



Insyn och sekretess

- *i statliga företag*
- *i internationellt samarbete*



Slutbetänkande av Offentlighets- och sekretesskommittén

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:75





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



Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22179-9
ISSN 0375-250X



Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 16 april 1998 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågor om offentlighetsprincipen och IT samt göra en översyn av sekretesslagen, m.m. I bemyndigandet ingick också att utse en av ledamöterna att vara ordförande i kommittén samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 26 april 1999 lagmannen Per Kjellsson att vara ordförande i kommittén.

Kommittén har antagit namnet Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK).

Kommittén överlämnade den 18 januari 2001 delbetänkandet Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3), den 20 november 2002 delbetänkandet Ordning och reda bland allmänna handlingar (SOU 2002:97) och den 4 december 2003 huvudbetänkandet Ny sekretesslag (SOU 2003:99). Härmed överlämnas slutbetänkandet Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete (SOU 2004:75).

Till betänkandet fogas en reservation och särskilda yttranden.

Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2004

Per Kjellsson

Monica Green

Britt-Marie Lindkvist

Inger Lundgren

Svante Nycander

Per-Olof Svensson

Kenth Högström

Monica Lindow

Ann Lång

Inger René

Stefan Tornberg

*/ Ulrika Geijer
Peder Liljeqvist*

Förteckning över ledamöter, experter och sekreterare vilka har deltagit i denna del av kommitténs arbete

Ledamöter

Lagmannen Per Kjellsson, ordförande
Riksdagsledamoten Monica Green (s)
Riksdagsledamoten Kenth Högström (s)
Riksdagsledamoten Britt-Marie Lindkvist (s)
Sektionschefen Monica Lindow (mp)
Kanslichefen Inger Lundgren (v)
Jur.kand. Ann Lång (kd)
F.d. chefredaktören, fil. hedersdoktorn Svante Nycander (fp)
Riksdagsledamoten Inger René (m)
Riksdagsledamoten Per-Olof Svensson (s)
Oppositionsrådet Stefan Tornberg (c)

Experter

Hovrättsassessorn Peder Bjursten
Advokaten Tom Ekelund
Rådmannen Monica Felding fr.o.m. 2004-01-01
Departementsrådet Berndt Fredriksson
Överarkivarien Claes Gränström
Ämnesrådet Margareta Gårdmark Nylén
Direktören Per Hultengård
Verksjuristen Aimée Jillger
Kanslirådet Eva Lenberg
Kammarrättsassessorn Peder Liljeqvist t.o.m. 2003-12-31
Journalisten Alf Lindberg
Chefsjuristen Leif Lindgren
Juristen Ulla Lönnqvist Endre
Språkexperten Stina Malmberg
Kammarrättsassessorn Cecilia Mauritzon
Departementssekreteraren Mats Nilsson t.o.m. 2004-02-03
Förbundsjuristen Irene Reuterfors-Mattsson
Chefsjuristen Hans Sundström
Ämnessakkunniga Ulrika Ternby fr.o.m. 2004-02-04
Chefsjuristen Kristina Widgren

Sekreterare

Rådmannen Monica Felding t.o.m. 2003-12-31
Hovrättsassessorn Ulrika Geijer
Kammarrättsassessorn Peder Liljeqvist fr.o.m. 2004-01-01

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	23
Författningsförslag	35
1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	35
2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	37
3 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	56
1 Vårt arbete	59
1.1 Direktiven och uppdraget.....	59
1.1.1 Insyn i statliga företag m.m.	59
1.1.2 Sekretess i det internationella samarbetet	63
1.2 Arbetets bedrivande.....	66
1.3 Redovisningen i betänkandet	67
Insynen i statliga företag m.m.	
2 Insyn i privaträttsliga subjekts verksamhet	71
2.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndig- heter	71
2.2 Förarbetena till sekretesslagen m.m.	72
2.3 Bilagan till sekretesslagen införs	73
2.3.1 Allmänna överväganden	73

2.3.2	Obligatorisk kontroll genom teknisk provning e.d.	75
2.3.3	Fördelning av statliga medel.....	76
2.3.4	Beslut om statligt reglerade anställningar.....	78
2.3.5	Organ som inte borde omfattas av en utvidgad offentlighetsprincip.....	78
2.4	Motiv för ändringar i bilagan till sekretesslagen.....	79
2.5	Kommunala företag.....	81
2.5.1	Förarbetena till lagstiftningen om handlings- offentlighet i kommunala företag	81
2.5.2	De kommunala företagen	85
2.6	De statliga företagen	86
2.6.1	Aktiebolag	86
2.6.2	Andra verksamhetsformer.....	88
2.7	Regler om insyn i privaträttsliga subjekt i några andra länder	89
2.7.1	Norge.....	89
2.7.2	Finland.....	93
2.7.3	Danmark.....	93
3	Överväganden och förslag om insyn i statliga företag m.m.	95
3.1	Utgångspunkten är rätten att ta del av allmänna hand- lingar	95
3.2	Olika modeller för ökad insyn i statliga företag.....	97
3.3	Offentlighetsprincipen skall gälla även för statliga företag.....	99
3.3.1	Tidigare överväganden kring insyn i verksamhet som bedrivs i privaträttslig form.....	100
3.3.2	Kommunala företags synpunkter på att tillämpa offentlighetsprincipen.....	104
3.3.3	Våra motiv för förslaget.....	106
3.3.4	Insyn skall finnas i företag där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande.....	112
3.3.5	Undantag från offentlighetsprincipen skall vara möjliga för statliga företag.....	114

3.3.6	Övergångsfrågor	122
3.4	Några praktiska frågor kring ökad insyn i statliga företag....	122
3.4.1	Registrering och utlämnande av allmänna handlingar.....	122
3.4.2	Behövs det nya sekretessbestämmelser?	128
3.4.3	Arkivlagen skall tillämpas av de statliga företagen ...	135
3.5	Kriterier för insyn i andra privaträttsliga subjekt	139
3.6	Informationsutbytet mellan kommunerna och deras företag samt mellan och inom företagen.....	142
3.6.1	Denna del av uppdraget.....	142
3.6.2	Uppgiftslämnande mellan företagen och ägaren samt mellan företagen.....	143
3.6.3	Uppgiftslämnande mellan bolagsorgan	147
3.7	Meddelarfrihet för anställda i statliga och kommunala företag.....	150
3.7.1	Meddelarfrihetens innehåll.....	150
3.7.2	Oklarheter kring meddelarfriheten för anställda i kommunala företag.....	153
3.7.3	Meddelarfriheten för anställda i statliga och kommunala företag måste bli tydligare	155
3.8	Ekonomiska konsekvenser av förslaget till insyn i statliga företag.....	162
3.8.1	Vårt uppdrag till Statskontoret.....	163
3.8.2	Statskontorets rapport	163
3.8.3	Vår bedömning	166

Sekretess i det internationella samarbetet

4	Utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen	173
4.1	Utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen.....	173
4.1.1	Sekretessens räckvidd.....	173
4.1.2	Uppgifter som kan omfattas av utrikessekretess.....	174
4.1.3	Omvänt eller rakt skaderekvisit?	175
4.1.4	Ett enhetligt rakt skaderekvisit efter inträdet i EU.....	176
4.1.5	Rekvisitet ”stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet”	177

4.1.6	Sekretesstiden.....	178
4.1.7	Särskild prövning av utrikessekretessen i vissa fall ...	178
4.2	Vissa andra bestämmelser i sekretesslagen som rör internationella förhållanden.....	179
4.2.1	Förbud i vissa fall att röja uppgift för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation.....	179
4.2.2	Sekretess för uppgifter som rör utlänning.....	179
4.2.3	Myndigheters internationella utvecklingsbistånd	180
4.2.4	Utrikesförvaltningens ärenden om ekonomiskt bistånd.....	180
5	Våra överväganden och förslag om utrikessekretessen ...	181
5.1	Allmänt om problemen med utrikessekretessen	181
5.1.1	Vår enkätundersökning	181
5.1.2	Synpunkter från utrikesförvaltningen	183
5.2	Vad innebär rekvisitet ”stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet”?	184
5.3	Vad måste orsaka en störning eller skada för att utrikessekretessen skall vara tillämplig?.....	185
5.3.1	”Scientologdomen”	185
5.3.2	Vår bedömning av rättsläget.....	186
5.3.3	Någon ändring av utrikessekretessen behövs inte med anledning av scientologdomen	187
5.4	Vårt förslag till förtydligande av utrikessekretessen.....	189
6	Särskilda sekretessåtgärder på grund av internationella avtal	191
6.1	Allmänt om behovet av särskilda sekretessåtgärder vid internationellt samarbete	191
6.2	Olika sekretessåtaganden och internationella avtal.....	193
6.2.1	”Originator control” och andra exempel på hur sekretesskrav kan utformas i internationella avtal	193
6.2.2	EU-medlemskapet	195
6.2.3	Exempel på andra internationella avtalsformer	196

6.3	Tillämpning av sekretesslagen vid internationella förbindelser utan att särskilda åtgärder vidtas.....	197
6.4	Särskilda bestämmelser i sekretesslagen med anledning av internationella avtal.....	199
6.4.1	Generella principer för de särskilda sekretessbestämmelserna.....	199
6.4.2	Beskattning och exekution (9 kap. 1-3 och 19 §§) ...	202
6.4.3	Särskilt sekretessförordnande i domstol (12 kap. 3 och 4 §§)	204
6.4.4	Tillsyn m.m. över bank- och kreditväsendet (8 kap. 5 §)	205
6.4.5	Statlig verksamhet med utredning och tillsyn m.m. avseende näringslivet (8 kap. 6 §).....	207
6.4.6	Insättningsgarantinämndens verksamhet (8 kap. 24 §)	209
6.4.7	Uppgifter om utlänningar (7 kap. 14 §)	210
6.4.8	Tillsyn i konkurs samt godkännande eller auktorisation av revisorer m.m. (8 kap. 19 § och 9 kap. 12 §)	211
6.4.9	Rättslig hjälp som avser förundersökning m.m. (5 kap. 7 §)	213
6.4.10	Rättslig hjälp enligt konkurrenslagen (4 kap. 5 §)....	214
6.5	Särskilda sekretessbestämmelser i andra lagar.....	215
6.5.1	Lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.....	216
6.5.2	Lagen (2000:344) om Schengens informationssystem	217
6.5.3	Lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete.....	217
7	Våra överväganden och förslag om sekretess på grund av internationella avtal.....	219
7.1	Problem med dagens regler	219
7.2	Sekretess hos Konkurrensverket – ett exempel på problemen med dagens regler	220

7.3	Är det möjligt och lämpligt att samordna dagens sekretessbestämmelser?	224
7.3.1	Vilka av dagens bestämmelser kan och bör samordnas?	224
7.3.2	Noggrannhetskravet i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.....	228
7.3.3	Det måste göras tydligare vilken sekretess som gäller på grund av internationella avtal	230
7.4	Vårt förslag till samordning av bestämmelser om sekretess till skydd för enskildas intressen	231
7.4.1	Tillämpningsområdet – skydd för enskildas intressen.....	231
7.4.2	Sekretess för uppgifter som myndigheter ”förfogar över”	232
7.4.3	Ett nytt skaderekvisit för prövning av vilken sekretess som gäller enligt ett internationellt avtal	233
7.4.4	EU-medlemskapet är ett ”internationellt avtal”	235
7.4.5	Ingen inskränkning i meddelarfriheten	236
7.4.6	Sekretesetidens längd	241
7.4.7	Uppgiftslämnande mellan myndigheter	242
7.4.8	Sekretess i domstol	243
7.5	Vårt förslag till en ny bestämmelse om sekretess till skydd för det allmännas intressen	244
7.5.1	Det finns behov av en ny bestämmelse till skydd för det allmännas intressen.....	244
7.5.2	Bestämmelsen utformning – begränsning av tillämpningsområdet	248
7.5.3	Sekretesetid och meddelarfrihet.....	250
7.6	Vårt förslag om krav på större tydlighet vid avslag på enskilds begäran att ta del av allmän handling.....	250

Författningskommentar

8	Författningskommentar	255
8.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	255
8.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)....	255

8.3 Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	264
---	-----

Reservation och särskilda yttranden

Reservation	267
--------------------------	------------

Särskilda yttranden	269
----------------------------------	------------

Bilagor m.m.

1 Vår kartläggning av statliga företag	275
--	-----

2 Enkäten om utrikessekretess samt förteckning över tillfrågade myndigheter.....	279
---	-----

3 Vårt författningsförslag i förhållande till förslaget till ny sekretesslag (SOU 2003:99).....	285
--	-----

Litteraturförteckning: Insyn i statliga företag m.m.	293
--	------------

Litteraturförteckning: Sekretess i det internationella samarbetet	297
--	------------

Sammanfattning

Vi har haft ett omfattande uppdrag som gällt dels offentlighetsprincipens tillämpning i förhållande till IT-samhällets nya tekniska förutsättningar, dels en allmän översyn av sekretesslagen. Vi har presenterat våra tidigare förslag i tre betänkanden *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3), *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97) och *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99). Genom detta betänkande avslutar vi vårt uppdrag.

I slutbetänkandet lämnar vi förslag om

- att offentlighetsprincipen skall tillämpas hos statliga företag,
- att skyddet för meddelarfriheten skall stärkas för anställda i de kommunala företag där offentlighetsprincipen gäller,
- att sekretesslagens bestämmelse om utrikessekretess (2 kap. 1 §) skall förtydligas,
- att sekretesslagens bestämmelser med anknytning till internationella avtal skall samordnas för att bli tydligare, och
- att en myndighet som vägrar lämna ut en allmän handling med hänvisning till en sekretessbestämmelse som anknyter till ett internationellt avtal också måste ange vilken bestämmelse i avtalet som är tillämplig.

Slutbetänkandet innehåller också våra överväganden när det gäller vilken betydelse offentlighetsprincipen och sekretesslagen har för uppgiftslämnande mellan kommuner och deras företag samt mellan de kommunala företagen. Vi diskuterar även möjligheten att lämna uppgifter mellan de olika bolagsorganen – stämma, styrelse, verkställande direktör och revisor – i ett kommunalt aktiebolag som skall tillämpa offentlighetsprincipen.

Utgångspunkt

Rätten att ta del av allmänna handlingar har till syfte att vara en garanti för rättssäkerhet och för effektivitet i förvaltningen och i folkstyret. Den offentliga makten utgår från folket. Det är därför nödvändigt att allmänheten kan få en sådan insyn i de allmänna angelägenheterna att det finns underlag för en fri åsiktsbildning och ett fritt informationsflöde. Rätten att ta del av allmänna handlingar är av stor betydelse för denna insyn. De allmänna handlingarnas betydelse som informationskälla har också ökat i takt med att stat och kommun tagit ansvar för nya uppgifter. Offentlighetsprincipens tillämpningsområde har på så sätt växt.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en medborgerlig rättighet. Det är också en viktig aspekt av förvaltningspolitiken. Rätten att ta del av allmänna handlingar, meddelarfrihet och meddelarskydd bidrar till rättssäkerhet, skärper kraven på kvalitet i dokument och skrivelser och kan därmed också bidra till att förbättra förvaltningens kvalitet och måluppfyllelse. Öppenhet ökar förtroendet för de offentliga institutionerna och försvårar korrup­tion och maktmissbruk.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsas om det är påkallat med hänsyn till en eller flera sekretessgrunder som är uppräknade i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Begränsningarna skall anges noga i bestämmelser i en särskild lag eller i en annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som tryckfrihetsförordningen syftar på är sekretesslagen (1980:100). Sekretesslagen reglerar också den tystnadsplikt som gäller för anställda i den offentliga förvaltningen. En självklar utgångspunkt vid utformningen av sekretessbestämmelserna är att man inte skall åstadkomma mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen.

På vårt uppdrag har Statskontoret gjort en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av att införa offentlighetsprincipen i statliga företag. I den bedömningen ingår en uppskattning av vad offentlighetsprincipen i dag kostar statliga och kommunala myndigheter samt landstings och kommuners företag. Statskontoret uppskattar att den totala kostnaden för offentlighetsprincipen i hela förvaltningen endast är 550 miljoner kr per år.

Rätten att ta del av allmänna handlingar skall gälla även i statliga företag

Vi föreslår att tryckfrihetsförordningens regler om rätten att ta del av allmänna handlingar skall gälla även handlingar hos aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag och stiftelser där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande. Vid tillämpningen av sekretesslagen skall sådana företag jämföras med myndigheter. Med rättsligt bestämmande inflytande menar vi att staten, ensam eller tillsammans med kommuner och landsting,

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

Offentlighetsprincipen skall endast gälla statliga företag som är svenska juridiska personer, dvs. bolag, stiftelser och föreningar, som är bildade enligt svensk lagstiftning. Staten kan utöva det rättsligt bestämmande inflytandet direkt, t.ex. genom regeringen eller myndigheter, eller indirekt genom ett annat statligt företag där offentlighetsprincipen gäller.

Förslaget innebär att synen på offentlighet i kommunala och statliga företag blir enhetlig. Utgångspunkten för förslaget är att intresset av insyn i offentlig verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. Offentlighetsprincipen bidrar till rättssäkerhet och skärper kraven på kvalitet i förvaltningen. Öppenhet ökar förtroendet för de offentliga institutionerna och försvårar korruption och maktmissbruk. Vid vår kartläggning har vi funnit att de flesta statliga aktiebolag och stiftelser kan jämföras med kommunala företag. Deras uppgift är att tillhandahålla något som är av allmänt intresse för landet och för invånarna i landet, t.ex. infrastruktur, fastigheter för allmänna ändamål, kultur, utbildning och forskning. Det finns således inga skäl för att bibehålla skillnaden mellan insyn i statliga och kommunala företag.

Offentlighetsprincipen skall inte gälla i ett statligt företag vars aktier är noterade på en svensk eller utländsk börs. Vi föreslår också att det skall vara möjligt att helt eller delvis undanta ett statligt företag från tillämpningen av offentlighetsprincipen. Regeringen skall kunna besluta om ett sådant undantag om det finns särskild anledning med hänsyn till verksamhetens art, konkurrenssituation eller andra väsentliga ekonomiska intressen.

För att undantag skall bli aktuella måste det finnas en konkret skillnad mellan det aktuella företaget och de kommunala företagen. En sådan skillnad skulle kunna vara att huvuddelen av företagets verksamhet är förlagd utomlands. Om ett företag har rättsligt eller faktiskt monopol eller någon form av samhällsuppgift kan det dock endast i undantagsfall bli aktuellt att inskränka insynen. Detsamma gäller om företaget har en uttalad roll inom sitt politikområde eller helt eller till stora delar finansieras genom anslag från det allmänna.

Förslaget innebär att de statliga företag som omfattas av offentlighetsprincipen skall tillämpa sekretesslagens och arkivlagens regler om hur handlingar skall registreras, organiseras och bevaras. Bevarade handlingar är en viktig del av vårt kulturarv. Det gäller i hög grad även företagsarkiv. Att dessa regler blir tillämpliga för statliga företags arkiv skapar garantier för att det värdefulla kulturarv som de utgör bevaras.

Sekretesslagen innehåller redan i dag flera bestämmelser som skyddar information i olika typer av affärsverksamhet. De befintliga bestämmelserna är troligen tillräckliga för de allra flesta statliga företags behov. Det kan dock finnas statliga företag vars verksamhet innebär särskilda behov av sekretesskydd. Vi har inte haft möjlighet att studera de statliga företagens verksamhet tillräckligt i detalj för att kunna lämna sådana förslag.

Vår bedömning är att införandet av offentlighetsprincipen hos statliga företag innebär små kostnader för investeringar och drift. Dessa kostnader skall vägas mot de vinster som uppstår genom bättre insyn, t.ex. ökad effektivitet och minskad risk för korrup-tion. Vidare innebär bevarande av de statliga företagens arkiv en vinst för vårt kulturarv.

Insyn i andra privaträttsliga subjekt

Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller även handlingar hos vissa organ som är uppräknade i bilagan till sekretesslagen. I bilagan anges också i vilken verksamhet hos organet som offentlighetsprincipen gäller. Vissa av dessa organ kommer att omfattas av vårt förslag om insyn i statliga företag. De kan således tas bort ur bilagan.

Det finns fortfarande behov av att kunna utvidga insynen till andra privaträttsliga subjekt än kommunala och statliga företag. Uppräkningen av organ i bilagan till sekretesslagen måste således finnas kvar. Allt lagstiftningsarbete som rör överlämnande av myndighetsutövning till enskilda måste innehålla en bedömning av behovet av insyn, dvs. om det enskilda organet skall tas in i bilagan till sekretesslagen. Enligt vår uppfattning finns det också anledning att överväga om fler privaträttsliga organ med stark anknytning till det allmänna skall omfattas av offentlighetsprincipen genom att tas in i bilagan trots att den verksamhet som bedrivs inte är myndighetsutövning. Det skulle kunna gälla t.ex. ideella föreningar och annan verksamhet som till stor del finansieras av det allmänna.

Informationsutbytet mellan kommunerna och deras företag samt mellan och inom företagen

Vi har inte funnit något som tyder på att sekretesslagen skulle hindra kommuner och landsting från att få de uppgifter de behöver för att utöva ägandet i de kommunala företagen. Det har inte heller kommit fram något som tyder på att sekretesskyddet hos myndigheter som utövar ägarfunktioner inte är tillräckligt.

Det finns inga sekretessgränser mellan bolagsstämman, styrelsen och verkställande direktören i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen. Revisorn bör dock anses som en egen myndighet i sekretesslagens mening. Uppgiftslämnande till revisorn från de andra bolagsorganen sker med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen och eventuell sekretess överförs enligt 13 kap. 1 §.

Vi föreslår att reglerna om insyn skall gälla även i statliga företag. Våra överväganden i denna del kommer således även att gälla förhållanden mellan staten och de statliga företagen samt mellan och inom de statliga företagen.

Skyddet för meddelarfriheten skall stärkas för anställda i de kommunala företag där offentlighetsprincipen gäller

Vi anser att meddelarfrihetens omfattning för anställda i kommunala företag måste bli tydligare. Det krävs för att offentlighetsprincipen skall få fullt genomslag. Vi föreslår därför en hänvisning i sekretesslagen till vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Genom förslaget blir meddelarfriheten för de anställda i ett företag som omfattas av offentlighetsprincipen densamma som för anställda hos myndigheter. Det stärkta skyddet skall inte gälla en verkställande direktör, eftersom han eller hon omfattas av skadeståndsskyldighet enligt aktiebolagslagen respektive lagen om ekonomiska föreningar.

