsstater och medborgare. Förhållandet mellan stora och små länder i EU. Rättsliga och inrikes frågor. [61]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring –
alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på
90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia –
att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns
upphandling av varor och tjänster med
miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing
World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]

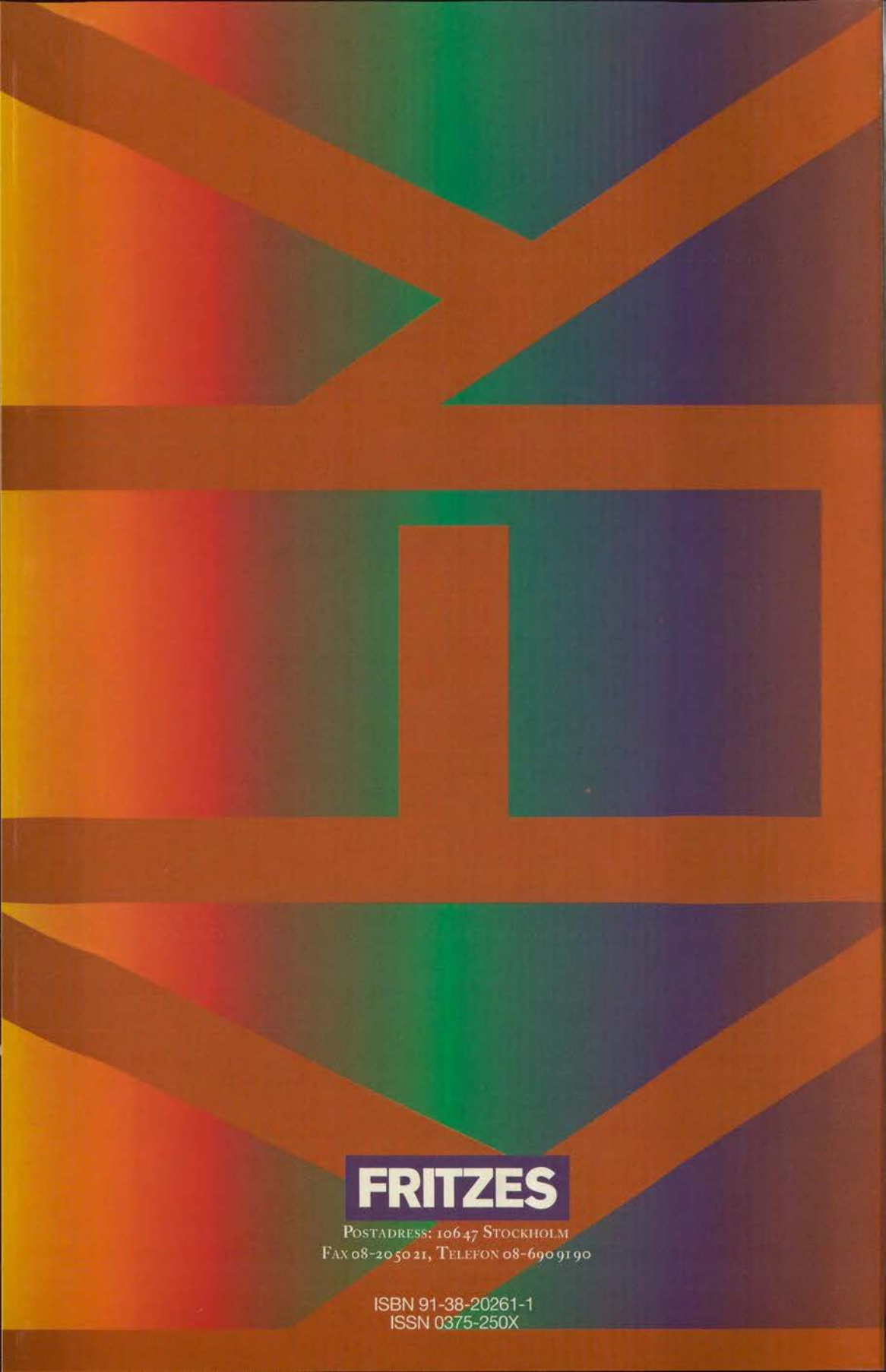
Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan
+ bilagedel. [31]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]

KUNGL-BIBLIOTEKET STOCKHOLM



FRITZES
Postadress: 10647 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 91 90

ISBN 91-38-20261-1
ISSN 0375-250X