Det stärkta skyddet för meddelarfriheten skall under vissa förutsättningar också gälla anställda hos organ som är uppräknade i bilagan till sekretesslagen. Det gäller om publiceringsmeddelandet rör den verksamhet som anges i bilagan.

Som framgått tidigare föreslår vi en generell regel om att offentlighetsprincipen skall gälla i statliga företag. Genomförs den innebär vårt förslag om förbättrat skydd för meddelarfriheten att det gäller även anställda (utom verkställande direktören) i sådana statliga företag.

Utrikessekretessen bör förtydligas

Vår undersökning av de svenska förvaltningsmyndigheternas tillämpning av utrikessekretessen visar att bestämmelsen i 2 kap. 1 § sekretesslagen används relativt sällan utanför utrikesförvaltningen. I det avseendet tycks det inte vara någon egentlig skillnad mellan myndigheternas EU-arbete och annat internationellt myndighetssamarbete. Det finns inte heller något som tyder på att uppgifter sekretessbeläggs i större utsträckning än vad som har avsetts av lagstiftaren. Tvärtom visar vår undersökning att tillämpningen av sekretessbestämmelsen inom utrikesförvaltningen är sådan att det i dag krävs en störning av större dignitet än tidigare i Sveriges mellanfolkliga förbindelser för att en uppgift skall sekretessbeläggas. Enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen krävs för sekretess i dag att "det kan antas att det *stör* Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs". Inom utrikesförvaltningen torde det emellertid krävas att en sådan störning i för-

bindelserna är så allvarlig att det kan antas uppstå en faktisk *skada* om uppgiften röjs. Vi anser att denna restriktiva tillämpning av utrikessekretessen och utveckling mot ökad offentlighet i det internationella arbetet är positiv.

Vi gör bedömningen att det saknas anledning att föreslå någon genomgripande förändring av utrikessekretessen. Däremot föreslår vi en mindre ändring som innebär att den faktiska lättningen i sekretessen, som är följderna av ändrad praxis inom utrikesförvaltningen, förtydligas och kommer till direkt uttryck i sekretesslagen. För att en uppgift skall kunna sekretessbeläggas med stöd av 2 kap. 1 § sekretesslagen bör det därför i fortsättningen krävas att det ”kan antas att det *skadar* Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs”. Förutom att denna ändring bättre återger vad som gäller i dag inom utrikesförvaltningen – där paragrafen har sin största tillämpning – kommer den också att för övriga svenska myndigheter markera den allmänna lättning i utrikessekretessen som vi anser är eftersträvansvärd.

Sekretesslagens bestämmelser med anknytning till internationella avtal skall samordnas för att bli tydligare

I dag finns det ett tiotal bestämmelser i sekretesslagen som reglerar sekretess för uppgifter som förekommer hos svenska myndigheter i sådant internationellt samarbete som innefattar informationsutbyte mellan svenska och utländska myndigheter. Bestämmelserna är inte genomgående helt likartat utformade. Flertalet har som gemensam nämnare att de föreskriver sekretess för uppgifter som en myndighet har fått eller förfogar över på grund av ett internationellt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. I princip innebär det att sekretess gäller i den utsträckning det antingen föreskrivs i ett internationellt avtal eller följer av bindande EG-rätt.

En följd av bestämmelsernas utformning är emellertid att det finns risk för missförstånd hos myndigheterna i fråga om med vilken styrka sekretess gäller för de uppgifter som omfattas och att absolut sekretess därför tillämpas för ofta. Generellt är bestämmelserna också i det närmaste omöjliga att förstå för utomstående, samtidigt som lagstiftningstekniken gör det svårt för lagstiftaren att överskåda eventuella behov av förändringar i sekretesslagen när nya internationella avtal ingås eller nya EG-rättsliga föreskrifter

blir tillämpliga i Sverige. Vi anser att fyra av dessa bestämmelser – i 7 kap. 14 §, 8 kap. 5 och 6 §§ samt 9 kap. 3 § sekretesslagen – bör samordnas i en ny och tydligare utformad bestämmelse.

Gemensamt för dessa fyra bestämmelser är bl.a. att de föreskriver sekretess endast för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och endast till skydd för de enskilda själva. Ett krav för sekretess är dessutom att de bakomliggande internationella avtalen har godkänts av riksdagen. Vi föreslår att dessa bestämmelser ersätts av en ny, som innebär att sekretess till skydd för enskilda skall gälla ”för en uppgift om enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som en myndighet förfogar över på grund av Sveriges medlemskap i EU eller annat av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet”.

I sak är ingen förändring avsedd, men genom den nya bestämmelsen blir lagstiftningen tydligare. Det framgår klart att sekretess kan följa direkt av EG-direktiv eller EG-förordningar. Det gäller redan i dag men framgår inte med självklarhet av gällande ordalydelse. Att det förhåller sig så kan därför vara svårt för allmänheten att inse. Genom kravet på att en myndighet skall göra en skadeprövning mot det aktuella avtalet markeras tydligt att sekretessen inte skall vara strängare än vad som föreskrivs i sekretessklausuler i det bakomliggande avtalet. Även detta gäller redan i dag utan att det tydligt kan utläsas i lagtexten. Vi anser att den nya lydelsen väsentligt minskar risken för att sekretessen till följd av missförstånd och feltolkning blir strängare i Sverige än vad som faktiskt krävs i det internationella samarbetet. Dessutom kommer bestämmelsen att vara direkt tillämplig när riksdagen i framtiden godkänner nya avtal som innehåller bindande sekretessklausuler. På så sätt elimineras risken för att lagstiftaren förbiser eventuella behov av ändrade regler i sekretesslagen.

Det behövs en ny bestämmelse om sekretess för att skydda allmänna intressen i det internationella arbetet

När Sverige ingår avtal om informationsutbyte med andra stater eller mellanfolkliga organisationer ställs det ofta krav från avtalsparterna att handlingar och uppgifter som överlämnas till Sverige skall hållas hemliga om inte den överlämnande staten eller organisationen godkänner att de lämnas ut (s.k. originator control). I vissa

sammanhang regleras denna sekretess i separata avtal eller överenskommelser om säkerhet och särskilt skydd för vissa uppgifter (s.k. säkerhetsavtal). Uppgifter som enligt sådana säkerhetsavtal är hemliga kan i dag i stort sett undantagslöst sekretessbeläggas hos svenska myndigheter med stöd av främst utrikessekretessen i 2 kap. 1 § sekretesslagen, eftersom ett röjande av uppgifterna regelmässigt kan antas komma att störa eller skada Sveriges mellanfolkliga förbindelser. Tryckfrihetsförordningen innebär dock att det är den svenska myndighet som förvarar en handling som slutligt skall pröva och avgöra sekretessfrågan. Det får till följd att riksdagen eller regeringen i en förhandlingssituation inte kan garantera övriga avtalsparter att säkerhetsavtalets krav på sekretess respekteras. Denna situation innebär ofta problem för Sverige i det internationella samarbetet med andra stater eller med andra mellanfolkliga organisationer än EU. De lösningar som används i dag för att komma runt detta problem innebär på skilda sätt svårigheter eller nackdelar för Sverige.

Vi föreslår därför en ny bestämmelse som innebär att sekretess skall gälla till skydd för det allmänna ”för uppgift som en myndighet förfogar över på grund av ett med en annan stat eller en mellanfolklig organisation ingånget och av riksdagen godkänt avtal om särskilt skydd för vissa uppgifter, om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet”.

Eftersom de uppgifter som kommer att omfattas av bestämmelsen redan i dag regelmässigt kan sekretessbeläggas med stöd av utrikessekretessen, har bestämmelsen inte till syfte att utvidga sekretessen i det internationella arbetet. Syftet är i stället att Sverige skall få en bättre position i internationella förhandlingar. Enligt vårt förslag begränsas bestämmelsens tillämpningsområde dessutom i två mycket viktiga avseenden. *För det första* kommer sekretessen att vara tillämplig endast på uppgifter som regleras i just den aktuella typen av säkerhetsavtal. Det betyder att sekretessklausuler i t.ex. anslutningsfördragen eller i EG-rättsliga förordningar och direktiv inte kan åberopas som stöd för att vägra utlämnande enligt den nya sekretessbestämmelsen. *För det andra* ingås merparten av de aktuella säkerhetsavtalen om särskilt skydd för vissa uppgifter i dag av regeringen, men för att den nya sekretessen skall gälla föreslår vi att det krävs att ett avtal underställs riksdagens prövning.

På detta sätt anser vi att Sveriges möjligheter att effektivt bedriva förhandlingar i det internationella samarbetet förbättras, utan att

det riskerar att utvidga sekretessen mer än nödvändigt eller inverka negativt på den öppenhet i EU-arbetet som Sverige eftersträvar.

Krav på större tydlighet vid avslag på enskilda begäran om att få ta del av allmänna handlingar

När en myndighet i dag prövar frågan om utlämnande av en allmän handling och meddelar ett överklagningsbart avslagsbeslut enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen, anges i beslutet normalt vilken bestämmelse i sekretesslagen som myndigheten stödjer sig på och de skäl som legat bakom en eventuell skadeprövning. När en uppgift är sekretessbelagd på grund av vad som anges i ett internationellt avtal ger emellertid ett avslagsbeslut med ett sådant innehåll ingen egentlig information, eftersom det aktuella lagrummet i sekretesslagen endast hänvisar till ett icke utpekade avtal. För den enskilde sökande kan det därför vara svårt att få en uppfattning om riktigheten i myndighetens avslagsbeslut. Ofta kan det rent av vara omöjligt för den enskilde att avgöra om det över huvud taget finns ett relevant internationellt avtal som föreskriver sekretess för den aktuella uppgiften eller i vart fall vad avtalet faktiskt kräver av den svenska myndigheten i sekretesshänseende.

Vi föreslår därför ett tillägg till 15 kap. 6 § sekretesslagen som innebär att om en myndighet på grund av vad som stadgas i ett internationellt avtal avslår en begäran från enskild att få del av en allmän handling, skall myndigheten i beslutet uttryckligen ange vilket avtal som avses och tillämplig bestämmelse i avtalet. Om sekretess åberopas på grund av Sveriges medlemskap i EU skall myndigheten i stället ange vilken EG-förordning eller vilket EG-direktiv – och vilken tillämplig bestämmelse i föreskriften – den stödjer sig på. Självfallet skall myndigheten också, liksom i dag, ange tillämplig paragraf i sekretesslagen och de skäl som avgör en eventuell skadeprövning i enlighet med sekretessklausuler i det internationella avtalet eller i den EG-rättsliga föreskriften. På detta sätt tvingas svenska myndigheter att på ett tydligt sätt göra klart för utomstående vilken prövning de i ett enskilt fall gör av sekretessen för uppgifter som förekommer i det internationella samarbetet.

Summary

The task given to us has been a comprehensive one, entailing not only the application of the right of access to public records in the light of the new situation that has arisen in a society using information technology, but also a general review of the Swedish Official Secrets Act. We have presented our previous proposals in three reports: *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (The right of public access to official records with respect to the new technology)* (SOU 2001:3), *Ordning och reda bland allmänna handlingar (Keeping public records in order)* (SOU 2002:97) and *Ny sekretesslag (A new Swedish Official Secrets Act)* (SOU 2003:99). This report brings our work to its conclusion.

In this final report we submit proposals with respect to the following:

- applying to state-owned companies the right of access to public records,
- the protection that prevails concerning freedom of information should be strengthened with respect to employees in those municipal companies where the principle of the right of access to public records applies,
- the clarification of the regulations in the Swedish Official Secrets Act concerning secrecy in foreign matters,
- the co-ordination of the regulations of the Swedish Official Secrets Act with respect to international treaties in order to achieve greater clarity,
- and the obligation of an authority that refuses to provide a public document on the grounds of secrecy regulations with respect to an international treaty, to indicate which provision in the agreement is applicable.

This final report also contains our deliberations concerning the significance of the right of public access to official records and the Swedish Official Secrets Act with respect to the exchange of information between municipalities and their companies and between the municipal companies themselves. We also discuss the possibility of exchanging information between the various company organs (general meetings, the board, the CEO and accountants) in a municipal company that has to apply the principle of the right of access to public records.

The background

The intention behind the right of public access to official records is that this should be a guarantee of the rule of law and should ensure efficiency in administrative matters and democratic governance. Public power is exercised at the discretion of the people. It is therefore necessary for the general public to be given sufficient insight into public matters in order for there to be a basis for the free formation of opinions and a free flow of information. The right to be given access to public records is of major significance with respect to this insight. The significance of public records as a source of information has also increased as the state and the municipality have taken on the responsibility for new tasks. In this way there has been an increase in the areas in which the principle of the right of public access is to be applied.

It is a civic right to be allowed to view public records. This aspect is also important with respect to administrative policies. The right to view public records, freedom of information and the protection of information all contribute to the rule of law and mean that there are more stringent demands concerning the quality of documents and official letters, which can thus contribute to improving the quality of public administration and helping it to fulfil its goals. Openness increases confidence in public institutions and makes corruption and the misuse of power more difficult.

The right to view public records may only be restricted if this is justified with respect to one or more of the grounds for secrecy that are itemised in chapter 2 of the freedom of the press act. These restrictions are to be carefully itemised in a special statute or in another statute to which that particular statute refers. The particular statute to which the freedom of the press act refers is the official

secrets act (1980:100). The official secrets act also regulates the professional secrecy that applies to employees working in the field of public administration. An obvious prerequisite when framing regulations concerning secrecy is that there should not be a greater degree of secrecy achieved than that which is absolutely necessary to protect the interests that occasioned the regulation in question.

We commissioned the Swedish Agency for Administrative Development to evaluate the financial consequences of implementing the principle of public access to official records in state-owned companies. The evaluation includes an estimate of what the principle of public access to official records currently costs not only state and municipal authorities, but also companies belonging to county councils and municipalities. The Swedish Agency for Administrative Development estimates that the total cost of the principle of public access to official records is no more than SEK 550 million per year.

The right to view public records shall also apply to state-owned companies

We propose that the regulations in the freedom of the press act concerning the right to see public records shall also apply to the records of limited companies, economic associations, trading companies and foundations in which the state has a legally decisive influence. When the official secrets act is applied, such companies are to be placed in the same category as authorities. By legally decisive influence, we mean that the state, on its own or together with municipalities and county councils,

1. owns shares in a limited company or in an economic association amounting to more than half the total votes in a company or association or in some other manner has that many votes at its disposal in the company or association,
2. is entitled to appoint or dismiss more than half the members of the board of a limited company, economic association or foundation, or
3. constitutes all the partners with unlimited liability in a trading company.

The principle of public access to official records shall only apply to state-owned companies that are Swedish legal entities: i.e. companies, foundations and associations that are established in accordance with Swedish legislation. The state can exert the legally decisive influence directly, by means of the government or authorities, for example, or indirectly by means of another state-owned company in which the principle of public access to official records applies.

The proposal means that what constitutes the public domain in municipal and state-owned companies will be viewed in a uniform manner. The basis of this proposal is that the case for insight into public activities is equally valid, irrespective of the outer form chosen for the activity in question. The principle of public access to official records contributes to the rule of law and intensifies the demands for quality in the administration. Openness increases confidence in public institutions and makes corruption and the misuse of power more difficult. As a result of our survey, we found that most state-owned limited companies and foundations can be compared to municipal companies. Their task is to provide something that is of general interest for the country and its inhabitants, such as infrastructure and properties for general use, culture, education and research. There is thus no reason to retain the difference between insight into state-owned and into municipal companies.

The principle of public access to official records is not to apply to a state-owned company whose shares are listed on a Swedish or foreign stock exchange. We also propose that it should be possible to grant a state-owned company total or partial exemption from the application of the principle of public access to official records. The government shall be allowed to grant such a dispensation if there is a particular reason to do so with respect to the nature of the activity concerned, the competition it is subject to, or other significant economic interests.

In order for a dispensation to be granted, there must be a clear difference between the company in question and the municipal companies. Such a difference could be that the most of the company's business is conducted abroad. However, if a company has a legal or actual monopoly or has some form of task to perform for society, insight may only be restricted in exceptional cases. This also applies if the company has a pronounced political role to play within its sphere, or if it is wholly or partially financed from public funds.

The proposal means that those state-owned companies that are subject to the principle of public access to official records are to

apply the regulations of the official secrets act and the archive act with respect to how documents are to be registered, organised and preserved. Documents that have been preserved are an important part of our cultural heritage. To a considerable extent, this also applies to company archives. Making these regulations applicable to the archives of state-owned companies, creates guarantees that the valuable cultural heritage that they constitute will be preserved.

The official secrets act as it is presently constituted already contains several regulations that protect information in various types of business enterprises. The current regulations are probably sufficient for the needs of most state-owned companies. However, there may exist state-owned companies that have a particular need for confidentiality by virtue of their activities. We have not been able to study the business activities of state-owned companies in sufficient detail to be able to submit such proposals.

It is our opinion that the implementation of the principle of public access to official records would entail little expense as far as investment and running costs are concerned. These costs should be weighed against the gains that arise as a result of better insight, such as increased efficiency and less risk of corruption. Moreover, the preservation of the archives of state-owned companies constitutes a gain for our cultural heritage.

Insight into other subjects of civil law

The right to view public records also applies to records pertaining to certain bodies that are itemised in the annex to the official secrets act. The annex also details the activity of the body to which the principle of public access to official records applies. Certain of these bodies will be subject to our proposal concerning insight into state-owned companies. They can thus be deleted from the annex.

There is still a need to be able to extend the insight into other subjects of civil law apart from municipal and state-owned companies. The itemising of such bodies in the annex to the official secrets act must therefore be retained. All legislative work that concerns the transferral of the exercise of public authority to individuals must contain an evaluation of the need for insight, i.e. whether or not to include the individual body in the annex to the official secrets act. It is our considered opinion that there are also grounds to consider applying the principle of public access to official records to addi-

tional bodies subject to civil law that have strong links to the public sphere by including them in the annex even though their activities are not the exercise of public authority. This could apply to non-profit associations, for example, and other activities that are largely financed by public funds.

The exchange of information both between municipalities and their companies and between and within the companies themselves

We have found nothing to indicate that the official secrets act would inhibit municipalities and county councils from obtaining the information they need in order to exercise their ownership of municipal companies. Neither have we discovered anything to indicate that there is insufficient protection of confidentiality in those authorities exercising the function of ownership.

There are no boundaries with respect to confidentiality between the general meeting, the board and the chief executive officer in a limited company or an economic association that are subject to chapter 1 section 9 of the official secrets act. However, given the purport of the official secrets act, the auditor should be considered an authority in his or her own right. It is on the basis of chapter 14 section 1 of the official secrets act that information is submitted to the accountant by the other bodies within the company and any secrecy is transferred in accordance with chapter 13 section 1.

We propose that the regulations concerning insight should also apply to state-owned companies. Our deliberations in this respect will thus also apply not only to the relationship between the state and state-owned companies, but also between and within the state-owned companies.

Protection for the freedom of communication is to be strengthened for employees in municipal companies subject to the principle of public access to official records

We consider that the extent of the freedom of communication with respect to employees in municipal companies must be clarified. This is necessary if the impact of the principle of public access to official records is to be complete. We therefore propose that there

should be a referral in the official secrets act to certain regulations in the freedom of the press act and the right to freedom of expression in the constitution. By means of this proposal, the freedom of communication for the employees in a company subject to the principle of public access to official records will be the same as that for those employed by a public authority. The increased protection shall not apply to a chief executive officer, since he or she is liable to damages in accordance with the limited companies act or the economic associations act.

This increased protection with respect to freedom of communication shall also apply, subject to certain conditions, to the employees of those bodies itemised in the annex to the official secrets act. It applies if the communication publicised concerns the activity specified in the annex.

As is clear from what has previously been stated, we propose a general rule that the principle of public access to official records should apply to state-owned companies. If this is implemented, it means that our proposal concerning improved protection for the right of communication should also apply to employees (apart from the chief executive officer) in such state-owned companies.

Secrecy concerning foreign matters should be clarified

Our investigation of the implementation of secrecy concerning foreign matters by the Swedish administrative authorities indicates that the regulation in chapter 2 section 1 of the official secrets act is used relatively infrequently outside the Foreign Service (which comprises the Ministry for Foreign Affairs, the Swedish embassies and other missions abroad). In this respect there does not seem to be any real difference between the work of the authorities with respect to the EU and other international cooperation with authorities. Neither is there any indication that information is subject to secrecy orders to any greater extent than that intended by the legislators. On the contrary, our investigation indicates that the application of the secrecy regulation within the Foreign Service is such that nowadays a greater perturbation than before of Sweden's links to other peoples is required if information is to be subject to secrecy regulations. According to chapter 2, section 1 of the official secrets act, it is nowadays a requirement that "it can be assumed that Sweden's links with other peoples would be *marred* or the

country would be damaged in some other way if the information were to be revealed.” However, within the Foreign Service it appears to be a requirement that such a perturbation of the links in question must be so serious that actual *damage* could be assumed to occur if such information were to be revealed. We consider this restrictive application of secrecy concerning foreign matters and the development towards increased openness in international work to be a positive development.

It is our opinion that there is no reason to propose any comprehensive changes with respect to secrecy concerning foreign matters. On the other hand we propose a minor change to the effect that the actual easing of secrecy that is a consequence of changed practices within the administrative authorities concerned with foreign matters should be clarified and directly codified in the official secrets act. In the future, in order for information to be classified as secret with the support of chapter 2, section 1 of the official secrets act, it should be a requirement that “it can be assumed to *damage* Sweden’s links with other peoples or in some other way damage the country if the information is revealed.” Apart from the fact that this change better reflects the current practice within the Foreign Service (where this paragraph is most frequently applied), this will also indicate to other Swedish authorities the general easing of secrecy that we consider should be striven for.

The regulations of the official secrets act with respect to international treaties should be coordinated in order to achieve greater clarity

At the present time there are about ten regulations in the official secrets act that regulate secrecy concerning information that is in the possession of Swedish authorities which participate in international cooperation that entails the exchange of information between Swedish and foreign authorities. The regulations are not completely consistent and uniform. The common denominator of most of them is that they prescribe secrecy for information that an authority has acquired or has at its disposal as a result of an international treaty with another state or international organisation. In principle this means that secrecy applies either to the extent prescribed in an international treaty or as a consequence of binding EC legislation.

However, one consequence of the framing of the legislation is that there is a risk that the authority in question might misunderstand the extent to which secrecy should apply with respect to the information concerned and that absolute secrecy is therefore applied too often. Moreover, as a general rule the regulations are practically impossible for outsiders to understand, while at the same time that the legislative technique used makes it hard for the legislator to have an overview of any possible changes to the official secrets act that might be necessary when new international agreements are entered into or when new regulations in accordance with EC legislation become applicable in Sweden. We therefore propose that four of these regulations – in chapter 7 section 14; chapter 8 sections 5 and 6; and chapter 9 section 3 of the official secrets act – should be co-ordinated in a new and more clearly framed regulation.

What these four regulations have in common is, among other things, that they only prescribe secrecy for information about individuals' personal or financial circumstances and only in order to protect the individuals themselves. Moreover, one requirement for secrecy is that the underlying international agreements have been approved by the Swedish parliament. We propose that these regulations should be replaced by a new one, to the effect that secrecy for individuals should apply "to information about individuals' financial or personal circumstances that is at the disposal of an authority due to Sweden's membership of the EU or due to any other agreement approved of by the Swedish parliament with another state or an international organisation, if revealing this information would conflict with the agreement".

No change of substance is intended, but the new regulation makes the legislation more clear. It is clear that secrecy can be a direct consequence of EC directives or EC regulations. This is already the case at the present time, but this is not obviously apparent from the current wording. It can therefore be difficult for the general public to realise that this is the case. By means of the requirement that an authority shall evaluate any harm by referring to the agreement in question, it is clearly stressed that secrecy must not be stricter than what is prescribed in secrecy clauses in the underlying agreement. This is also the case at the present time, without this being clearly deducible from the wording of the legislation. We consider that the new wording considerably reduces the risk that as a result of misunderstanding and misinterpreting, secrecy will be stricter in Sweden than what is actually required as far as international cooperation is

concerned. Moreover, the regulation will be directly applicable when in the future the Swedish parliament approves new agreements that contain binding secrecy clauses. In this way the risk that the legislator overlooks any possible need for changed regulations in the official secrets act will be eliminated.

A new regulation concerning secrecy is needed in order to protect public interests in the course of international work

When Sweden enters into agreements concerning the exchange of information with other states or with international organisations, demands are often made by the parties to the agreement that the records and information that are entrusted to Sweden should be kept secret if the state or organisation handing them over does not approve of them being disseminated. This is referred to as “originator control”. In certain cases this secrecy is regulated in separate treaties or agreements concerning security and particular protection for certain information. These are known as “security agreements”. At the present time, information that is confidential according to such security agreements can, almost without exception, be subject to secrecy by Swedish authorities on the basis of, primarily, secrecy concerning foreign matters according to chapter 2 section 1 of the official secrets act, since revealing such information may, as a matter of course, be presumed to disturb or damage Sweden’s international links. However, the purport of freedom of the press act is that it is the Swedish authority which has the custody of a document that has the ultimate responsibility of examining and deciding the question of secrecy. The consequence of this is that the Swedish parliament or government cannot, in the course of negotiations, guarantee the other parties to an agreement that the secrecy required as part of the security agreement will be respected. This situation often causes problems for Sweden when it comes to international cooperation with other states or with other international organisations than the EU. In their different ways, the solutions used at the present time to circumvent this problem entail difficulties or disadvantages for Sweden.

We therefore propose a new regulation to the effect that secrecy shall apply with respect to the public domain “for information that is at the disposal of an authority as the result of an agreement that has been entered into with another state or international organisation,

with the approval of the Swedish parliament, which entails particular protection for certain information, if revealing this information would conflict with the agreement.”

Since, at the present time, the information that will be subject to the regulation can already be kept secret on the basis of the requirements of the secrecy concerning foreign matters, the purpose of the regulation is not to provide an extension of secrecy with respect to international work. Instead the purpose is to give Sweden a better position in international negotiations. Moreover, in accordance with our proposal, the application of the regulation will be circumscribed in two very important aspects. *Firstly*, secrecy will be applicable only to information that is regulated in that particular type of security agreement. This means that secrecy clauses in, for example, treaties of association or regulations and directives in EC legislation cannot be cited in support of a refusal to divulge information in accordance with the new security regulation. *Secondly*, most of the current security agreements concerning particular protection for certain information are entered into by the government, but in order for the this new security to prevail, we propose the requirement that an agreement should be subject to the scrutiny of parliament.

In this manner we consider that Sweden's ability to conduct negotiations in the field of international cooperation will be improved without the risk of secrecy being extended more than necessary or having a negative effect upon the openness in EU work that Sweden is seeking to attain.

Demands for greater clarity when an individual's request to view public records is rejected

Nowadays when an authority considers the issue of releasing a public record and rejects the request in a decision that can be appealed against in accordance with chapter 15 section 6 of the official secrets act, the decision normally cites the regulation in the official secrets act upon which the authority bases its decision and states the reasons behind any possible evaluation of harm caused. When information is subject to a secrecy order on the basis of the contents of an international agreement, such a rejection does not actually give any information, since the actual section of the official secrets act only refers to an agreement or treaty that is not specified. It can therefore be difficult for an applicant to judge whether or not a rejection by an

authority is correct. Often it is quite simply impossible for an individual to judge whether or not there is a relevant international treaty that prescribes secrecy for the information in question, or at the very least what the treaty requires of the Swedish authority with respect to the issue of secrecy.

We therefore propose an addition to chapter 15 section 6 of the official secrets act to the effect that if an authority rejects a request to view a public document, on the basis of what is stipulated in an international agreement, the authority must clearly specify what agreement is meant and what regulation in the agreement is applicable. If secrecy is cited on the grounds of Sweden's membership of the EU, the authority must instead indicate which EC regulation or which EC directive, and upon which applicable stipulation in the regulation it bases its decision. Naturally the authority must also, as is the case at the present time, state the applicable paragraph in the official secrets act and the reasons behind any evaluation of harm in accordance with the secrecy clauses in the international agreement or the regulations in accordance with EC legislation. In this way Swedish authorities will be obliged to explain to outsiders in a clear manner what evaluation they have made in any particular case with respect to secrecy, concerning information that is brought forth in the course of international cooperation.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken att 5 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Kan det antagas att vid förhandling kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100) må rätten, om det bedömes vara av synnerlig vikt att uppgiften ej röjes, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall må förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § eller 9 kap. 15 eller 16 § sekretesslagen eller, i vad avser domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § samma lag. Förhand-

Kan det antagas att vid förhandling kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100) må rätten, om det bedömes vara av synnerlig vikt att uppgiften ej röjes, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. Även i annat fall må förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 7 kap. 22 §, 8 kap. 17 § eller 9 kap. 15 eller 16 § sekretesslagen eller, i vad avser domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, enligt 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § samma lag. Förhand-

ling skall alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 9 kap. 3 § *andra stycket* samma lag och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjes vid förhandlingen.

ling skall alltid hållas inom stängda dörrar, om *det för uppgift i sådan verksamhet som avses i 9 kap. 1, 2 eller 19 § sekretesslagen* gäller sekretess enligt 9 kap. 30 § samma lag och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjes vid förhandlingen.

Förhör med den som är under femton år eller lider av en psykisk störning får hållas inom stängda dörrar.

Är eljest för särskilt fall föreskrivet, att förhandling må hållas inom stängda dörrar, vare det gällande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)

dels att nuvarande 1 kap. 10, 12 och 13 §§ skall betecknas 14–16 §§,

dels att 1 kap. 9 §, 2 kap. 1 §, 6 kap. 2 §, 7 kap. 14 §, 8 kap. 5, 6, 10, 19 och 24 §§, 9 kap. 3 och 12 §§, 12 kap. 3 och 4 §§, 15 kap. 6 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas fem nya paragrafer, 1 kap. 10–13 §§, 2 kap. 4 § och 9 kap. 30 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

9 §

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

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

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,

2. har rätt att utse eller avsätta

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

mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller

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

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

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

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

10 §

Har i denna lag föreskrivits att sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling är begränsad till viss tid, räknas tiden från handlingens tillkomst, om inte annat anges. I fråga om diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden från det uppgiften fördes in i handlingen.

Rätten att ta del av handlingar gäller inte hos aktiebolag där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande om aktierna är noterade på börs i Sverige eller något annat land.

Om det av särskild anledning är nödvändigt med hänsyn till verksamhetens art, konkurrens-situationen eller andra väsentliga ekonomiska förhållanden hos ett bolag, en förening eller en stiftelse

där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande, får regeringen meddela föreskrifter om att 9 § inte skall tillämpas beträffande handlingar i hela eller viss del av verksamheten hos bolaget, föreningen eller stiftelsen.

Beträffande bolag, föreningar eller stiftelser som lyder under riksdagen eller någon av riksdagens myndigheter meddelas undantag enligt andra stycket i lag.

Har upphävts genom lag (1999:301). 11 § Staten, kommuner och landsting skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,

2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller

3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Vid tillämpningen av 1–3 skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken staten, en kommun eller ett landsting bestämmer på det sätt som anges i de nämnda punkterna anses utövat av staten, kommunen eller landstinget.

12 §

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

Vad som sägs om kommuner och landsting i 9 och 11 §§ tillämpas också på kommunalförbund.

13 §

I brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt denna lag att röja eller utnyttja uppgift och för den som bryter mot förbehåll som har uppställts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgift. Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken skall dock inte följa ifall någon, vars anställning hos en myndighet har upphört, röjer eller utnyttjar uppgifter i strid mot 6 kap. 1 §.

I förhållandet mellan sådana bolag, föreningar och stiftelser som avses i 9 § och deras anställda gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande och

2. förbud mot att ingripa utan stöd i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverkan till ett sådant missbruk.

Första stycket gäller inte i förhållandet mellan sådana bolag och föreningar som avses i 9 § och den verkställande direktören i bolaget eller föreningen.

Första stycket skall gälla även i förhållandet mellan sådana organ som avses i 8 § andra stycket och deras anställda, med undantag för den verkställande direktören, i den verksamhet som anges i bilagan till denna lag.

14 §

Har i denna lag föreskrivits att sekretessen i fråga om uppgift i allmän handling är begränsad till

viss tid, räknas tiden från handlingens tillkomst, om inte annat anges. I fråga om diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden från det uppgiften fördes in i handlingen.

15 §

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

16 §

I brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt denna lag att röja eller utnyttja uppgift och för den som bryter mot förbehåll som har uppställts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgift. Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken skall dock inte följa ifall någon, vars anställning hos en myndighet har upphört, röjer eller utnyttjar uppgifter i strid mot 6 kap. 1 §.

2 kap.

1 §

Sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas

Sekretess gäller för uppgift som angår Sveriges förbindelser med *en* annan stat eller i övrigt rör *en* annan stat *eller en* mellanfolklig organisation *eller en* myndighet, medborgare eller juridisk person i *en* annan stat

att det *stör* Sveriges mellanfolkli- eller *en* statslös *person*, om det
ga förbindelser eller på annat sätt kan antas att det *skadar* Sveriges
skadar landet om uppgiften röjs. mellanfolkliga förbindelser eller
på annat sätt skadar landet om
uppgiften röjs.

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

4 §

*Sekretess gäller för uppgift som
en myndighet förfogar över på
grund av ett med en annan stat
eller en mellanfolklig organisation
ingånget och av riksdagen godkänt
avtal om särskilt skydd för vissa
uppgifter, om röjandet av uppgif-
ten skulle strida mot avtalet. I
fråga om denna sekretess får före-
skriften i 14 kap. 1–3 §§ inte
tillämpas i strid med avtalet.*

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

6 kap.

2 §

Sekretess gäller 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. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte
arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan
myndighets personal, om det inte är fråga om ett arbete som en
myndighet i konkurrens med andra myndigheter eller enskilda er-
bjuder sig att utföra.

Angår ärendet försäljning av lös egendom för det allmännas räk-
ning, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbu-
dande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mel-
lan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till annan än den
som har avgett anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller

erbjudanden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

Angår ärendet upphandling får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts.

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

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk, Försvarets materielverk och i affärsverksamhet hos ett statligt bolag, förening eller stiftelse enligt 1 kap. 9 § samt i kommunal affärsverksamhet fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

7 kap.

14 §

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om

uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärende som avses i detta stycke gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess hos Integrationsverket

1. i ärende om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utläningar och

2. i verksamhet som avser medverkan till bosättning för personer som omfattas av 1,

för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Utöver vad som följer av första stycket gäller sekretess hos Totalförsvarets pliktverk och Migrationsverket i verksamhet som avser mottagande och vidarebefordran av upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer som avses i Genevekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter och tilläggsprotokollen till konventionerna, för uppgift om enskilds vistelseort, hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal om detta med främmande stat eller mellanfolklig organisation, för uppgifter som avses i första och andra styckena och som en myndighet fått enligt avtalet. Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får i fråga om denna sekretess inte tillämpas i strid med avtalet.

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

Utän hinder av sekretess enligt första eller fjärde stycket eller enligt 2 kap. 1 eller 2 § får uppgifter som avses i fjärde stycket lämnas till den nationella upplysningsbyrån enligt vad som föreskrivs i 8 kap. 13 § lagen (1994:1720) om civilt försvar och förordningen (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. om krigsfångar och andra skyddade personer.

8 kap.**5 §**

Sekretess gäller i statlig myndighets verksamhet, som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet, för uppgift om

1. affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att han lider skada om uppgiften röjs,

2. ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

I ärende hos statlig myndighet om innehav av

1. aktier i bankaktiebolag, kreditmarknadsbolag, värdepappersbolag eller försäkringsaktiebolag,

2. andelar i medlemsbank eller kreditmarknadsförening, eller

3. aktier eller andelar i börs, auktoriserad marknadsplats eller clearingorganisation

gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretess gäller inte för beslut av myndigheten och inte heller för uppgift som erhållits från annan myndighet om uppgiften inte är sekretessbelagd där.

Sekretess gäller vidare i statlig myndighets verksamhet, som består i övervakning enligt insiderstrafflagen (2000:1086), övervakning enligt lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, övervakning enligt lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument eller kontroll enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och betalningsöverföring, för sådan uppgift om enskilda ekonomiska eller personliga förhållanden, vilken på begäran har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till myndigheten. Rör uppgiften den uppgiftsskyldige gäller dock sekretess endast om denne kan antas lida skada eller men om uppgiften röjs och sekretess inte motverkar syftet med uppgiftsskyldigheten.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal här- geringen föreskriver det, hos Fi- om med främmande stat eller nansinspektionen i verksamhet mellanfolklig organisation, hos som avses i första-tredje styckena myndighet i verksamhet som avses för en uppgift om enskilda person- i första-tredje styckena för sådan liga eller ekonomiska förhållan-

uppgift om affärs- eller driftförhållanden och ekonomiska eller personliga förhållanden som myndigheten erhållit enligt avtalet. Samma sekretess gäller hos Finansinspektionen, i den mån regeringen föreskriver det, om inspektionen från utländsk myndighet eller utländskt organ erhållit uppgifter enligt annat avtal. Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får inte i fråga om denna sekretess tillämpas i strid med avtalet.

den som myndigheten fått från en utländsk myndighet eller ett utländskt organ på grund av ett avtal som inte kräver riksdagens godkännande, om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet. I fråga om denna sekretess får föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ inte tillämpas i strid med avtalet.

6 §

Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs,

2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen godkänt avtal härom med främmande stat eller mellanfolklig organisation, hos myndighet i verksamhet, som avses i första stycket, för uppgift om enskilda ekonomiska eller personliga förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet. Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får inte i fråga om denna sekretess tillämpas i strid med avtalet.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretess som har föreskrivits med stöd av första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

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

10 §

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

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

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

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

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk, Försvarets materielverk och i affärsverksamhet hos ett statligt bolag, förening eller stiftelse enligt 1 kap. 9 § samt i kommunal affärsverksamhet fem år, har förflutit från det att avtalet slöts.

19 §

Sekretess gäller hos tillsynsmyndighet i konkurs för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas

Sekretess gäller hos tillsynsmyndighet i konkurs för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas

att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i konkurslagen (1987:672). *Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får inte i fråga om denna sekretess tillämpas i strid med avtal som ingåtts med utländsk myndighet eller utländskt organ.*

att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i konkurslagen (1987:672). *I fråga om denna sekretess får föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ inte tillämpas i strid med ett avtal som ingåtts med en utländsk myndighet eller ett utländskt organ.*

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

24 §

Sekretess gäller i Insättningsgarantinämndens verksamhet för uppgift om

1. affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att han lider skada om uppgiften röjs,

2. ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser eller med ett utländskt institut med filial i Sverige som endast omfattas av ett utländskt garantisystem.

I den mån regeringen föreskriver det, gäller sekretess hos Insättningsgarantinämnden för sådan uppgift om affärs- eller driftförhållanden och andra ekonomiska eller personliga förhållanden som myndigheten *erhållit* på grund av avtal med företrädare för ett utländskt garantisystem. *Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får inte i fråga om denna sekretess tillämpas i strid med avtalet.*

I den mån regeringen föreskriver det, gäller sekretess hos Insättningsgarantinämnden för sådan uppgift om affärs- eller driftförhållanden och andra ekonomiska eller personliga förhållanden som myndigheten *fått* på grund av *ett* avtal med företrädare för ett utländskt garantisystem, *om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet. I fråga om denna sekretess får föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ inte tillämpas i strid med avtalet.*

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen enligt första stycket 1, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

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

9 kap.

3 §

Sekretess enligt 1 och 2 §§ gäller också, i den mån riksdagen har godkänt avtal härom med främmande stat eller mellanfolklig organisation, i ärende om handräckning eller bistånd som myndighet lämnar åt myndighet eller annat organ i den staten eller mellanfolklig organisationen i verksamhet som motsvarar den som avses i nämnda paragrafer.

Sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal härom med främmande stat eller mellanfolklig organisation, hos myndighet i verksamhet som avses i 1, 2 eller 19 § för sådan uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet. Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får inte i fråga om denna sekretess tillämpas i strid med avtalet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen enligt andra stycket i högst tjugo år.

12 §

Sekretess gäller i ärende om någons inträde i Advokatsamfundet, om disciplinärt ingripande mot advokat eller om advokats utslutning ur samfundet för uppgift om hans ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller i ärende om godkännande eller auktorisation av revisor eller re- Motsvarande sekretess gäller i ärende om godkännande eller auktorisation av revisor eller re-

gistrering av revisionsbolag, om disciplinärt ingripande mot godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag eller om upphävande av godkännande, auktorisation eller registrering. *Föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ får inte i fråga om denna sekretess tillämpas i strid med avtal som ingåtts med utländsk myndighet eller utländskt organ. Sekretessen enligt detta stycke gäller inte beslut i ärendet.*

gistrering av revisionsbolag, om disciplinärt ingripande mot godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag eller om upphävande av godkännande, auktorisation eller registrering. *I fråga om denna sekretess får föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ inte tillämpas i strid med avtal som ingåtts med en utländsk myndighet eller ett utländskt organ. Sekretessen enligt detta stycke gäller inte beslut i ärendet.*

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

30 §

Sekretess gäller för en uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som en myndighet förfogar över på grund av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller annat av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet. I fråga om denna sekretess får föreskrifterna i 14 kap. 1–3 §§ inte tillämpas i strid med avtalet.

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

12 kap.

3 §

Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Detta gäller dock inte sekretess enligt 5 kap. 6 §.

<p>Förebringas sekretessbelagd uppgift som avses i första stycket vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Sådant förordnande skall alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 9 kap. 3 § <i>andra stycket</i>, om det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs.</p>	<p>Förebringas sekretessbelagd uppgift som avses i första stycket vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Sådant förordnande skall alltid meddelas för uppgift <i>i verksamhet som avses i 9 kap. 1, 2 eller 19 § och</i> för vilken sekretess gäller enligt 9 kap. 30 §, om det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs.</p>
--	---

Fullföljs talan i mål eller ärende vari domstol har meddelat förordnande om att sekretess för uppgift skall bestå, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

4 §

Sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende.

<p>Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Sådant förordnande skall alltid meddelas för uppgift för vilken sekretess gäller enligt 9 kap. 3 § <i>andra stycket</i>,</p>	<p>Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Sådant förordnande skall alltid meddelas för uppgift <i>i verksamhet som avses i 9 kap. 1, 2 eller 19 § och</i> för vil-</p>
---	---

om det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs. Förordnande att sekretessen skall bestå får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder.

ken sekretess gäller enligt 9 kap. 30 §, om det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjs. Förordnande att sekretessen skall bestå får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder.

Har domstol meddelat förordnande enligt andra stycket, gäller sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Denna bestämmelse tillämpas dock inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren.

Fullföljs talan mot dom eller beslut vari domstol har meddelat förordnande enligt andra stycket, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

15 kap.

6 §

Av 2 kap. 14 § andra stycket tryckfrihetsförordningen framgår att fråga om utlämnande av allmän handling till enskild prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är föreskrivet att prövningen skall ankomma på annan myndighet.

Svarar viss befattningshavare vid myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det på honom att i första hand pröva fråga om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handling

eller lämnar han ut handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Om en myndighet vägrar att lämna ut en allmän handling på grund av att sekretess gäller enligt 2 kap. 4 §, 8 kap. 5 § fjärde stycket, 24 § andra stycket eller 9 kap. 3 eller 30 §, skall myndigheten i avslagsbeslutet ange vilket avtal som avses och tillämplig bestämmelse i avtalet. Om avtalet avser Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, skall myndigheten i stället ange tillämplig EG-rättslig föreskrift och tillämplig bestämmelse i föreskriften.

Nuvarande lydelse

16 kap.

1 §

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

3. denna lag enligt

8 kap. 3 §, 4 § andra stycket
första meningen, 5 § första

stycket 2 eller 6 § första stycket 2

8 kap. 6 § andra stycket

såvitt avser uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än affärs- eller driftförhållande för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet

8 kap. 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket

Föreslagen lydelse

16 kap.

1 §

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

3. denna lag enligt

8 kap. 3 §, 4 § andra stycket första meningen, 5 § första stycket 2 eller 6 § första stycket 2

8 kap. 7 § första stycket 2 eller 8 § första stycket

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.
 2. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 1 kap. 9 § gäller inte handlingar som före den 1 juli 2006 kommit in till eller upprättats hos bolag, föreningar och stiftelser där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande.

3 Förslag till lag om ändring av arkivlagen (1990:782)

Härigenom föreskrivs i fråga om arkivlagen (1990:782) att 2, 2 a och 8 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Vad som enligt denna lag gäller för statliga myndigheters arkiv skall gälla även för arkiv hos

1. sådana organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket första meningen sekretesslagen (1980:100) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till sekretesslagen, *och*

2. allmänna försäkringskassor.

1. sådana organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket första meningen sekretesslagen (1980:100) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till sekretesslagen,

2. sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) där staten ensam eller tillsammans med en kommun eller ett landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande, *och*

3. allmänna försäkringskassor.

2 a §

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

Vad som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv skall gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) där kommuner eller landsting ensamma eller tillsammans utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

8 §

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

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

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

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

Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket 1 fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ skall skötas av de statliga arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv och av de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.

De statliga arkivmyndigheterna skall också sköta tillsynen över att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

1 Vårt arbete

1.1 Direktiven och uppdraget

Vi har tidigare lämnat tre betänkanden.¹ I detta slutbetänkande kommer vi att behandla de frågor som återstår enligt direktiven, dels om insyn i statliga företag m.m., dels om sekretess i det internationella samarbetet.² Det kvarvarande uppdraget är alltså tudelat och respektive huvudfråga är uppdelad i två avgränsade underfrågor. I det följande redovisas vad som sägs i direktiven om bakgrunden till dessa frågeställningar samt hur uppdraget för respektive fråga närmare är formulerat.³ När det gäller två frågor redogör vi dessutom närmare för vår syn på uppdraget, nämligen angående dels meddelarfrihet i kommunala och statliga företag, dels sekretess på grund av internationella avtal.

1.1.1 Insyn i statliga företag m.m.

I detta avsnitt följer utdrag ur våra direktiv rörande frågorna om insyn i statliga och kommunala företag samt om samverkan mellan kommunala myndigheter och deras företag. I slutet av avsnittet finns också en redogörelse för varför vi valt att se över meddelarfriheten i kommunala och statliga företag.

Insynen i statliga och kommunala företag⁴

Enligt 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen skall vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos

¹ *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3), *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (2002:97) samt *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99)

² Dir. 1998:32

³ Direktiven återges i sin helhet i SOU 2001:3 och SOU 2003:99

⁴ Dir 1998:32 s. 9–10, 15 och 30

myndigheter i tillämpliga delar också gälla handlingar hos de organ som anges i bilagan till lagen, i den mån handlingarna hör till verksamhet som nämns där. Bestämmelsen ger principen om allmänna handlingars offentlighet ett vidare tillämpningsområde utanför myndighetssektorn. Principen har gjorts tillämplig hos vissa aktiebolag, föreningar och stiftelser som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande. Som exempel kan nämnas verksamhet i olika utsträckning hos Radiotjänst i Kiruna AB, Posten AB, Handelshögskolan i Stockholm, Riksidrottsförbundet samt, sedan den 1 januari 1998, de stiftelser och stiftelsehögskolor som har bildats med medel som härrör från avvecklingen av löntagarfonderna och deras bolag (SFS 1997:958).

Vid tidpunkten för sekretesslagens tillkomst var det aktuellt att införa offentlighetsprincipen utanför myndighetsområdet endast för AB Svensk Bilprovning och Notarius publicus. Diskussionen rörde enbart deras myndighetsutövande befogenheter, vilka ansågs motivera insyn (prop. 1979/80:2, del A, s. 125). Dessutom nämndes den utredning som då pågick i Kommunalföretagskommittén och som 1983 utmynnade i slutbetänkandet Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet (SOU 1983:61). I detta betänkande lades grunden för bl.a. bilagan till sekretesslagen, där de privaträttsliga subjekten uppräknas som enligt 1 kap. 8 § skall tillämpa offentlighetsprincipen. Det slutgiltiga förslaget lämnades i prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

Sedan 1995 gäller enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen att offentlighetsprincipen och sekretesslagen är tillämpliga hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

Förvaltningspolitiska kommissionen (Fi 1995:13) har haft i uppdrag att med utgångspunkt i nuvarande statliga åtaganden och därav följande uppgifter för statliga myndigheter eller andra organ göra en analys av om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av regering och riks-

dag, samt lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas. Kommissionen avlämnade i april 1997 betänkandet I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57). I en rapport, som upprättats på kommissionens uppdrag, om förvaltningens verksamhetsformer i och utanför myndighetsområdet (Myndighet eller marknad SOU 1997:38) diskuteras offentlighetsprincipens tillämpning på statligt respektive kommunalt dominerade privaträttsliga subjekt. Där kritiseras lagstiftarens behandling av frågan om verksamhetsformer för offentlig förvaltning, framförallt att ingen som helst argumentering har förekommit som skulle kunna förklara varför dessa särskilt ingripande regler ansetts nödvändiga för kommunal verksamhet, medan t.ex. den statliga bolagsverksamheten hållits utanför vad avser offentlighetsprincipens tillämpning (SOU 1997:38 s. 59-60). Kommissionen anslöt sig till de rekommendationer som lämnas i rapporten, nämligen bl.a. att myndighetsformen normalt bör vara självklar för större delen av det statliga åtagandet, att när existerande gråzonsorgan bibehålls det bör åter övervägas om en utvidgning av det offentlighetsrättsliga regelsystemets tillämplighet kan ske för viktiga verksamheter, särskilt frågan om insyn i statliga bolag och stiftelser, samt att när en annan form än myndighetsformen används riksdagen och regeringen bör i varje särskilt fall ta ställning till det tilltänkta organets lämplighet för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentlighetsrättsliga regelsystemet förutsätts bli tillämpligt (SOU 1997:57 s. 56-57).

Utvecklingen har gått mot ökad bolagisering och privatisering av statlig och kommunal verksamhet. Det finns därmed anledning att undersöka om det också fortsättningsvis bör råda helt olika principer för rätt till insyn i företag som finansieras med allmänna medel beroende på om det rör sig om kommunala eller statliga företag.

Kommittén skall kartlägga de faktorer som har varit avgörande för i vilken utsträckning insyn råder i kommu-

nala respektive statliga företag. Kommittén skall vidare överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet när det gäller dessa företag och ange vilka kriterier som bör gälla för insyn i företag och andra organ som avses i 1 kap. 8 § sekretesslagen.

Samverkan mellan kommunala myndigheter och deras företag⁵

Under den tid sekretesslagen har varit i kraft, drygt 17 år, har samhället genomgått flera stora reformer på det offentliga området. Som exempel kan nämnas den fria kommunala nämndorganisationen samt bolagisering och privatisering av stora delar av kommunal verksamhet. Stora delar av tidigare statlig verksamhet har också bolagiserats eller privatiserats. Offentlighetsprincipen har gjorts tillämplig på vissa kommunala företag. Sådana reformer har påverkat sekretessbestämmelsernas tillämpningsområde. Sverige har också under denna tid anslutit sig till EU, vilket innebär att frågor om det svenska systemet för offentlighet och sekretess hamnat i blickfånget.

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse till Justitiedepartementet bl.a. uppgett att vissa problem har uppstått efter introduktionen av handlingsoffentlighet hos kommunala företag (dnr Ju96/4010). Kommunförbundet anser att sekretessbestämmelserna innebär att sekretessbelagda uppgifter inte kan lämnas mellan företaget och dess ägare, kommunen. Förbundet anser också att uppgifter inte heller utan vidare kan lämnas mellan mor- och dotterföretag samt att, formellt sett, olika bolagsorgan, t.ex. bolagsstämma, VD, bolagsstyrelse och revisorer, kan komma att betraktas som särskilda myndigheter.

Kommittén skall undersöka hur sekretesslagen påverkar kommunernas möjligheter att informera sig om vad som händer i deras företag och hur lagen påverkar möjlighe-

⁵ Dir 1998:32 s. 13, 19 och 32

terna till information inom och mellan kommunala företag. Detsamma gäller för motsvarande problem på det statliga företagsområdet. De slutsatser som kan dras efter denna undersökning skall presenteras tillsammans med förslag till de eventuella lagändringar som behövs.

Meddelarfrihet i kommunala och statliga företag

I våra direktiv sägs inte uttryckligen att vi skall se över frågor om meddelarfrihet i kommunala och statliga företag. Vi gjorde i betänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) en översyn av de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. I det sammanhanget konstaterade vi att det på grund av utformningen av bestämmelsen om offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag i 1 kap. 9 § sekretesslagen, finns vissa oklarheter i fråga om vad som gäller avseende meddelarfrihet i de kommunala företagen i dag. Vi kommer därför att se över denna fråga, som också har betydelse om offentlighetsprincipen skall tillämpas i de statliga företagen.

1.1.2 Sekretess i det internationella samarbetet

I detta avsnitt följer utdrag ur våra direktiv som rör frågor om utrikessekretess (2 kap. 1 § sekretesslagen) och sekretess på grund av internationella avtal. I slutet av avsnittet finns en diskussion kring vår syn på uppdraget om sekretess på grund av internationella avtal.

Utrikessekretess (2 kap. 1 § sekretesslagen)⁶

I samband med Sveriges anslutning till EU den 1 januari 1995 gjordes en ändring i bestämmelsen om utrikessekretess. Enligt ändringen infördes ett enhetligt rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Tidigare gällde olika skaderekvisit beroende på var en uppgift förekom. För uppgifter hos regeringen och inom utrikesrepresentationen gällde ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. För uppgifter hos andra myndigheter gällde ett rakt skaderekvisit. I för-

⁶ Dir 1998:32 s. 27, 28 och 34

arbetena till ändringen konstaterar regeringen att den innebär en viktig omläggning av den grundläggande synen på sekretess i utrikes ärenden och att det därför finns anledning att noga följa upp utvecklingen i utrikessekretessfrågor (prop. 1994/95:112 s. 31). I propositionen erinrar regeringen om att det i diskussionen om hur ett EU-medlemskap påverkar den svenska offentlighetsprincipen har förts fram olika förslag till lagtekniska lösningar. Ett förslag har varit att utforma en särskild sekretessregel för EU-samarbetet. En sådan särreglering skulle kunna innebära att utrikessekretessen begränsas till att gälla uppgifter som rör förhandlingarna i rådet medan uppgifter i övrigt som rör EU-samarbetet endast kan hållas hemliga enligt någon av de övriga bestämmelserna i sekretesslagen. Enligt regeringen krävdes ytterligare överväganden för att kunna ta ställning till om en sådan särreglering är möjlig och hur den i så fall skall utformas. Regeringen uttalade att den i samband med den uppföljning som bör ske avsåg att återkomma till frågan om även andra lagändringar kan vara motiverade än den som då föreslogs i bestämmelsen om utrikessekretess.

Kommittén skall göra en kartläggning av myndigheternas hantering av frågor om utrikessekretess. En sådan kartläggning skall ta sikte på frågor om sekretess såväl i EU-samarbetet som i annat internationellt samarbete. Kartläggningen skall utmytna i en bedömning av om det behövs ändringar i reglerna om utrikessekretess eller andra åtgärder, t.ex. en särreglering för EU-samarbetet, samt i så fall förslag till sådana ändringar.

Sekretess på grund av internationella avtal⁷

I det internationella samarbetet uppkommer ofta frågor om informationsutbyte. Den svenska offentlighetsprincipen innebär i allmänhet mycket större öppenhet än vad som följer av motsvarande regler i andra länder eller mellanstatliga organ. Det svenska regelsystemet innehåller

⁷ Dir 1998:32 s. 26–27 och 33–34

flera principer och regler som inte stämmer överens med många andra länders lagstiftning, t.ex. sådana som gäller meddelarfrihet, innebörden av hemligstämpling och att ett beslut i en utlämnande fråga alltid skall fattas självständigt av den myndighet som förvarar en handling.

I de fall det uppstått en konflikt mellan vårt och andras regelsystem har olika lösningar använts för att begränsa svenska myndigheters möjligheter att lämna ut eller använda sådan information som lämnas hit på grund av internationella samarbetsavtal. Ett sätt har varit att införa en bestämmelse i sekretesslagen om absolut sekretess. Ett annat har varit att införa bestämmelser som begränsar de svenska myndigheternas möjligheter att använda informationen för andra ändamål än för vilka den lämnats hit. Valet av metod är naturligtvis beroende av de förutsättningar som givits i den aktuella överenskommelsen och i den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Ibland har det inte vidtagits några åtgärder överhuvudtaget för att anpassa de svenska reglerna i enlighet med åtagandena. I en del fall finns anledning att anta att åtaganden kan ha gjorts utan alltför stora ansträngningar att hävda de svenska offentlighetsreglerna. I andra fall har tanken varit att bestämmelsen i sekretesslagen om utrikessekretess (2 kap. 1 §) i praktiken är tillräcklig för att uppfylla svenska åtaganden.

Det finns en risk att de svenska regler som tagits fram i syfte att anpassa svensk lag efter internationella åtaganden inte står helt i överensstämmelse med samarbetsavtalens faktiska innebörd. Det är särskilt allvarligt om effekten är att de uppgifter som lämnas hit omfattas av alltför sträng sekretess.

Kommittén skall undersöka möjligheterna för att Sveriges åtaganden enligt internationella avtal när det gäller informationsutbyte skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och på ett sätt som leder till ett så litet ingrepp i offentligheten som möjligt. Till grund för undersökningen skall kommittén göra en sammanställning av Sveriges åtaganden och av de åtgärder som företagits för att genomföra dem samt skälen för åtgärderna. I de fall

ingen sådan åtgärd har vidtagits skall, så långt det är möjligt, kommittén redovisa de skäl som har anförts för det.

Särskilt om vår syn på uppdraget om sekretess på grund av internationella avtal

Som framgår ovan sägs det i våra direktiv att vi till grund för undersökningen av de särskilda reglerna om sekretess på grund av internationella avtal, skall göra en *sammanställning av Sveriges åtaganden* och av de åtgärder som företagits för att genomföra dem. Denna del av uppdraget kan tolkas som att vi skall göra en sammanställning av alla internationella avtal som innehåller för Sverige bindande sekretessklausuler. Uppdraget måste dock enligt vår uppfattning ses mot bakgrund av att direktiven beslutades redan år 1998. Vi har erfarit att det vid den tidpunkten fanns ett behov av att få till stånd en samlad kartläggning av Sveriges internationella sekretessåtaganden, men att detta behov inte är lika uttalat i dag. En sådan kartläggning skulle också vara mycket tidskrävande. Vi har således helt inriktat vårt arbete på att göra en analys av de åtgärder som faktiskt vidtagits och på att hitta författningslösningar som på ett bättre sätt än i dag tydliggör vad som gäller i fråga om sekretess i det internationella arbetet.

1.2 Arbetets bedrivande

Arbetet med de avslutande delarna av vårt uppdrag, dvs. insynen i statliga företag samt sekretessen i det internationella samarbetet, inleddes i slutet av år 2003. Vi har haft fem sammanträden med både ledamöter och experter. Ledamöterna har därutöver deltagit i ett internat och ett slutjusteringssammanträde. Vi har också haft ett sammanträde med enbart experter.

För att informera oss om hur ett eventuellt införande av offentlighetsprincipen hos de statliga företagen skulle påverka dessa, har Statskontoret på vårt uppdrag genomfört en undersökning för att bedöma konsekvenserna av en sådan reform.⁸ Bland annat har en enkätförfrågan ställts till 11 kommunala bolag och intervjuer genomförts med företrädare för fem statliga bolag och två statliga

⁸ Statskontorets rapport 2004:14, Införandet av rätt att ta del av allmänna handlingar i statliga företag – En konsekvensanalys

stiftelser. För att få ökad kunskap om hur tillämpningen av offentlighetsprincipen hittills har fungerat i kommunala företag har sekretariatet dessutom vid skilda tillfällen sammanträtt med företrädare för sammanlagt tio bolag i Stockholmsregionen som ägs av kommun eller landsting och fem kommunala bolag i Skåne. Sekretariatet har också inhämtat information om hur offentlighetsprincipens tillämplighet skulle kunna påverka statliga företag, genom diskussioner med företrädare för Näringsdepartementets enhet för statligt ägande och genom skriftliga synpunkter från ett flertal statliga bolag.

Det finns ingen samlad presentation av de företag där staten har ett stort inflytande. När det gäller aktiebolagen har vi utgått från regeringens redovisning till riksdagen.⁹ För att få en uppfattning om vilka stiftelser som kan bli aktuella har vi bett om uppgifter från ett antal departement.¹⁰ Departementen valdes utifrån att de enligt Statskalendern tycktes ha anknytning till stiftelser som kunde bli aktuella för offentlighetsprincipen.

För att få information om tillämpningen av utrikessekretessen hos förvaltningsmyndigheterna har vi genomfört en egen enkätförfrågan (bilaga 2). Enkäten ställdes till 22 centrala statliga myndigheter, en storkommun samt fyra utlandsmyndigheter. Vi har också använt oss av utfallet i en av Statskontoret genomförd enkätundersökning år 2000 om myndigheterna och offentlighetsprincipen i EU-arbetet.¹¹ Sekretariatet har dessutom inhämtat information kring sekretessen i det internationella samarbetet genom återkommande diskussioner med företrädare för Justitiedepartementets grundlagsenhet och Utrikesdepartementets sekretariat för säkerhet, sekretess och beredskap.

1.3 Redovisningen i betänkandet

Vi har disponerat innehållet i vårt slutbetänkande så att frågor om insynen i statliga företag m.m. redovisas i kapitel 2 och 3, medan frågor om sekretess i det internationella samarbetet redovisas i kapitel 4–7.

⁹ Skr. 2002/03:120 och 2003/04:120

¹⁰ Socialdepartementet, Kulturdepartementet, Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet och Näringsdepartementet. Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet har inte lämnat några uppgifter.

¹¹ Statskontorets rapport 2000:3, Öppenhet och insyn i myndigheternas EU-arbete

I kapitel 2 återfinns en bakgrund till de gällande bestämmelserna i sekretesslagen om insyn i privaträttsliga subjekts verksamhet, en redovisning av det statliga ägandet i bolag och stiftelser samt en utblick mot några nordiska länder för att visa hur de har valt att lösa dessa frågor. Kapitel 3 innehåller våra överväganden och förslag om insynen i statliga företag och om meddelarfrihet för anställda i statliga och kommunala företag samt en analys av eventuella problem med informationsutbytet mellan kommunala företag och deras ägare.

Kapitel 4 innehåller en redogörelse för och bakgrunden till sekretesslagens allmänna bestämmelse om utrikessekretess. Vi redovisar våra överväganden och förslag om utrikessekretessens tillämpning i kapitel 5. En redogörelse för de av Sveriges internationella sekretessåtaganden som fått genomslag i sekretesslagen finns i kapitel 6. I kapitel 7 redovisar vi våra överväganden och förslag i de frågor som rör sekretess på grund av internationella avtal. I en bilaga till betänkandet återger vi den enkätförfrågan som vi har genomfört för att undersöka förvaltningsmyndigheternas tillämpning av utrikessekretessen (bilaga 2).

Bilaga 1 är en lista över de statliga företag som vi bedömer skall omfattas av vårt förslag om insyn. Ingen hänsyn har här tagits till att undantag kan vara möjliga. I bilaga 3 redovisar vi våra förslag till ändringar i sekretesslagen, så som vi skulle ha utformat dem om det förslag till ny sekretesslag som vi lämnade i vårt huvudbetänkande¹² hade varit gällande rätt i dag.

Sist i betänkandet finns litteraturförteckningar. Den ena avser frågor kring insyn i statliga företag m.m. (kapitel 2 och 3). Den andra rör frågor kring sekretessen i det internationella samarbetet (kapitel 4–7).

¹² Ny sekretesslag (SOU 2003:99)

Insynen i statliga företag m.m.

2 Insyn i privaträttsliga subjekts verksamhet

2.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter

Tryckfrihetsförordningen garanterar alla svenska medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar.¹ En handling är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan uppfattas endast med tekniska hjälpmedel. Handlingen är allmän om den förvaras hos myndigheten och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten.²

Begreppet myndighet i tryckfrihetsförordningen är avsett att korrespondera med samma begrepp i regeringsformen. Myndigheter är alltså regeringen, domstolarna samt de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna.³ Ofta är det lätt att avgöra vad som är en myndighet, men det kan ibland uppstå gränsdragningsproblem. I sådana fall har flera olika omständigheter betydelse för om ett organ skall betraktas som en myndighet. Att organet har bildats genom lag eller annan författning talar för att det är en myndighet. Andra omständigheter som kan innebära att organet är en myndighet är att

- ❑ dess uppgifter och verksamhet regleras i författning,
- ❑ verksamheten är av kommunal eller statlig karaktär,
- ❑ ledamöterna utses av t.ex. regeringen, eller
- ❑ verksamheten finansieras av statliga medel.⁴

Enligt tryckfrihetsförordningen skall riksdagen och fullmäktige i kommuner och landsting jämföras med myndigheter.⁵ Även för-

¹ 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Utländska medborgare har samma rätt, 14 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

² 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen

³ Prop. 1973:90 s. 232 och 233, prop. 1975/76:160 s. 134

⁴ Bohlin 2001 s. 51–53

⁵ 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen

säkringskassorna skall betraktas som myndigheter vid tillämpningen av tryckfrihetsförordningen.⁶

Huvudregeln är således att reglerna om rätt att ta del av allmänna handlingar inte skall tillämpas av enskilda rättssubjekt, t.ex. aktiebolag och stiftelser. Vid införandet av sekretesslagen gjordes dock undantag från denna regel. Dessa undantag har därefter utökats och finns uppräknade i bilagan till sekretesslagen. Vi kommer nedan att redogöra för de motiv som ligger bakom undantagen.

Vidare har rätten att ta del av allmänna handlingar utökats till att gälla aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag och stiftelser där kommuner och landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande. Motiven för den utvidgningen kommer också att beskrivas nedan.

I avsnitt 3.3.1 finns en kort redogörelse för diskussionerna i offentliga utredningar och lagstiftningsärenden kring frågan om insyn i privaträttsliga subjekt under de senaste hundra åren.

2.2 Förarbetena till sekretesslagen m.m.

Reglerna om rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. tryckfrihetsförordningen) omarbetades helt på 1970-talet. I den äldre lydelsen var de organ där rätten att ta del av allmänna handlingar skulle gälla uppräknade. Det ansågs dock inte lämpligt att fortsätta med den tekniken, eftersom uppräknningen inte skulle kunna bli fullständig. Samtidigt framhölls att lagstiftningsärendets utgångspunkt måste vara att offentlighetsprincipens tillämpningsområde inte fick begränsas. I det sammanhanget konstaterades att principen var tillämplig på andra organ än myndigheter i regeringsformens mening bl.a. notarius publicus och AB Svensk Bilprovning. För att undvika en inskränkning av offentlighetsprincipen angavs att dessa organ kunde räknas upp i en annan författning än tryckfrihetsförordningen, t.ex. den nya sekretesslagen.⁷

I lagstiftningsarbetet angavs också att offentlighetsprincipens utvidgning till nya områden, t.ex. till enskilda subjekt med uppgifter som innebär myndighetsutövning, borde utredas.⁸ Motivet var att överflyttningen av en förvaltningsuppgift från en myndighet till ett annat organ, t.ex. ett privaträttsligt subjekt, inte automatiskt borde

⁶ RÅ 1968:42

⁷ Prop. 1975/76:160 s. 134–135

⁸ A.prop. s. 18 och 74

innebära att handlingsoffentligheten inskränktes i motsvarande mån. Det låg särskilt nära till hands att behålla insynen i handlingar som rörde myndighetsutövning.

När sekretesslagen infördes angavs att notarius publicus och AB Svensk Bilprovning i vissa avseenden skulle jämföras med myndigheter vid tillämpning av 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. I förarbetena diskuterades om ytterligare organ skulle behandlas på samma sätt. Föredragande statsrådet konstaterade dock att offentlighetsprincipens tillämpningsområde inte borde vidgas utan särskild utredning och att en sådan utredning pågick.⁹

2.3 Bilagan till sekretesslagen införs

I detta avsnitt presenteras de överväganden som gjordes när handlingsoffentligheten utvidgades till att omfatta även de organ och verksamheter som anges i bilagan till sekretesslagen. Riksdagen godtog regeringens förslag och motivering.¹⁰

2.3.1 Allmänna överväganden

Sedan år 1989 framgår det av sekretesslagen att tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av allmänna handlingar skall gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till sekretesslagen, i den mån handlingen hör till den verksamhet som anges där. De organ som anges i bilagan skall också jämföras med myndigheter vid tillämpning av sekretesslagen.¹¹

I förarbetena till införandet av bilagan konstaterade departementschefen att det med fog kunde hävdas att intresset av insyn i offentlig verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. Utvecklingen att i allt större utsträckning lägga förvaltningsuppgifter på organ som står utanför det traditionella myndighetsområdet kunde sägas gå i motsatt riktning mot den utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde som blivit följderna av att stat och kommun tagit på sig ansvaret för nya uppgifter.¹²

⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 125

¹⁰ Bet. KU 1987/88:36 s. 32–33, rskr. 1987/88:290

¹¹ 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen

¹² Prop. 1986/87:151 s. 148

Det kunde enligt departementschefen finnas olika förklaringar till varför stat och kommun driver verksamhet i privaträttslig form eller överlåter en offentlighetsprincip till ett enskilt rättssubjekt. En orsak att välja den privaträttsliga formen är att verksamheten skall bedrivas i samarbete med utomstående intressenter. Ett annat skäl är att det är fråga om affärsverksamhet eller annan ekonomisk självbärande verksamhet. Ytterligare skäl är en snabbare beslutsprocess och skydd mot insyn och inblandning utifrån.¹³

Departementschefen konstaterade att det förelåg en konflikt mellan den offentlighetsprincip som bör råda inom den offentliga sektorn och den relativa slutenhet som kännetecknar privaträttens juridiska personer. För att lösa de problem som uppstår på grund av denna konflikt krävs en avvägning mellan insynsintresset och de intressen som står mot detta. Den naturliga utgångspunkten med hänsyn till offentlighetsprincipens syfte tycktes vara att den bör gälla i allmänna angelägenheter oavsett om de sköts av myndigheter eller enskilda. Denna utgångspunkt innebar dock flera svårlösta problem.¹⁴

Ett problem var att det kan vara svårt att avgöra om en angelägenhet är allmän. Ett sätt är att använda regeringsformens begrepp förvaltningsuppgift. Ett annat sätt är att ta fasta på om det enskilda organets beslut kan överprövas av en myndighet. Ytterligare ett sätt är att utgå från begreppet myndighetsutövning. Departementschefen ansåg att det var ett ofrånkomligt krav att det av lagstiftningen tillräckligt klart skulle framgå i vilken utsträckning handlingar som förvaras hos andra än myndigheter är offentliga. Denna tydlighet gick inte att uppnå genom någon generell regel med utgångspunkt i offentlighetsprincipens syften. Det var således nödvändigt att från fall till fall avgöra om ett visst enskilt organ skall tillämpa offentlighetsprincipen eller inte.¹⁵

Andra problem med att utsträcka offentlighetsprincipens tillämpning till enskilda organ var av administrativ och ekonomisk karaktär. Offentlighet ansågs förutsätta vissa administrativa rutiner och innebära ökade kostnader. Att införa regler med sådana konsekvenser för ett enskilt rättssubjekt borde endast bli aktuellt om den nya offentligheten hade någon praktisk betydelse.¹⁶

¹³ Ibid.

¹⁴ A.prop. s. 149

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Prop. 1986/97:151 s. 149–150

En situation där utökad offentlighet skulle kunna få liten praktisk betydelse var om uppgifterna var sådana att det blev nödvändigt att genom sekretessregler kraftigt begränsa eller i praktiken upphäva insynen. Det kunde bli fallet t.ex. i enskilda organ där staten driver affärsverksamhet i konkurrens med privata företag. En annan faktor som kunde spela in var ägarförhållandena. Det verkade mera näraliggande med handlingsoffentlighet hos enskilda organ som helt ägs eller drivs av staten än hos sådana där det statliga inslaget bara var ett bland en rad andra.¹⁷

Departementschefen angav att ytterligare ett skäl mot att nu införa offentlighet hos ett enskilt organ kunde vara att organets verksamhet sågs över. En utvidgning av offentlighetsprincipen kunde knappast komma i fråga, om man inte kunde förutse att den skulle bestå under överskådlig tid.¹⁸

Departementschefens slutsats vara att en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet borde inriktas på de organ som det framstod som mest angeläget att reglera från offentlighetssynpunkt, nämligen sådana som handhar myndighetsutövning mot enskilda. Frågan om vilka organ som skulle omfattas av en sådan utvidgning borde avgöras efter en prövning av de specifika förhållanden som råder på varje särskilt område. Med hänsyn till de stora svårigheter som var förenade med att utvidga offentlighetsprincipen utanför myndighetsområdet borde erfarenheterna av det aktuella förslaget avvaktas innan någon längre gående utvidgning kunde övervägas.¹⁹

Lagrådet ansåg att propositionens förslag präglades av en utomordentlig försiktighet. Motiveringarna kunde göras till föremål för invändningar. Med hänsyn till att det endast var fråga om de första stegen på vad som fick antas bli en vidare utveckling ansåg dock lagrådet att remissens ställningstaganden kunde godtas.²⁰

2.3.2 Obligatorisk kontroll genom teknisk provning e.d.

En huvudgrupp av organ som fördes in i bilagan var några som bedrev obligatorisk kontroll genom teknisk provning. Uppgiften att fatta beslut om en produkt skall godkännas för ett visst ändamål eller inte ansågs innefatta myndighetsutövning. Hos AB Svensk

¹⁷ A.prop. s. 150

¹⁸ Ibid.

¹⁹ A.prop. s. 150–151

²⁰ A.prop. s. 309–310

Bilprovning gällde redan offentlighetsprincipen. Nu kom den att utsträckas även till AB Statens anläggningsprovning och Apoteksbolaget AB. Även den besiktning och tillsyn av segelflygplan som Kungliga Svenska Aeroklubben (KSAK) utför borde omfattas av offentlighet.²¹

Denna grund för utvidgning av offentlighetsprincipen har i dag inte lika stor betydelse. Inslaget av myndighetsutövning hos organ som sysslar med teknisk kontroll har i princip upphört sedan Sverige blev medlem i EES respektive EU. Bestämmelserna i bilagan till sekretesslagen har därför ändrats. Beträffande fordonsbesiktning enligt fordonslagen finns dock fortfarande ensamrätt för vissa bolag²². Bolagens uppgifter innefattar bl.a. myndighetsutövning. Offentlighetsprincipen skall därför fortfarande tillämpas för dessa bolag.²³

2.3.3 Fördelning av statliga medel

I förarbetena till införandet av bilagan konstaterades att vissa privaträttsliga subjekt fått uppgiften att till enskilda fördela statliga stöd i olika former. Det förelåg ett starkt intresse av offentlighet i sådana ärenden där allmänna medel skall fördelas.

Propositionen behandlade först organ som fördelade statliga medel till kulturaktiviteter m.m. När det gäller sådan verksamhet borde offentlighetsprincipen gälla hos Handelshögskolan i Stockholm, Musikaliska akademien, Stiftelsen svensk-norska samlingsfonden, Föreningen Norden, Folkbildningsförbundet, länsbildningsförbunden, Svenska institutet i Rom och Stiftelsen Svenska institutet. Departementschefen ansåg att det inte fanns något behov av sekretesskydd för uppgifter i den aktuella typen av ärenden.²⁴ Dessa organ finns alltså upptagna i bilagan till sekretesslagen.

I propositionen diskuterades om offentlighetsprincipen skulle utsträckas till andra organ som fördelade statliga medel till kultur eller liknande ändamål. Några sådana förslag lämnades dock inte. Det motiverades med att organens verksamhet var under utredning.²⁵

När det gällde fördelning av allmänna medel i form av statligt stöd till näringslivet, konstaterades i propositionen att sådana uppgifter

²¹ Prop. 1986/87:151 s. 151–152

²² AB Svensk Bilprovning, SMP Svensk Maskinprovning AB, Det Norske Veritas Inspection AB

²³ Regner m.fl. s. B:5–6

²⁴ Prop. 1986/87:151 s. 152

²⁵ A.prop. s. 152–153

lämnats till en rad enskilda juridiska personer. De medel som fördelades på detta sätt uppgick årligen till avsevärda belopp och intresset av insyn i verksamheten gjorde sig i många fall starkt gällande. Det fanns därför goda skäl att vidga offentlighetsprincipen till de enskilda organ som sysslar med denna form av stödverksamhet. Samtidigt ansågs verksamheten vara sådan att en utökad offentlighetsprincip måste ske i kombination med en mycket långtgående sekretess. Departementschefen ansåg därför att offentlighetsprincipen inte skulle utvidgas till bl.a. AB Svensk Exportkredit, Norrlandsfonden och Sveriges exportråd.²⁶

Departementschefen gjorde en annan bedömning beträffande de stöd och bidrag som i marknadsreglerande syfte fördelades på jordbrukets och fiskets områden av åtta fristående regleringsföreningar. Offentlighetsprincipen skulle således införas för den del av föreningarnas verksamhet som innebar fördelning av sådant stöd.²⁷ Ingen av dessa regleringsföreningar finns kvar i bilagan.

I propositionen behandlades också Stiftelsen Samhällsföretag, som vid denna tidpunkt fungerade som moderbolag till de regionala stiftelserna för skyddat arbete. Behovet av sekretess i den affärsverksamhet som stiftelserna bedrev ansågs påtagligt. Offentlighetsprincipen borde därför inte tillämpas på någon del av koncernen.²⁸ Motsvarande verksamhet bedrivs i dag i Samhall AB.

Under denna rubrik diskuterades i propositionen slutligen om offentlighetsprincipen skulle omfatta de erkända arbetslöshetskassorna. Främst med hänsyn till det sekretessbehov som kunde förutses och kassornas lokala organisation avstod departementschefen från att lämna ett sådant förslag.²⁹

Handlingsoffentlighet gäller numera i den del av arbetslöshetskassornas verksamhet som rör prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning. Motivet för den ändrade synen på arbetslöshetskassorna var att det fanns starka skäl för att de skulle omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess. Att det var frågan om medlemsorganisationer bedömdes inte utgöra något hinder för att införa offentlighet i den del av verksamheten som innebar myndighetsutövning. Vidare konstaterades att arbetslöshetskassornas verksamhet förändrats under 1990-talet. Bl.a. innebar instansordningen vid överklagande av arbetslöshetskassornas beslut att de

²⁶ A.prop. s. 153

²⁷ Ibid.

²⁸ Prop. 1986/87:151 s. 154

²⁹ Ibid.

företrädde det allmänna vid domstol som motpart när en enskild överklagat. Det fanns också numera ett krav på en tydlig gräns mellan arbetslöshetskassornas och närliggande organisationers verksamhet, t.ex. fackförbundens. Slutligen ansåg regeringen att sekretessbehovet kunde tillgodoses genom en ny bestämmelse med ett rakt skaderekvisit. Sekretesskyddets styrka kunde således inte heller anses utgöra ett skäl mot att föra in arbetslöshetskassorna i bilagan.³⁰

2.3.4 Beslut om statligt reglerade anställningar

Vid bilagans tillkomst skulle vissa enskilda organ tillämpa lagen (1976:600) om offentlig anställning bl.a. i frågor om avskedande, disciplinpåföljd, avstängning, åtalsanmälan och läkarundersökning. Numera gäller lagen (1994:260) om offentlig anställning. Departementschefen konstaterade att när ett organ fattade beslut i ett sådant ärende blev det fråga om myndighetsutövning. Det fanns inga beaktansvärda skäl mot att införa offentlighet i dessa fall. Mot denna bakgrund utsträcktes offentlighetsprincipen att gälla statligt reglerade anställningar hos Nordiska museet, Tekniska museet, Svenska språknämnden, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Stiftelsen WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring och Skogs- och lantbruksakademien.³¹

2.3.5 Organ som inte borde omfattas av en utvidgad offentlighetsprincip

Utseende av offentliga funktionärer

Flera organ utanför den statliga och kommunala förvaltningsorganisationen har befogenhet att utse styrelseledamöter för vissa myndigheter. Denna uppgift ansågs utgöra myndighetsutövning. Uppgiften var dock en så begränsad del av de aktuella organens verksamhet att det inte borde bli aktuellt att utsträcka offentlighetsprincipen till dessa organ endast på grund av rätten att utse styrelseledamöter.³²

³⁰ Prop. 2000/01:129 s. 46–47

³¹ Prop. 1986/87:151 s. 154. Fr.o.m. den 1 juli 2004 omfattar bilagan inte längre anställningar vid Skogs- och lantbruksakademien.

³² A.prop. s. 154–155

Beslut om medlemskap m.m. i offentlighetsrättsliga korporationer

I den utredning som var utgångspunkt för förslaget om bilagan diskuterades om offentlighetsprincipen borde omfatta Sveriges advokatsamfund, Stockholms fondbörs och de erkända arbetslöshetskassorna. Grunden för detta skulle vara att organen hade befogenheter att besluta om medlemskap och disciplinåtgärder beträffande medlemmarna på ett sätt som kunde liknas vid myndighetsutövning.³³

När det gällde advokatsamfundet konstaterade departementschefen att starka skäl talade för en utvidgning av offentlighetsprincipen. Någon sådan utvidgning föreslogs dock inte. Det berodde dels på att det samtidigt skulle kräva stränga sekretessbestämmelser, dels på att det fanns en risk för att underlaget i disciplinärenden skulle bli sämre.³⁴

Beträffande fondbörsen konstaterade departementschefen att huvuddelen av verksamheten kunde anses likna myndighetsutövning. Det talade för en ökad insyn genom att utvidga offentlighetsprincipen. Trots detta framfördes inget sådant förslag, eftersom behovet av sekretessreglering kunde förutses bli mycket långtgående om den väsentliga börsetiska funktion som börsstyrelsen utövar skulle kunna upprätthållas med full effektivitet.³⁵

2.4 Motiv för ändringar i bilagan till sekretesslagen

I detta avsnitt sammanfattar vi de överväganden som legat bakom att bilagan utökats. Vissa organ har försvunnit ur bilagan. Det beror på att verksamheten upphört eller organiserats om, se bl.a. avsnitt 2.3.2 och 2.3.3. Dessa förändringar kommenteras inte närmare nedan.

Motiven för varför organ lagts till i bilagan kan grovt sett delas in i två grupper. Den ena gruppen anknyter till de skäl som anfördes när bilagan infördes. Omständigheten att ett organ anförtratts myndighetsutövning är särskilt viktig.³⁶ En omständighet som har nära anknytning till att verksamheten rör myndighetsutövning är

³³ SOU 1983:61 s. 168

³⁴ Prop. 1986/87:151 s. 155

³⁵ A.prop. s. 156

³⁶ T.ex. Radiotjänst i Kiruna AB (prop. 1988/89:18 s. 71–72), Posten AB (prop. 1993/94:38 s. 162), arbetslöshetskassorna (prop. 2000/01:129 s. 44–45) och Riksidrottsförbundet (prop. 1998/99:107 s. 51–52)

att den tidigare bedrivits av en myndighet.³⁷ Flera av dessa verksamheter gäller också fördelning av statliga medel.

Den andra gruppen bygger på en argumentation om att handlingsoffentlighet bör gälla även i viss allmän verksamhet som bedrivs i privaträttslig form men som inte är myndighetsutövning. Detta resonemang användes första gången i samband med att rätten att ta del av allmänna handlingar infördes i de elva stiftelser som under åren 1993 och 1994 hade bildats av de tidigare löntagarfondsmedlen.³⁸ Som motiv för att införa handlingsoffentlighet i dessa stiftelser angavs att de hade inrättats av staten och att förvaltningen avsåg mycket stora belopp som härrörde från det allmänna. Vidare var det fråga om verksamhet som vanligen drivs direkt av det allmänna. I förarbetena konstaterades att ordalydelsen i 1 kap. 8 § sekretesslagen inte innebar en begränsning enbart till sådana verksamheter som i rättslig mening karakteriserades som myndighetsutövning.³⁹

Omständigheten att rätten att ta del av allmänna handlingar gjorts tillämplig på all verksamhet hos vissa stiftelser trots att dessa inte ägnade sig åt myndighetsutövning angavs som stöd för varför Familjemedicinska institutet i Sverige, ideell förening, skulle omfattas av handlingsoffentlighet för hela sin verksamhet. Andra skäl till stöd för att institutet togs in i bilagan var att verksamheten finansierades av offentliga medel och att många av kontakterna skulle komma att gälla andra organ som i sin verksamhet skulle tillämpa offentlighetsprincipen.⁴⁰

Även Hjälpmedelsinstitutet kan åtminstone delvis sägas höra till denna andra grupp. I och för sig kunde vissa uppgifter som utgör myndighetsutövning överlämnas till institutet. Det ansågs ändå lämpligt att hela verksamheten omfattades av offentlighet. Motivet var att verksamheten finansierades med offentliga medel och att många av institutets kontakter var med kommuner och landsting där offentlighetsprincipen gällde.⁴¹

³⁷ T.ex. arbetslöshetskassorna, Folkbildningsrådet (prop. 1990/91:82 s. 39 och 1990/91:178 s. 8), SBAB (prop. 1992/93:167 s. 9)

³⁸ Stiftelsen för strategisk forskning, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning, Stiftelsen för vård- och allergiforskning, Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Stiftelsen högskolan i Jönköping, Stiftelsen framtidens kultur och Stiftelsen Innovationscentrum

³⁹ Prop. 1996/97:142 s. 16–22

⁴⁰ Prop. 2001/02:38 s. 14–15, bet. 2001/02:SoU5 s. 19, rskr. 2001/02:144

⁴¹ Prop. 1997/98:57 s. 16–17, bet. 1997/98:SoU19, rskr. 1997/98:223

2.5 Kommunala företag

2.5.1 Förarbetena till lagstiftningen om handlingsoffentlighet i kommunala företag

Innan den nuvarande regleringen av handlingsoffentligheten i kommunala företag infördes var det helt fullmäktiges ansvar att skapa tillräcklig insyn för medborgarna. Fullmäktige skulle i vissa fall besluta om eller se till att företagen tillämpade grunderna för allmänna handlingars offentlighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. De kommunala företagens handlingar skulle dock inte betraktas som allmänna handlingar. Beslutet innebar endast att företagen skulle ha tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser som förebilder när de bedömde en framställning från någon om att få ta del av företagets handlingar.

I förarbetena⁴² till utvidgningen av insynen i kommunala företag konstaterade regeringen att utvecklingen under senare år gått mot att i ökad omfattning bedriva kommunal verksamhet i privaträttsliga former. Särskilt på områden där verksamheten hade starkt kommersiella inslag var det vanligt att den bedrevs i privaträttslig form. Den privaträttsligt bedrivna verksamheten hos kommunerna ansågs ha fått en sådan omfattning att det fanns anledning att införa en lagreglerad handlingsoffentlighet för att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn. Det hänvisades också till att riksdagen redan i samband med att bilagan till sekretesslagen infördes tagit ställning för att intresset av insyn i offentlig verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten (prop. 1986/87:151 s. 148).⁴³

En viktig fråga att ta ställning till var om handlingsoffentligheten skulle vara beroende av verksamhetens art eller av det kommunala inflytandet i företaget. Regeringen konstaterade att den verksamhet som bedrivs av kommunala företag måste ligga inom ramen för vad som är att betrakta som kommunala angelägenheter. Verksamheten måste tillgodose ett intresse som är gemensamt för kommunmedlemmarna. Regeringen angav vidare att de rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll inte borde vara beroende av i vilken form kommuner och landsting väljer att bedriva sin verksamhet. Samma öppenhet borde i princip gälla för kommunala företag som för kommunala myndigheter, oavsett vilken verksamhet de bedriver.⁴⁴

⁴² Prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13, rskr. 1993/94:46

⁴³ Prop. 1993/94:48 s. 17–18

⁴⁴ A.prop. s. 18

När det gällde vilka former av företag som borde omfattas av insynen konstaterade regeringen att 99 procent av de kommunala företagen var aktiebolag, stiftelser eller ekonomiska föreningar. Ideella föreningar, handelsbolag och kommanditbolag förekom således i liten utsträckning. Behovet av insyn i kommunal verksamhet som bedrevs i de mera sällan använda formerna var dock inte mindre än för verksamhet som bedrevs i annan form.

Ett undantag var dock de ideella föreningarna. Kommunala företag i form av ideella föreningar är i huvudsak intresseorganisationer, t.ex. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Den verksamhet som dessa föreningar bedriver motsvarar inte sådan verksamhet som normalt eller lika väl kan skötas av en kommunal myndighet. Reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess borde därför inte omfatta ideella föreningar.⁴⁵

Det framstod som uppenbart att handlingsoffentlighet skulle råda i företag där kommuner, landsting och kommunalförbund bestämmer ensamma eller tillsammans. Därutöver skulle reglerna tillämpas på aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund var för sig eller gemensamt eller genom andra juridiska personer har ett bestämmande inflytande. Ett sådant bestämmande inflytande ansågs innebära att det kommunala intresset dominerade i företaget och att allmänheten därmed också hade ett starkt intresse av insyn i och kontroll av verksamheten.⁴⁶

När det gäller begreppet bestämmande inflytande konstaterade Lagrådet att det hade en lång tradition i svensk rätt. Lagrådet ansåg dock att begreppet inte var så exakt som krävdes i detta sammanhang med hänsyn till att straffbestämmelser ingick i regelverket. Lagrådet föreslog därför att begreppet skulle definieras i lagtexten. Regeringen delade den uppfattningen.⁴⁷

Begreppet bestämmande inflytande användes redan i sekretesslagen, bl.a. i 6 kap. 1 §. Av förarbetena till den bestämmelsen framgick att ett bestämmande inflytande kunde föreligga även om det allmänna inte har mer än hälften av aktierna i ett bolag, men resten är så spridda att det finns en säker möjlighet för det allmänna att bestämma över bolaget. Sådan praktisk majoritet borde dock inte

⁴⁵ A.prop. s. 19

⁴⁶ A.prop. s. 19–20

⁴⁷ A.prop. s. 20–21

leda till att reglerna om offentlighet och sekretess blev tillämpliga i bolaget.⁴⁸

När det gäller aktiebolag skall kommuner och landsting anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande, om de ensamma eller tillsammans äger aktier med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller annars förfogar över så många röster, t.ex. genom ett konsortialavtal. Ett rättsligt bestämmande inflytande i ett aktiebolag får också anses föreligga om kommuner eller landsting har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för aktiebolaget. Det som nu angetts om aktiebolag skulle gälla även för ekonomiska föreningar.⁴⁹

Är det fråga om ett handelsbolag föreligger ett kommunalt rättsligt bestämmande inflytande, om samtliga bolagsmän är kommuner eller landsting. Ett kommanditbolag där samtliga komplementärer (fullt ansvariga bolagsmän) är kommuner eller landsting är kommunalstyrt även om det finns kommanditdelägare (begränsat ansvariga bolagsmän) som inte är kommunala.⁵⁰

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

Regeringen konstaterade att tillämpningen av reglerna om offentlighet och sekretess i kommunala företag fick konsekvenser också vid tillämpningen av viss annan lagstiftning. Prövningen av frågan om att lämna ut en allmän handling innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om ansvar för tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken) respektive brott mot tystnadsplikten (20 kap. 3 § brottsbalken) och skadestånd (3 kap. 2 § skadeståndslagen [1972:207]) blir tillämpliga. Vidare blir verksamheten underkastad JO:s och JK:s tillsyn.

Lagrådet ifrågasatte om straffbestämmelserna måste göras tillämpliga på verksamhet som bedrivs av privaträttsliga organ. Regeringen ansåg att det inte borde göras någon åtskillnad när det gällde det straffrättsliga ansvaret, eftersom samma regler om handlingsoffentlighet och sekretess borde tillämpas oavsett i vilken form verksamheten bedrivs.⁵¹

⁴⁸ A.prop. s. 21

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ A.prop. s. 22

Den utvidgade insynen i kommunala företag föranledde en ny sekretessbestämmelse. De befintliga bestämmelserna i sekretesslagen (6 kap. 1 och 2 §§ samt 8 kap. 10 §) och lagen om skydd för företagshemligheter ansågs ge ett tillfredsställande skydd för sådana uppgifter om de kommunala företagens och deras kunders förhållanden som kunde behöva hemlighållas.⁵² Sekretesstiden för vissa sådana uppgifter förlängdes dock något. Den nya bestämmelsen gällde skydd för uppgifter om personliga förhållanden för hyresgäster och deras närstående.⁵³

Regeringen gjorde bedömningen att regleringen av handlingsoffentligheten i de kommunala företagen inte stod i strid med den associationsrättsliga tystnadsplikt som åvilar styrelsen och verkställande direktören i företagen. Det kunde nämligen inte anses oaktsamt eller på något annat vis stå i strid med lojalitetsplikten mot bolaget att lämna ut handlingar i enlighet med skyldighet i lag.⁵⁴

Ett annat problem skulle kunna vara om bestämmelser i sekretesslagen kom i konflikt med styrelsens eller verkställande direktörens upplysningsplikt mot bolagsstämman eller föreningsstämman. Lagrådet konstaterade dock att stämman är ett särskilt organ hos bolaget eller föreningen. De aktieägare eller medlemmar som deltar i stämman skall därför inte behandlas som enskilda i sekretesslagens mening. Sekretesslagen innehåller vidare en bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Lagrådet påpekade att bolaget eller föreningen enligt förslaget skulle betraktas som en myndighet. En styrelseledamot, verkställande direktör eller revisor kunde således, inom ramarna som anges i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar, lämna upplysningar till stämman även om de omfattas av sekretess. Regeringen delade denna bedömning.⁵⁵

Riksdagen delade regeringens bedömning av behovet av insyn i kommunala företag och ansåg att den föreslagna gränsdragningen för de företag som skulle omfattas av handlingsoffentlighet och sekretess var lämplig.⁵⁶

⁵² A.prop. s. 29 och 33

⁵³ 7 kap. 25 § andra stycket sekretesslagen

⁵⁴ Prop. 1993/94:48 s. 38–39

⁵⁵ A.prop. s. 39

⁵⁶ Bet. 1993/94:KU13 s. 19, rskr. 1993/94:46

2.5.2 De kommunala företagen

Samma år som rätten att ta del av allmänna handlingar infördes (1995) fanns det 1 450 företag där en eller flera kommuner ägde minst 50 procent av aktierna eller utsåg minst 50 procent av ledamöterna i styrelsen för företaget.⁵⁷ Dessa företag hade en sammanlagd omsättning på omkring 109 miljarder kronor. En stor majoritet av dessa företag drevs som aktiebolag (1 138 stycken, 78 procent). Den andra driftsformen av någon omfattning var stiftelser (253 stycken, 17 procent). Av företagen var 53 procent verksamma i sektorn fastighets- och uthyrningsverksamhet samt företagstjänster och 17 procent i sektorn el- gas, värme- och vattenförsörjning. I sektorn andra samhälliga och personliga tjänster, kulturverksamheter samt vatten- och avloppsverk, fanns nio procent av företagen. Åtta procent av företagen bedrev verksamhet som rörde transporter, magasinering och kommunikationer. Elva procent av företagen fanns i kategorin ”övriga”. Det innebar bl.a. kommunala fastighetsföretag för drift, underhåll och skötsel av förvaltningsbyggnader, skolor, daghem, industri- och hantverkslokaler samt parkeringsbolag.

År 2002 fanns det 1 423 kommunala företag.⁵⁸ De omsatte tillsammans cirka 120 miljarder kronor. Av företagen drevs 1 262 stycken (87 procent) i form av aktiebolag och 100 stycken (7 procent) i form av stiftelser. Av företagen var 52 procent verksamma i sektorn fastighets- och uthyrningsverksamhet och 20 procent i sektorn el- gas, värme- och vattenförsörjning. I sektorn andra samhälliga och personliga tjänster fanns nio procent av företagen. Nio procent av företagen bedrev verksamhet som rörde transporter, magasinering och kommunikationer. Sju procent av företagen fanns i kategorin ”övriga”.

För att få en uppfattning om vad handlingsoffentligheten inneburit för de kommunala företagen har sekretariatet haft möten med företrädare för olika bolag. En sammanfattande redovisning av resultatet från dessa möten finns i avsnitt 3.3.2.

⁵⁷ Thomas Hallgren, Fakta och argument om kommunala företag, 1997, s 31–37

⁵⁸ Uppgifterna hämtade från www.scb.se den 13 februari 2004

2.6 De statliga företagen

2.6.1 Aktiebolag

Sammanfattande beskrivning

Regeringen lämnar varje år en redovisning av förvaltningen av företag med statligt ägande samt en redogörelse för företagets verksamhet, resultatutveckling m.m. till riksdagen. Uppgifterna i detta avsnitt bygger på den redovisning regeringen lämnade i maj 2004.⁵⁹ I redovisningen ingår dels aktiebolag vars aktier förvaltas av departementen, dels de vid årsskiftet 2003/2004 tre affärsdrivande verken Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Affärsverket svenska kraftnät.

Av de företag som redovisas i skrivelsen är två utländska (ett norskt och ett ryskt). Fyra börsnoterade bolag ingår i redovisningen.⁶⁰ Staten äger inte mer än hälften av aktierna i något av de börsnoterade bolagen.

Den svenska staten är Sveriges största företagsägare. Genom Regeringskansliet förvaltas knappt 60 företag med statligt ägande. Totalt omsätter dessa företag nära 300 miljarder kronor. Av företagen hade 29 stycken en omsättning över 500 miljoner kronor. Bland dessa 29 finns de tre affärsverken, där rätten att ta del av allmänna handlingar skall tillämpas redan i dag. Sju företag omsatte mer än 10 miljarder kronor och 17 företag omsatte mellan 1 och 10 miljarder kronor.

Verksamheten i de statliga bolagen är mycket skiftande. Det innebär bl.a. förvaltning av fast egendom (byggnader och skog), energiproduktion, infrastruktur, kulturproduktion, handel med och produktion av alkoholhaltiga drycker, spel och läkemedel. Vissa av företagen har rättsliga monopol när det gäller i vart fall en del av verksamheten. Det gäller för Svenska Spel AB, AB Svensk Bilprovning, Teracom AB, Apoteket AB och Systembolaget AB.

Fyra statliga bolag skall i dag tillämpa rätten att ta del av allmänna handlingar i en del av sin verksamhet eftersom de är upptagna i bilagan till sekretesslagen. Det gäller AB Svensk Bilprovning i verksamhet med fordonskontroll och Posten AB i verksamhet som rör medverkan vid val, folkomröstning, särskild postdelgivning, tullkontroll, utlämnande av körkort samt handläggning av

⁵⁹ Skr. 2003/04:120

⁶⁰ Nordea Bank AB, OMHEX AB, SAS AB och TeliaSonera AB

flyttningsanmälningar. Vidare gäller det SBAB och Venantius AB i deras verksamhet med förvaltning av vissa statliga bostadslån.

Ytterligare några statliga bolag måste tillämpa reglerna om offentlighet och sekretess för handlingar som de övertagit från myndigheter som tidigare bedrivit den aktuella verksamheten. Dessa handlingar förvaras hos bolagen med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. Handlingarna har kvar sin status som allmänna handlingar. Exempel på bolag som skall tillämpa reglerna om offentlighet och sekretess för denna typ av handlingar är Vasakronan AB, SJ AB, Posten AB och Vattenfall AB.

Information och öppenhet i statligt ägda bolag

Regeringen anger i skrivelsen till riksdagen att det är en demokrati-fråga att statligt ägda företag har en öppen och professionell informationsgivning eftersom företagen ytterst ägs av svenska folket.⁶¹ Regeringen anser därför att dessa företag skall vara minst lika genomlysta som börsnoterade företag.

Redovisningen i skrivelsen av genomlysningen är uppdelad under fem rubriker: Extern rapportering, Bolagsstämman, Inbjudan och anmälan, Stämmans genomförande och Protokoll med mera. Företagens rapportering är för ägaren ett viktigt styrinstrument i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av företaget. I årsredovisningen skall styrelsen redogöra för tillämpningen av regeringens policier och riktlinjer. Eventuella avvikelser från dessa skall också förklaras.

Regeringen beslutade den 20 mars 2002 om riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen för statligt ägande. Syftet är att företag med statligt ägande blir minst lika genomlysta som börsnoterade företag. Det innebär bl.a. att företagen skall offentliggöra kvartalsrapporter inom två månader från verksamhetsperiodens utgång. Vidare bör alla företag publicera den finansiella informationen på sina hemsidor. Därtill finns en uttalad ambition att de statligt ägda företagen skall lämna bokslutskommuniké före den 31 januari från och med 2004 års bokslut. Vissa företag har redan år 2003 publicerat bokslutskommunikéer i januari.

Enligt aktiebolagslagen (1975:1385) är bolagsstämman en sammankomst för aktieägarna. Om bolagsstämman medger det finns

⁶¹ Skr. 2003/04:120 s. 21

det dock inga hinder att öppna stämman för allmänheten. Regeringen anger att det är lämpligt att de helstatliga företagen erbjuder någon form av utåtriktad aktivitet i samband med bolagsstämman där allmänheten bereds möjlighet att ställa frågor till företagsledningen. Hänsyn måste dock tas till företagets storlek och vilket allmänintresse som finns, då en bolagsstämma och anslutande aktiviteter tar resurser i anspråk. Av företag med färre än 10 anställda eller 24 miljoner kronor i omsättning bör därför normalt inte begäras att de ordnar särskilda aktiviteter i samband med bolagsstämmorna. Detsamma kan även gälla för större företag i de fall det saknas ett direkt allmänintresse.

Bolaget skall skicka kallelse till bolagsstämman till Riksdagens kammarkansli. Detta gäller samtliga företag i vilka staten äger minst 50 procent av aktierna och som har mer än 50 anställda.

Bolagen bör publicera protokoll från bolagsstämman på sina hemsidor. Det är också lämpligt att publicera eventuella anföranden av verkställande direktören och/eller styrelsens ordförande.

Statliga bolag och stiftelser behandlas annorlunda än andra bolag även i ett annat hänseende. De kan precis som myndigheter bli föremål för granskning av Riksrevisionen.⁶²

2.6.2 Andra verksamhetsformer

Även andra associationsformer än aktiebolag används för verksamhet där staten är engagerad. Det rör sig i första hand om stiftelser men även ideella föreningar förekommer. Det saknas dock en samlad redovisning över denna verksamhet. För att få en uppfattning om denna verksamhet har vi frågat några departement⁶³ inom Regeringskansliet vilka stiftelser som finns inom deras verksamhetsområden och hur styrelserna utses i dessa. Eftersom ideella föreningar inte omfattas av regleringen för kommunala företag har vi bortsett från dessa även när det gäller statliga företag.

Precis som för de statliga aktiebolagen gäller att de statliga stiftelserna är mycket varierande när det gäller storlek och verksamhet. Verksamheterna avser bl.a. olika sociala eller kulturella ändamål, forskning, utbildning och teknisk utveckling.

⁶² 2 § 4 och 5 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

⁶³ Vi har fått uppgifter från Socialdepartementet, Kulturdepartementet, Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet. Vi har även frågat Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet men ej fått uppgifter därifrån.

Flera stiftelser där staten utser mer än hälften av styrelseledamöterna omfattas i dag helt eller delvis av rätten att ta del av allmänna handlingar eftersom de är upptagna i bilagan till sekretesslagen. De stiftelser där all verksamhet omfattas är Stiftelsen Chalmers tekniska högskola med dotterbolag, Stiftelsen framtidens kultur, Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Stiftelsen för strategisk forskning, Stiftelsen för vård- och allergiforskning, Stiftelsen högskolan i Jönköping med dotterbolag och Stiftelsen Innovationscentrum. De stiftelser där endast delar av verksamheten omfattas av rätten att ta del av allmänna handlingar är Stiftelsen Norrlandsfonden (förvaltning av statligt reglerade regionala utvecklingslån och lokaliseringlån), Stiftelsen Nordiska museet (prövning av frågor som rör statligt reglerade anställningar) och Stiftelsen Stockholms internationella fredsforskningsinstitut [SIPRI] (prövning av frågor som rör statligt reglerade anställningar).

2.7 Regler om insyn i privaträttsliga subjekt i några andra länder

2.7.1 Norge⁶⁴

Den norska offentlighetsloven skall tillämpas av "förvaltningsorganer".⁶⁵ "Förvaltningsorgan" definieras i lagen som varje statligt eller kommunalt organ. Detta innebär att lagen gäller för all verksamhet som staten och kommunerna bedriver inom ramen för ordinär förvaltning. Ett privat rättssubjekt skall betraktas som ett "förvaltningsorgan" när det utövar "offentlig myndighet" genom att fatta beslut eller meddela föreskrifter. Detta gäller både rättssubjekt som ägs av staten eller kommuner och helt privatägda rättssubjekt. Det är dock ovanligt att privata rättssubjekt har denna typ av kompetens.

Det har ibland ansetts svårt att avgöra om en verksamhet som är organiserad som ett självständigt rättssubjekt, t.ex. ett aktiebolag

⁶⁴ Redogörelsen bygger på NOU 2003:30 Ny offentlighetslov främst s. 51–53 och 59–72

⁶⁵ Lov om offentlighet i forvaltningen 1 § första stycket

eller en stiftelse, men har organisatorisk eller ekonomisk anknytning till staten eller kommuner skall betraktas som ett "förvaltningsorgan". Frågan om verksamheten skall omfattas av offentlighetsloven avgörs i praktiken efter en helhetsbedömning. Den associationsrättsliga formen är inte utan vidare det som avgör. För varje enskilt företag måste det göras en bedömning av om det skall betraktas som ett "förvaltningsorgan".

Privatägda bolag räknas inte som "förvaltningsorgan". Det samma gäller om statens eller en kommuns ägarandel är liten. Beroende av eller anknytning till det allmänna genom offentlig finansiering av t.ex. privata skolor eller teatrar, leder inte till någon annan bedömning. Offentlighetsloven ger möjlighet att genom förordning besluta att vissa privaträttsliga subjekt skall omfattas av offentlighetsloven. Denna möjlighet har dock inte använts.

Osäkerheten om vad som är "förvaltningsorganer" blir större när det gäller självständiga rättssubjekt som helt eller i huvudsak ägs av eller bildats av det allmänna med allmänna medel. Det avgörande enligt praxis tycks vara vilken typ av verksamhet som bedrivs. Självständiga rättssubjekt som bedriver ren näringsverksamhet faller utanför offentlighetslovens tillämpning även om de är helägda av staten och/eller kommuner. Det gäller således för affärsmässig verksamhet som bedrivs i konkurrens med privatägda bolag.

Det är vidare ganska klart att rättssubjekt som ägs av det allmänna och som bedriver traditionell förvaltningsverksamhet skall tillämpa offentlighetsloven. Det gäller även om förvaltningsverksamheten bedrivs enligt affärsmässiga principer, t.ex. genom att avgifter tas ut eller verksamheten är kombinerad med viss näringsverksamhet.

Mycket av den verksamhet som offentligt ägda rättssubjekt bedriver finns dock mellan dessa två ytterligheter. Viss verksamhet kan t.ex. vara underkastad politisk styrning på grund av olika sektorspolitiska målsättningar. I dessa situationer, då det varken är fråga om ren näringsverksamhet eller traditionell förvaltningsverksamhet, måste företaget bedömas utifrån följande omständigheter.

- Verksamhetens art (andel näringsverksamhet/förvaltningsverksamhet, myndighetsutövning)
- Graden av organisatorisk och ekonomisk anknytning till det allmänna (associationsform, det allmännas ägarandel, finansiering o.s.v.)
- Om verksamheten har faktiskt eller rättsligt monopol

- Graden av politisk styrning, dvs. i vilken utsträckning företaget är ett redskap för politik.

Vissa självständiga rättssubjekt, ofta stiftelser, bedriver verksamhet som rör forskning eller kultur. Även för dessa blir de ovan angivna omständigheterna viktiga för att avgöra om organet skall räknas som ett sådant organ för staten eller en kommun att offentlighetsloven skall tillämpas.

Graden av offentligt ägande är således en utgångspunkt för bedömningen. Frågan om ett självständigt rättssubjekt skall tillämpa offentlighetsloven blir bara aktuell om det allmänna äger hela eller nästan hela företaget. Justitiedepartementet har år 2001 uttalat att ett privat ägande på 33 procent är så stort att företaget enbart på den grunden faller utanför tillämpningen av offentlighetsloven.

Andelen offentlig finansiering har som sagt också betydelse men är sällan avgörande. Verksamhetens art tycks däremot genomgående vara en viktig omständighet. Justitiedepartementet har uttalat sig om tillämpningen av offentlighetsloven hos vissa kulturinstitutioner som var organiserade som självständiga rättssubjekt. Där lades stor vikt vid att de konstnärliga och kulturella aktiviteterna vid institutionerna låg långt från förvaltningsverksamhet i traditionell mening. Verksamhetens art talade således för att offentlighetsloven inte skulle tillämpas. I ett annat fall, som rörde ett kollektivtrafikföretag, användes verksamhetens art som argument för att offentlighetsloven skulle tillämpas. Detsamma gällde tillämpningen av offentlighetsloven hos ett företag som drev en flygplats.

Graden av politisk styrning har tillsammans med verksamhetens art stor betydelse för helhetsbedömningen. Det gällde bl.a. i det ovan nämnda uttalandet beträffande ett kollektivtrafikföretag. Där framhöll Justitiedepartementet att företaget i hög grad framstod som ett redskap för att förverkliga trafik- och miljöpolitiska mål i regionen. Även de tidigare nämnda uttalandena beträffande flera kulturinstitutioner visar att det politiska inflytandet har betydelse för bedömningen. En fast etablerad praxis att det allmänna inte skulle engagera sig i konstnärliga frågor som t.ex. repertoar, ansågs tala mot att offentlighetsloven var tillämplig.

Ett annat viktigt kriterium är om verksamheten har ett faktiskt eller rättsligt monopol. För verksamhet som bedrivs i konkurrens med privat verksamhet gäller inte offentlighetsloven. Om en verksamhet har rättsligt eller faktiskt monopol talar det däremot för att den omfattas av lagen. Justitiedepartementet har uttalat sig om ett

energibolag där verksamhet motsvarande 90 procent av omsättningen hade monopolställning. Det användes som argument för att offentlighetsloven skulle tillämpas. Frånvaron av konkurrens hade också betydelse i de ovan nämnda uttalandena rörande kollektivtrafikföretaget och företaget som drev en flygplats.

Offentlighetsloven gäller för "förvaltningsorganer" så länge inget annat bestämts i annan lag eller med stöd av lag. Ett viktigt undantag från offentlighetslovens tillämpning gäller s.k. statsföretak. Statsföretak är företag som är helägda av staten och för vilka det har fattats beslut om att de skall vara statsföretak. Det finns en särskild lag om statsföretak som innehåller bl.a. regler om bolagsorgan, kapitaltillskott och utdelning. Exempel på sådana företag är energibolaget Statskraft SF, utvecklingsföretaget SIVA SF och skogsbolaget Statsskog SF.

Det finns även bestämmelser i annan lagstiftning som utvidgar offentlighetslovens tillämpningsområde. Ett exempel på en sådan regel finns i lag om helseföretak m.m. Helseföretak är företag som direkt eller via ett annat företag är helägda av staten. Organisationsformen används för att organisera specialistsjukvården och därmed sammanhängande forskning och utbildning.

För närvarande pågår en översyn av den norska offentlighetslagstiftningen. Den 3 december 2003 lämnades betänkandet Ny offentlighetslov (NOU 2003:30) till Justis- och politidepartementet. I betänkandet föreslås att offentlighetslovens tillämpningsområde ändras för att motverka att förändringar i förvaltningsorganisationen inskränker insynsrätten. Utredningens förslag innebär att tillämpningen av offentlighetsloven inte längre skall vara knutet till begreppet "förvaltningsorgan". I stället är tillämpningsområdet beskrivet i lagen. Förslaget innebär också att tillämpningsområdet generellt utvidgas till att gälla rättssubjekt som helt eller nästan helt ägs av det allmänna utom till den del rättssubjektet bedriver näringsverksamhet i direkt konkurrens med privatägda företag. Vidare innebär förslaget att offentlighetsloven skall tillämpas av rättssubjekt som utför tjänster inom hälsovård, socialtjänst och utbildning som det allmänna enligt lag är skyldiga att tillhandahålla. Detta gäller oavsett ägarförhållandena i rättssubjektet.

2.7.2 Finland

År 1999 infördes en ny offentlighetslag i Finland.⁶⁶ Den nya lagen innebar bl.a. att offentlighetsprincipens tillämpningsområde utvidgades. För att öka insynen i den offentliga maktutövningen skall lagen bl.a. tillämpas av privaträttsliga sammanslutningar och enskilda när dessa med stöd av lagstiftning utför uppgifter som avser offentlig maktutövning.⁶⁷ Under beredningen av lagstiftningsärendet övervägde man att mera detaljerat räkna upp de organ som enligt denna bestämmelse skall tillämpa lagen. Med tanke på genomförandet av offentlighetsprincipen ansågs det dock bättre att låta definitionen vila på en generalklausul. Missförhållanden kan förebyggas genom förhandlingar, utbildning och information.⁶⁸

Offentlighetsprincipen skall således endast tillämpas av enskilda rättssubjekt om dessa med stöd av lagstiftning utövar offentlig makt. Begreppet offentlig makt definieras inte i lagen. Enligt propositionen kan det inte heller ges någon allmän definition. Ingrepp i den enskildes rättsställning endera genom ett förvaltningsbeslut eller genom en faktisk åtgärd har ansetts utgöra det centrala i begreppet. Även beviljande av förmåner eller utfärdande av examensintyg betraktas som offentlig maktutövning.⁶⁹

Begreppet offentlig makt tycks således motsvara det svenska begreppet myndighetsutövning. Den finska metoden för att utöka offentlighetsprincipens tillämpning liknar således en av de modeller som diskuterades i samband med att bilagan till sekretesslagen infördes i Sverige, se avsnitt 2.3.1. I Sverige valde dock lagstiftaren att räkna upp de privaträttsliga organ som skulle tillämpa rätten att ta del av allmänna handlingar.

2.7.3 Danmark

I Danmark regleras offentlighetsprincipen i Lov nr. 572 af 19 december 1985 om offentlighed i forvaltningen. Lagen gäller för all verksamhet som utövas av den offentliga förvaltningen. Huvudregeln är således att privaträttsliga institutioner, föreningar och bolag faller utanför lagens tillämpningsområde. Det gäller även om verksamheten kan jämföras med sådan verksamhet som bedrivs av

⁶⁶ Lag nr. 621/1999 om offentlighet i myndigheternas verksamhet

⁶⁷ Regeringens proposition 30/1998 rd s. 33

⁶⁸ A.prop. s. 52

⁶⁹ A.prop. s. 52–53

förvaltningsmyndigheter. Under vissa förutsättningar kan självägande institutioner, föreningar eller liknande (dock inte aktiebolag) anses ingå i den offentliga förvaltningen. Det gäller om de utövar offentlig verksamhet av mera omfattande karaktär och därmed är underkastade omfattande reglering, tillsyn och kontroll.⁷⁰

Offentlighedsloven gäller förutom för den offentliga förvaltningen för större distributörer av el, naturgas och fjärrvärme. Vidare kan den ansvarige ministern besluta att offentlighedsloven skall gälla för ett visst bolag, institution, förening o.s.v. trots att det inte följer direkt av lagen. Ett sådant beslut kan fattas om organets utgifter i huvudsak täcks av statliga eller kommunala medel eller i den utsträckning organet på grund av lag har befogenhet att träffa avtal för statens eller en kommuns räkning.⁷¹ Av förarbetena till lagen framgår att det endast i begränsad omfattning kan bli aktuellt att besluta att lagen skall gälla för aktiebolag eller andra affärsdrivande bolag. Motivet är att behovet av att bevara en affärsmässigt präglad driftsform i regel skulle tala emot offentlighet.⁷²

För närvarande pågår en översyn av den danska offentlighedsloven. Offentlighedskommissionen skall bl.a. överväga förändringar i lagens tillämpningsområde.

⁷⁰ John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 1998, s. 70

⁷¹ Offentlighedsloven 1 § stk. 2 och 3

⁷² Vogter s. 70–71

3 Överväganden och förslag om insyn i statliga företag m.m.

3.1 Utgångspunkten är rätten att ta del av allmänna handlingar

Rätten att ta del av allmänna handlingar har till syfte att vara en garanti för rättssäkerhet och för effektivitet i förvaltningen och i folkstyret. Den offentliga makten utgår från folket. Det är därför nödvändigt att allmänheten kan få en sådan insyn i de allmänna angelägenheterna att det finns underlag för en fri åsiktsbildning och ett fritt informationsflöde. Rätten att ta del av allmänna handlingar är av stor betydelse för denna insyn. De allmänna handlingarnas betydelse som informationskälla har också ökat i takt med att stat och kommun tagit ansvar för nya uppgifter. Offentlighetsprincipens tillämpningsområde har på så sätt växt.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är en medborgerlig rättighet. Det är också en viktig aspekt av förvaltningspolitiken. Rätten att ta del av allmänna handlingar, meddelarfrihet och meddelarskydd bidrar till rättssäkerhet, skärper kraven på kvalitet i dokument och skrivelser och kan därmed också bidra till att förbättra förvaltningens kvalitet och måluppfyllelse. Öppenhet ökar förtroendet för de offentliga institutionerna och försvårar korruption och maktmissbruk.

Syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar kan sammanfattningsvis sägas vara att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och i folkstyret. Av tryckfrihetsförordningen framgår att syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Allmänna handlingars offentlighet fyller således ett syfte som informationsförsörjare i en vidare mening.¹

Det kan med fog hävdas att intresset av insyn i offentlig verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form

¹ Prop. 2001/02:70 s. 9

som valts för verksamheten. I takt med att den offentliga förvaltningen har kommit att få delvis nya mål och i högre grad än tidigare inriktas på bl.a. planering och produktion, har emellertid förvaltningsuppgifter i allt större utsträckning kommit att läggas på organ som står utanför det traditionella myndighetsområdet. Då har man inte sällan valt att välja en associationsrättslig form för den offentliga verksamheten. En sådan utveckling kan sägas gå i motsatt riktning mot den utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde som beskrivits ovan.

Genom bilagan till sekretesslagen har rätten att ta del av allmänna handlingar utvidgats till att gälla vissa privaträttsliga subjekt som anförtrotts förvaltningsuppgifter.² De organ som är upptagna i bilagan är dels sådana som genom ägande eller huvudmannaskap har anknytning till det allmänna, dels sådana som är helt fristående från staten. Motivet för denna utvidgning var i korthet att intresset av insyn i offentlig verksamhet i princip gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. När bilagan infördes ansågs det dock inte möjligt att formulera en generell regel som angav hos vilka enskilda organ rätten att ta del av allmänna handlingar skulle tillämpas.³

Rätten att ta del av allmänna handlingar utvidgades ytterligare år 1995. Då jämställdes företag där kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande med myndigheter när det gällde rätten att ta del av allmänna handlingar och tillämpningen av sekretesslagen. Motivet för denna utvidgning var att intresset av insyn i offentlig verksamhet gjorde sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. Lagstiftaren konstaterade att den privaträttsligt bedrivna verksamheten hos kommunerna hade fått en sådan omfattning att det fanns anledning att införa en lagreglerad handlings-offentlighet i de kommunala företagen i syfte att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn.⁴

I våra direktiv anges att utvecklingen har gått mot ökad bolagisering och privatisering av statlig och kommunal verksamhet. Därmed finns det anledning att undersöka om det också fortsättningsvis bör råda helt olika principer för rätt till insyn i företag som finansieras med allmänna medel beroende på om det rör sig om kommunala eller statliga företag.⁵ Vi har därför fått i uppdrag att kart-

² Se avsnitt 2.3

³ Prop. 1986/87:151 s. 148–149. Se också avsnitt 2.3.1

⁴ Prop. 1993/94:48 s. 18. Se också avsnitt 2.5.1

⁵ Dir. 1998:32 s. 15

lägga de faktorer som har varit avgörande för i vilken utsträckning insyn råder i kommunala respektive statliga företag. Vi skall vidare överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet när det gäller dessa företag.⁶ I avsnitt 2.3 och 2.5.1 har vi redogjort för de överväganden som gjordes i samband med att rätten att ta del av allmänna handlingar infördes i kommunala företag respektive i vissa andra privaträttsliga subjekt. Nedan kommer vi att redogöra för våra överväganden när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen i statliga företag.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är rent språkligt en otypisk konstruktion. Detsamma kan i viss utsträckning sägas om begreppet handlingsoffentlighet. I den fortsatta framställningen kommer dessa uttryck att användas i mindre utsträckning. Vi kommer i stället att tala om offentlighetsprincipen och insyn. I de situationer där texten behandlar någon aspekt av offentlighetsprincipen som går utöver rätten att ta del av allmänna handlingar, t.ex. meddelarfriheten, kommer detta att anges särskilt.

3.2 Olika modeller för ökad insyn i statliga företag

Det finns två olika lagtekniska lösningar som kan användas om målet är att öka insynen i statliga företag. Den ena modellen innebär att vi utökar den bilaga som redan finns till sekretesslagen med privaträttsliga subjekt som kontrolleras av staten. Den andra modellen innebär att en regel motsvarande den som gäller för kommunala företag införs för statliga företag. Denna modell sönderfaller i några undervarianter beroende på om undantag från offentligheten skall vara möjliga och i så fall i vilken form de skall beslutas.

I avsnitt 3.3.3 redogör vi för vårt ställningstagande till vilken modell som bör användas.

Modell 1 Utöka bilagan till sekretesslagen

En modell skulle kunna vara att föra in statliga företag, antingen hela eller delar av verksamheten, i bilagan till sekretesslagen.

I bilagan till sekretesslagen finns uppräknat alla de privaträttsliga subjekt som inte är kommunala företag och där rätten att ta del av allmänna handlingar skall gälla. I de flesta fall är rätten att ta del av all-

⁶ Dir. 1998:32 s. 30

männa handlingar inskränkt till en viss del av organens verksamhet som utgör myndighetsutövning. För vissa stiftelser och ideella föreningar omfattas dock all verksamhet av handlingsoffentlighet.

Modellen innebär att den nuvarande ordningen består, d.v.s. insynen i statliga företag beslutas från fall till fall.

Modell 2 Offentlighet är huvudregel

Enligt denna modell införs en ny bestämmelse i sekretesslagen som motsvarar den som gäller för kommunala företag. Det innebär att rätten att ta del av allmänna handlingar skall gälla hos aktiebolag, ekonomiska föreningar, stiftelser och handelsbolag där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande. Staten skall anses ha ett rättsligt bestämmande inflytande bl.a. om den äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller om den har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag eller en stiftelse. Det rättsligt bestämmande inflytandet kan utövas direkt genom regeringen eller myndigheter eller indirekt genom ett annat statligt företag.

En variant av denna modell är att ha exakt samma regel för statliga företag som för kommunala företag. En annan variant är att ha en sådan regel som huvudregel men införa en möjlighet att undanta vissa företag från offentlighet. Motivet för det skulle vara att det finns skillnader mellan statens och kommunernas företag som motiverar att offentlighetsprincipen inte tillämpas i alla statliga företag.

Om undantag skall vara möjliga blir frågan dels på vilka grunder sådana undantag skall göras, dels på vilken författningsnivå undantagen från offentlighetsprincipen skall finnas. Det finns två möjligheter, lag eller förordning.

Undantag i lag skulle innebära att en ny bestämmelse som motsvarar den för kommunala företag förs in i sekretesslagen. Bestämmelsen kompletteras med en mening som säger att rätt att ta del av allmänna handlingar **inte** skall gälla handlingar hos de organ som räknas upp i en ny bilaga till sekretesslagen (bilaga 2).

Undantag i förordning skulle innebära att en ny bestämmelse som motsvarar den för kommunala företag förs in i sekretesslagen. Bestämmelsen kompletteras med en mening som säger att regeringen får föreskriva undantag från rätten att ta del av allmänna handlingar i statliga företag. Regeringens rätt att meddela sådana undantag kan preciseras genom att det anges att det får ske t.ex. med hänsyn till

företagets konkurrenssituation eller andra väsentliga ekonomiska intressen.

3.3 Offentlighetsprincipen skall gälla även för statliga företag

Vårt förslag: Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där staten utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet. Staten skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om den

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

Vid tillämpningen av 1–3 skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken staten bestämmer på det sätt som anges i de nämnda punkterna anses utövat av staten.

Tryckfrihetsförordningens regler om rätten att ta del av allmänna handlingar skall också gälla aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där staten tillsammans med en eller flera kommuner eller landsting utövar ett sådant inflytande som anges i 1–3.

Rätten att ta del av allmänna handlingar skall inte gälla hos ett aktiebolag vars aktier är noterade på en svensk eller utländsk börs även om staten har ett rättsligt bestämmande inflytande i bolaget. Det skall vara möjligt att undanta även vissa andra statliga företag från tillämpningen av offentlighetsprincipen. Undantag kan göras om det finns särskild anledning med hänsyn till verksamhetens art, företagets konkurrenssituation eller andra väsentliga ekonomiska intressen. Ett undantag från offentlighetsprincipen kan avse hela

eller delar av verksamheten. Regeringen meddelar undantagen i förordning.

3.3.1 Tidigare överväganden kring insyn i verksamhet som bedrivs i privaträttslig form

Frågan om att utvidga offentlighetsprincipens tillämpning till andra organ än myndigheter har i olika former varit aktuell ända sedan början av 1900-talet. Det har funnits olika idéer om hur de organ för vilka offentlighetsprincipen bör tillämpas skall avgränsas. Några uppslag har varit att offentlighetsprincipen skall tillämpas av de organ Kungl. Maj:t beslutar⁷ eller av bolag, föreningar, stiftelser och andra enskilda organ om deras åtgärder kan överklagas eller på något annat sätt komma under en myndighets prövning⁸.

I förarbetena till 1970-talets reform av tryckfrihetsförordningen angav föredragande departementschef att han ansåg det befogat att överväga en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde.⁹ Han angav att överflyttningen av en förvaltningsuppgift från ett myndighetsorgan till ett annat organ, t.ex. ett privaträttsligt subjekt, inte automatiskt borde få den verkan att handlingsoffentligheten i motsvarande mån begränsas. Enligt föredragande statsrådet låg det särskilt nära till hands att behålla insynen i handlingar som rör myndighetsutövning, även sedan denna har tillgats ett enskilt subjekt.

Kommunalföretagskommittén hade som en huvuduppgift att pröva i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att göra offentlighetsprincipen tillämplig utanför det traditionella statliga och kommunala myndighetsområdet.¹⁰ I kommitténs direktiv angavs att när det gäller att bedöma i vilken utsträckning offentlighetsprincipen bör gälla hos annan än myndighet, är verksamhetens art och graden av anknytning till stat eller kommun avgörande moment. Vad som närmast ansågs komma i fråga var att göra offentlighetsprincipen tillämplig på handlingar i ärenden som avsåg myndighetsutövning hos offentliga företag. Kommittén skulle också undersöka om det kunde finnas skäl att utvidga offentlighetsprincipens tillämpningsområde till att omfatta även fall där förvaltningsuppgifter som inte

⁷ SOU 1927:2

⁸ SOU 1966:60

⁹ Prop. 1975/76:160 s. 74

¹⁰ SOU 1983:61 s. 49

innefattar myndighetsutövning har överlämnats till särskilda rättssubjekt. Det antogs i direktiven kunna bli aktuellt framför allt för de kommunala företagens del. På den statliga sidan ansågs en sådan utvidgning kunna komma i fråga endast beträffande särskilda rättssubjekt som driver annat än rent affärsmässig verksamhet. En utvidgning av offentlighetsprincipen fick inte medföra att offentliga företag som driver näringsverksamhet kom i sämre konkurrenssituation i förhållande till de privata företagen.

Kommunalföretagskommittén kom fram till att en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpning inom den privaträttsligt styrda sektorn som har hand om offentliga uppgifter måste lösas från fall till fall.¹¹ På grund av tidsbrist hann kommittén inte värdera alla offentligt ägda företag utan riktade in sig på sådana privaträttsliga organ till vilka myndighetsutövning överlämnats. Med utgångspunkt i den kartläggningen lämnade kommittén ett förslag som i allt väsentligt liknar offentlighetsprincipens utvidgning till de organ som anges i bilagan till sekretesslagen.

Vi har i avsnitt 2.3 beskrivit de överväganden som gjordes när bilagan till sekretesslagen infördes. Sammanfattningsvis kan sägas att lagstiftaren delade Kommunalföretagskommitténs slutsats. En utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet borde inriktas på de organ som det framstod som mest angeläget att reglera från offentlighetssynpunkt, nämligen sådana som utövade myndighetsutövning mot enskilda.¹² Vidare angavs i förarbetena att erfarenheterna av bilagans införande borde avvaktas innan någon längre gående utvidgning av offentlighetsprincipen kunde övervägas.¹³

Arbetet med frågan om offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag fortsatte. I kommunallagen som trädde i kraft den 1 januari 1992 infördes en bestämmelse som innebar att allmänheten hade rätt att ta del av handlingar hos helägda kommunala företag enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Bakgrunden till bestämmelsen var att det fanns en misstanke om att insynen i de kommunala företagen skilde sig mycket åt mellan kommunerna beroende på om det fanns speciella regler om detta i företagens bolagsordningar eller liknande. Enligt regeringens mening fanns det starka skäl som talade för en ökad offentlighet i sådan

¹¹ SOU 1983:61 s. 115

¹² Prop. 1986/97:151 s. 150

¹³ A.prop. s. 151

kommunal verksamhet som drivs i privaträttslig form. Det ansågs dock inte möjligt att gå så långt att införa en generell föreskrift om offentlighet. Verksamheterna var trots allt mycket olikartade hos skilda slag av kommunala företag. Av betydelse ansågs också vara att myndighetsutövning knappast förekommer i de kommunala företagen. Därför ansåg regeringen att positionerna i första hand borde flyttas fram på frivillig väg. Detta skulle ske genom att kommuner och landsting blev skyldiga att besluta i offentlighetsfrågan i samband med att vården av en angelägenhet överlämnades till ett privaträttsligt organ. Det skulle ankomma på kommunen eller landstinget att själva besluta vilken omfattning offentligheten skulle ha. Syftet med regleringen i kommunallagen var att säkerställa att frågan behandlades av kommunen respektive landstinget.¹⁴

Lagrådet kritiserade bestämmelsen i kommunallagen och angav att den hade karaktär av ett provisorium.¹⁵ En viktig invändning var att det inte fanns någon möjlighet att överklaga ett företags beslut att vägra lämna ut en handling. Mot den bakgrunden fick Lokaldemokratikommittén i uppdrag att lägga fram sådana förslag till lagändringar som möjliggjorde en överprövning av ett kommunalt företags beslut att vägra en enskild person eller organisation att ta del av bolagets handlingar.¹⁶

Lokaldemokratikommittén riktade in sitt arbete på att handlingsoffentligheten hos kommunala företag i första hand genom lagstiftning måste inordnas i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regelsystem om en reell möjlighet till rättslig prövning av företagsbeslut skulle kunna tillskapas.¹⁷ Bestämmelsen i kommunallagen gjorde inte någon åtskillnad mellan olika typer av kommunala företag beroende på vilken art av verksamhet de bedrev. Kommittén ansåg därför att det inte rymdes inom deras uppdrag att analysera de problem insynsreglerna kan ge upphov till i olika typer av verksamhet.¹⁸ Kommittén föreslog att tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen skulle göras direkt tillämpliga på kommunala företag där kommunen hade ett visst bestämmande inflytande.

Som framgår av avsnitt 2.5.1 valde lagstiftaren denna lagtekniska lösning även om avgränsningen av de berörda företagen formulerades något annorlunda. Sammanfattningsvis var motivet för att välja den nuvarande lösningen för kommunala företag att den privaträtts-

¹⁴ Prop. 1990/91:117 s. 56–57

¹⁵ Bet. 1990/91:KU38 s. 162–163

¹⁶ Dir. 1992:12

¹⁷ SOU 1992:134 s. 29

¹⁸ A.a. s. 30–31

ligt bedrivna verksamheten hos kommunerna hade fått en sådan omfattning att det fanns anledning att införa en lagreglerad handlingsoffentlighet i de kommunala företagen i syfte att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn.¹⁹

Förvaltningspolitiska kommissionen berörde frågor om i vilken form statlig verksamhet bör bedrivas och vilka effekter detta får bl.a. för insynen i verksamheten.²⁰ Kommissionen påpekade i det sammanhanget att frågan om insyn i statliga bolag och stiftelser borde övervägas. Vidare borde riksdagen och regeringen i varje fall där en annan form än myndighetsformen väljs för en verksamhet ta ställning till i vilken utsträckning det offentlighetsrättsliga regelsystemet, t.ex. offentlighetsprincipen, skall vara tillämpligt. Regeringen beslutade att frågan om en utvidgning av offentlighetsprincipen till statliga bolag skulle omfattas av våra direktiv.²¹

I avsnitt 2.4 har vi redogjort för de motiv som anförts när bilagan till sekretesslagen utökats till nya organ, dvs. när tillämpningen av offentlighetsprincipen utvidgats till nya privaträttsliga subjekt. Där framgår att många utvidgningar motiverats av att verksamhet som utgör myndighetsutövning överlämnats till ett privaträttsligt organ. År 1998 infördes offentlighetsprincipen i all verksamhet hos elva stiftelser (varav två högskolor) som hade bildats av löntagarfundsmedel. Detta motiverades inte med att verksamheten innefattade myndighetsutövning. I stället angavs att stiftelserna hade inrättats av staten och att förvaltningen avsåg mycket stora belopp som hörde från det allmänna. Vidare var det fråga om verksamhet som vanligen drivs direkt av det allmänna.²² Denna typ av argument, som inte hänvisar till att verksamheten utgör myndighetsutövning, har därefter används beträffande ytterligare två organ, Familjemedicinska institutet och Hjälpmedelsinstitutet.

Frågan om offentlighet i privaträttsliga organ där staten har någon form av bestämmande inflytande har således inte diskuterats i lagstiftningssammanhang sedan bilagan till sekretesslagen infördes på 1980-talet. De överväganden som skett i samband med att bilagan utökats har i stället gjorts från fall till fall och har varit inriktade på verksamhetens art i det enskilda fallet. För de kommunala företagen förhåller sig däremot saken annorlunda. Där har lagstiftningsprocessen inneburit att offentlighetsprincipens tillämpning hos privaträtts-

¹⁹ Prop. 1993/94:48 s. 18

²⁰ SOU 1997:57 s. 56–57

²¹ Se bet. 1997/98:KU22 s. 4

²² Prop. 1996/97:142 s. 16–22

liga organ gjorts beroende av graden av anknytning till kommuner och landsting i stället för en bedömning av verksamhetens art i det enskilda fallet. Denna utveckling började som en del av reformeringen av kommunallagen men har numera en tydlig anknytning till tryckfrihetsförordningens rättighetssystem.

Vi har i avsnitt 2.7 beskrivit lagstiftningen och diskussionerna kring denna när det gäller insyn i privaträttsliga organ i Norge, Finland och Danmark. En jämförelse mellan den beskrivningen och redogörelsen ovan visar att tankegångarna liknar varandra i de fyra länderna. Skillnaderna i de gällande reglerna beror på historiska förhållanden och på att man i olika länder valt att fästa vikt vid olika aspekter.

3.3.2 Kommunala företags synpunkter på att tillämpa offentlighetsprincipen

Sekretariatet har träffat företrädare för några kommunala företag av olika storlek och med olika verksamhet. Syftet med mötena har bl.a. varit att få en uppfattning om hur tillämpningen av offentlighetsprincipen fungerar i bolagens verksamhet.

Bolagen bedriver bostadsuthyrning, fastighetsförvaltning, kollektivtrafik, kulturverksamhet, hälso- och sjukvård, vatten- och avloppsverksamhet, näringslivsutveckling, energiverksamhet, avfallshandling samt parkeringsverksamhet.²³ Några av bolagen agerar på en helt konkurrensutsatt marknad, t.ex. elmarknaden, medan andras verksamhet ligger närmare traditionell förvaltningsverksamhet. Bolagen är med två undantag direkt eller indirekt helägda av kommun eller landsting.²⁴

Det skiljer mycket mellan bolagens storlek och finansiering. Den högsta omsättningen bland de bolag som vi har träffat är 5,2 miljarder kronor (AB Storstockholms lokaltrafik) och den lägsta drygt tre miljoner kr (Medeon AB). Det högsta antalet anställda är cirka 3 600 (Södersjukhuset AB) och det lägsta en (Medeon AB). Vissa

²³ Svenska Bostäder AB, Lunds kommunala fastighets AB, Locum AB, Tornberget Fastighetsförvaltnings AB i Haninge, AB Storstockholms lokaltrafik, SL Infrateknik AB, Waxholms Ångfartygs AB, Stockholms stadsteater AB, Södersjukhuset AB, Stockholm Vatten AB, Trelleborgs kommuns Utvecklings AB, Medeon AB, Lunds Energi AB, Sysav AB och Stockholm Parkering AB.

²⁴ I Trelleborgs kommuns Utvecklings AB har kommunen omkring 75 procent av rösterna. Resterande röster innehas av Trelleborgs företagareklubb och ett femtontal företag. Medeon AB ägs till 60 procent av Malmö kommun. Resterande 40 procent ägs av fastighetsföretaget Wihlborgs.

bolag bedriver verksamhet som nästan helt finansieras av skattemedel medan andra bolag finansierar sin egen verksamhet och genererar överskott. Däremellan finns olika kombinationer av finansiering genom skatter respektive egen produktion. Några av bolagen har inga dotterbolag medan vissa har flera med olika grader av ägande.²⁵

Bolagen är således mycket olika. Trots detta har de lämnat i princip samstämmiga svar på våra frågor om vilka konsekvenser offentlighetsprincipen inneburit för verksamheten. Ett bolag, Waxholms Ångfartygs AB, har dock upplevt större problem med tillämpningen av offentlighetsprincipen än de övriga. Vi redovisar deras synpunkter särskilt nedan.

De av bolagen som fanns redan när reglerna om offentlighet infördes är överens om att det inte medförde några större omställningskostnader. Vissa av bolagen har lagt ner resurser på arkivkonserter, arkivlokaler och dokumenthanteringssystem. De tycks dock vara överens om att det är kostnader som bolaget hade haft även om offentlighetsreglerna inte hade gällt. Det enda som kan vara ett problem är de historiska handlingarna, dvs. det ibland ganska omfattande beståndet av handlingar som fanns innan offentlighetsprincipen började gälla. Det har också framkommit att vissa bolag lämnade ut okontroversiella handlingar redan innan de blev skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen.

Inget av bolagen tycks uppfatta att hanteringen av frågor om utlämnande är särskilt resurskrävande. Något av bolagen hade dock blivit utsatt för en granskning av ledningens resor och representation, vilket ledde till att missförhållanden upptäcktes. Denna granskning medförde ett stort antal frågor om utlämnande av allmänna handlingar vilket under perioden således ledde till större kostnader än normalt.

De vanligaste situationerna med begäran om utlämnande av allmänna handlingar skiftade naturligtvis mellan bolagen beroende på verksamhet. För flera bolag var dock förfrågningar i samband med upphandlingar ganska vanligt. En annan typ av utlämnandesituationer som förekom hos flera bolag gällde handlingar med anknytning till bolagets representation.

²⁵ T.ex. har Lunds Energi AB ett tjugotal dotterbolag som alla omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen. Genom koncernens olika bolag bedrivs verksamhet i Skåne, Blekinge, södra Småland, Nynäshamnstrakten och Västergötland. Sysav AB har fyra dotterbolag varav endast ett omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen. Övriga dotterbolag ägs tillsammans med bolag utan anknytning till kommun eller landsting.

Bolagen tycks också vara överens om att det sekretesskydd som finns för bolagens och deras kunders affärsförhållanden är tillräckligt. I vissa verksamheter upplevs det dock som ett problem att huvudregeln är att uppgifter om personalen är offentliga. Bostadsföretagen ansåg också att sekretesskyddet för bostadshyresgästerna inte är tillräckligt långtgående, vilket skulle kunna vara en konkurrensnackdel i förhållande till andra bostadsföretag. Det fanns dock inga konkreta belägg för att en sådan nackdel uppstått i praktiken.

Waxholms Ångfartygs AB:s synpunkter avvek från den ovan angivna hållningen till effekterna av att tillämpa offentlighetsprincipen. Bolaget är mycket gammalt och det upplevdes som en stor omställning att börja tillämpa offentlighetsprincipen. De rutiner som fanns var inte alls tillräckliga för att uppfylla offentlighetsprincipens krav. Bolagets verksamhet innebär att det har ansvar för kollektivtrafiken på vatten och i princip äger all infrastruktur med anknytning till denna. Det bedriver dock ingen egen trafikverksamhet utan står i stället som beställare av den trafik som privata entreprenörer bedriver antingen med egna båtar eller, vilket är vanligare, med bolagets båtar. Sammanfattningsvis får detta till följd att bolagets verksamhet innehåller mycket handlingar i förhållande till antalet anställda, cirka 25 stycken. Bolaget uppskattade att det löpande arbetet med registrering och hantering av handlingar tog en årstjänst i anspråk. Handlingarna har också ett förhållandevis stort intresse för olika aktörer som kan vara intresserade av att sälja tjänster till bolaget.

3.3.3 Våra motiv för förslaget

Vårt uppdrag är att överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet när det gäller kommunala respektive statliga företag.

Vi delar den uppfattning som tidigare framförts i flera lagstiftningsärenden, nämligen att intresset av insyn i offentlig verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. Staten, landstingen och kommunerna engagerar sig i många olika aspekter av samhällslivet vilket innebär att de områden där offentlighet gäller utökas. Denna utveckling motverkas om verksamheten i stor utsträckning organiseras i former där offentlighetsreglerna inte är tillämpliga.

Att staten, en kommun eller ett landsting driver verksamhet i privaträttslig form eller överlåter en offentlighetsrättslig uppgift till ett enskilt rättssubjekt kan ha många olika orsaker. Det kan bero på att verksamheten skall bedrivas tillsammans med utomstående intressenter. Ett annat skäl kan vara att det är fråga om affärsverksamhet eller annan ekonomisk självbärande verksamhet.

I kapitel 2 och ovan i avsnitt 3.3.1 har vi redovisat de olika överväganden som gjorts när insyn i privaträttsliga organ diskuterats i lagstiftningssammanhang. Genomgången visar att frågan om insynens omfattning kan knytas till två olika aspekter.

Den ena aspekten är verksamhetens art. Det innebär att varje verksamhet bedöms för sig för att man skall kunna avgöra om insyn bör råda. Motivet för detta är att man måste göra en avvägning mellan insynsintresset och de motiv som funnits för att välja den privaträttsliga formen. Den typ av verksamhet som i princip alltid bör leda till insyn är sådan som innefattar myndighetsutövning. Det är denna typ av överväganden som ligger bakom införandet av insyn i de flesta av de organ som räknas upp i bilagan till sekretesslagen.

Den andra aspekten är graden av anknytning till stat, kommun eller landsting. Det innebär ett ställningstagande för att en viss typ av anknytning mellan det privaträttsliga organet och det allmänna i sig är tillräckligt för att insyn skall råda i det privaträttsliga organet. Motivet för detta är att insyn skall råda i det allmännas verksamhet oavsett vilken form som valts för organisationen. Anknytningen kan gälla ägande, inflytande över styrelsens sammansättning eller finansiering.

Det är denna senare typ av resonemang som ligger bakom hur insynen i kommunala företag utformats. Där gäller att en stor andel av kommunalt ägande eller inflytande över styrelsens sammansättning i ett privaträttsligt organ leder till att offentlighetsprincipen skall tillämpas av organet. Även vissa av de senare tilläggen i bilagan kan sägas delvis bygga på denna typ av resonemang. Där är anknytningen till det allmänna finansieringen eller att stiftelsekapital helt härrör från allmänna medel.²⁶

En genomgång av de olika lagstiftningsarbetena om insyn i privaträttsliga subjekt visar att synen på frågan utvecklats över tiden. Från början gällde insynen endast ett mycket litet antal organ som hade renodlade myndighetsuppgifter. Därefter utvecklades mera generella principer för insyn i statlig verksamhet som överlåtits på privat-

²⁶ De sju forskningsstiftelserna, två stiftelsehögskolorna, Stiftelsen Framtidens kultur och Stiftelsen Innovationscentrum samt Familjemedicinska institutet och Hjälpmedelsinstitutet

rättsliga subjekt och som innebär myndighetsutövning. Ytterligare ett steg i utvecklingen av insynen togs i samband med att offentlighetsprincipen generellt gjordes tillämplig på kommunala företag.

Utvecklingen har således gått från en försiktig utvidgning av offentligheten med hänsyn till verksamhetens art mot en mera omfattande utvidgning med hänsyn till graden av anknytning till det allmänna. Redan när bilagan till sekretesslagen infördes antydde Lagrådet att det måste vara frågan om en stegvis utveckling.²⁷ Att upprätthålla syftena med offentlighetsprincipen är som vi ser det en ständigt pågående process. Ett naturligt steg i denna process är enligt vår mening att införa en mera omfattande insyn i statliga företag.

Statskontoret har på uppdrag av oss försökt uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av att införa offentlighetsprincipen i statliga företag. Vi redogör för Statskontorets rapport i avsnitt 3.8. Ett led i Statskontorets arbete har varit att uppskatta vad offentlighetsprincipen kostar i dag. Statskontoret uppskattar att kostnaden för offentlighetsprincipen inom hela den offentliga förvaltningen, alltså stat, kommun och landsting (inklusive kommuners och landstings företag), uppgår till cirka 550 miljoner kr per år. Kostnaden för att upprätthålla offentlighetens syften att tillgodose medborgarnas behov av information och insyn i förvaltningen, effektiviteten och rätts säkerheten samt att motverka korruption och maktmissbruk är således mycket låg.

Vid en jämförelse mellan insynen i statliga och kommunala företag måste skillnaden mellan statens och kommunernas företag diskuteras. Kommuners kompetens är begränsad på visst sätt.²⁸ Kommunen får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Det gäller dock inte om enbart staten, ett annat landsting, en annan kommun eller någon annan skall sköta saken. Kommunen får inte heller engagera sig i näringsverksamhet med enbart vinstsyfte eller som innebär att tillhandahålla annat än allmännyttiga anläggningar eller tjänster. Kommunmedlemmarna har möjlighet att låta domstol pröva om en åtgärd som kommunen vidtar faller inom den kommunala kompetensen eller inte. Motsvarande kompetensregler finns inte för statlig verksamhet.

Det finns således ett krav på att verksamheten i kommunala företag skall ha anknytning till ett allmänt intresse som rör kommunens

²⁷ Prop. 1986/87:151 s. 309–310

²⁸ Bl.a. 2 kap. 1 och 7 §§ kommunallagen (1991:900)

område eller invånare. Så länge detta krav är uppfyllt finns det inget direkt förbud mot att verksamheten även har viss anknytning till andra kommuners område eller invånare. I viss verksamhet gäller självkostnadsprincipen, dvs. kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller.²⁹ Den anses gälla bl.a. för kommunala bostadsföretag. Självkostnadsprincipen tillämpas dock inte för verksamhet som anses vara en del av kommunens förmögenhetsförvaltning, t.ex. ett hamnbolag eller ett energibolag.³⁰ I dessa företag finns det således inget förbud mot att de drivs med vinstsyfte.

För att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till enskild krävs stöd i lag.³¹ I den kommunala verksamheten finns sådan lagstiftning beträffande parkeringsövervakning.³² Av alla kommunala företag är det i princip endast sådana som har rätt att utföra just parkeringsövervakning som har uppgifter som utgör myndighetsutövning.

Skillnaden i kompetens mellan kommunerna och staten innebär att staten, till skillnad från kommunerna och landstingen, i princip kan driva vilken verksamhet som helst, även ren affärsverksamhet i spekulationssyfte. Frågan är dock i vilken utsträckning det sker och om denna omständighet i så fall ensam kan motivera en bibehållen skillnad mellan insyn i kommunala och statliga företag.

Som framgått av avsnitt 3.1 är utgångspunkten för våra överväganden syftena med offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen är en medborgerlig rättighet. De allmänna handlingarnas betydelse som informationskälla har också ökat i takt med att stat och kommun tagit ansvar för nya uppgifter. Offentlighetsprincipen bidrar till rättssäkerhet och skärper kraven på kvalitet i förvaltningen. Öppenhet ökar förtroendet för de offentliga institutionerna och försvårar korrupcion och maktmissbruk. Dessa syften gör sig gällande med samma styrka oavsett i vilken form det allmänna bedriver sin verksamhet. Detta talar med styrka för att insyn bör gälla även i den verksamhet som staten bedriver i form av privaträttsliga organ.

I princip har dock staten, till skillnad från kommuner och landsting, möjlighet att driva vilka företag som helst i vilket syfte som helst.

²⁹ 8 kap. 3 c § kommunallagen

³⁰ Ulf Lindquist, *Kommunala befogenheter*, 2000, s. 55

³¹ 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen

³² Lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m.

Det innebär att det inte är lika självklart att säga att all verksamhet som statliga företag bedriver är sådana allmänna angelägenheter för vilka offentlighetsprincipen utformats. Avgränsningen av den kommunala kompetensen innebär att ett sådant resonemang kan föras beträffande de kommunala företagen.

Från de statliga bolagens sida har framförts att syftet med avreglering och bolagisering av affärsverken bl.a. varit att åstadkomma en bättre konkurrens. En tillämpning av offentlighetsprincipen skulle enligt bolagen innebära en konkurrensnackdel för ett konkurrensutsatt företag. Det skulle innebära ett avbräck i verksamheten att behöva ta ställning till frågor om offentlighet och sekretess i det dagliga arbetet i affärsverksamheten. Det skulle också påverka bolagens förmögenhetsvärde negativt. Vidare skulle det enligt bolagen kunna innebära förlorade marknadsmöjligheter eftersom affärspartners inte skulle vara intresserade av att sluta avtal med ett företag som omfattas av offentlighetsprincipen.

Vår kartläggning av statliga aktiebolag och stiftelser visar att många av dem omfattas av samma kriterier som avgränsar de kommunala företagen. I princip alla företag kan sägas tillhandahålla något som är av allmänt intresse och som har anknytning till Sverige och dess invånare. Det gäller t.ex. företag som tillhandahåller olika typer av infrastruktur, fastigheter för olika allmänna ändamål (t.ex. fängelser och universitet) och energi. Det kan också sägas vara fallet beträffande de företag som har ett lagstadgat monopol för hela eller delar av sin verksamhet och företag med särskilda samhällsuppgifter.

Statskontoret har bedömt att ett införande av offentlighetsprincipen i de statliga företagen kräver en investeringskostnad i intervallet 30–100 miljoner kr och en driftskostnad i intervallet 8–94 miljoner kr per år. Var i intervallet kostnaderna hamnar beror på om alla företag omfattas av offentlighetsprincipen eller om vissa undantas. Vinsten av investeringen är svårare att mäta i kronor. Införandet av offentlighetsprincipen innebär att det område där medborgarna har insyn ökar, vilket i sin tur leder till en ökad effektivitet och minskad risk för korruption.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns mycket starka skäl för att nu införa en enhetlig syn på insyn i statliga och kommunala företag. De uppgifter vi fått från kommunala företag visar att en förbättrad insyn normalt inte anses medföra några större problem för verksamheten. Vi föreslår att tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av allmänna handlingar och sekretesslagen som

huvudregel skall tillämpas även av statliga företag. I den utsträckning förhållandena för vissa av de statliga företagen avviker så mycket från dem som gäller för kommunala företag att det kan motivera att insyn inte är lämplig, kan det lösas genom en möjlighet att göra undantag från offentligheten för hela eller delar av företagets verksamhet. Vi återkommer i avsnitt 3.3.5 till våra överväganden och förslag till hur sådana undantag skall utformas.

Aktiebolag som staten äger särbehandlas i viss utsträckning redan i dag. Bolagen har strängare krav på extern rapportering och de omfattas av Riksrevisionens verksamhet, se avsnitt 2.6.1. Motivet för detta är att kravet på genomlysning är en demokratifråga eftersom företagen ytterst ägs av svenska folket.³³ För att tillgodose offentlighetsprincipens syften, att främja effektivitet och rättssäkerhet samt motverka korruption, kan sådana åtgärder aldrig ersätta medborgarnas självständiga informationssökande.

Vårt förslag innebär att offentlighet är huvudregel i statliga företag. Det finns således ingen anledning för oss att diskutera för och nackdelar med modell 1 i avsnitt 3.2.

Tillämpningen av reglerna om offentlighet och sekretess i statliga företag får konsekvenser också vid tillämpningen av viss annan lagstiftning. Prövningen av frågan om att lämna ut en allmän handling innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om ansvar för tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken) respektive brott mot tystnadsplikten (20 kap. 3 § brottsbalken) och skadestånd (3 kap. 2 § skadeståndslagen [1972:207]) blir tillämpliga. Vidare blir verksamheten underkastad JO:s och JK:s tillsyn.

En del av den verksamhet som i dag bedrivs av statliga företag kan naturligtvis skadas om vissa typer av uppgifter blir offentliga. Det gäller t.ex. uppgifter om bolagens och deras kunders affärsförhållanden. Detsamma gäller kommunala företag och i viss utsträckning även myndigheter. Behovet att skydda vissa uppgifter kan lösas genom sekretessbestämmelser, se avsnitt 3.4.2. Sannolikt innebär det att vissa uppgifter regelmässigt kommer att omfattas av sekretess. Det skulle kunna användas som argument mot en ökad offentlighet genom ett påstående om att reglerna om offentlighet innebär ökade kostnader för företagen utan att det i praktiken leder till någon ökad offentlighet.

Ett sådant resonemang bortser dock från att offentlighetsprincipens tillämpning inte är begränsad i tiden. Behovet av sekretess för

³³ Skr. 2003/04:120 s. 21

en uppgift upphör efter en längre eller kortare tid. Då kan rätten att ta del av uppgiften användas t.ex. för att kontrollera verksamheten i efterhand eller för forskning. Behovet av sekretess i ett visst ögonblick utgör således inte tillräckliga skäl mot att ha en enhetlig syn på insynen i statliga respektive kommunala företag.

Bevarade handlingar är en viktig del av vårt kulturarv. Det gäller i hög grad även företagsarkiv.³⁴ Genom att göra offentlighetsprincipen tillämplig på statliga företag blir även reglerna om registrering och arkivering tillämpliga, se avsnitt 3.4. Det skapar garantier för att det värdefulla kulturarv som dessa företags arkiv utgör bevaras.

3.3.4 Insyn skall finnas i företag där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande

Vi anser att tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler skall tillämpas i aktiebolag, handelsbolag, stiftelser och ekonomiska föreningar där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande. Staten skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om den

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

Vid tillämpningen av bestämmelsen skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken staten bestämmer på det sätt som anges i bestämmelsen anses utövat av staten.

Statens ägarandel är i de allra flesta av de aktiebolag som redovisas i skrivelsen till riksdagen hundra procent. I de stiftelser vi har funnit som skulle omfattas av en definition som motsvarar den för kommunala företag utser regeringen i de flesta fall ensam styrelserna. Enligt vår uppfattning finns det således inget skäl att formulera kravet på rättsligt bestämmande inflytande annorlunda för statliga företag än för kommunala.

³⁴ Prop. 1996/97:3 s. 153–154

Vårt förslag innebär att insyn som huvudregel skall gälla i företag där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande. Motsvarande gäller redan för kommunala företag. Det kan dock inte uteslutas att det finns företag där inflytande utövas av det allmänna genom staten tillsammans med kommuner och landsting utan att någon av dessa själva har ett rättsligt bestämmande inflytande i sekretesslagens mening. Ett realistiskt exempel är en stiftelse där staten utser hälften av styrelseledamöterna och en eller flera kommuner eller landsting den andra hälften. Ett annat exempel skulle kunna vara ett aktieföretag där såväl staten som en eller flera kommuner eller landsting var för sig äger mindre än femtio procent men tillsammans äger mer än femtio procent. Intresset av insyn i organ där staten, kommuner och landsting samverkar är lika stort som i organ där någon av dessa ensam utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Vi föreslår således att reglerna om insyn i statliga och kommunala företag formuleras så att inflytande utövat av staten, kommuner och landsting läggs samman vid bedömningen av om inflytandet är rättsligt bestämmande i sekretesslagens mening.

För närvarande är fyra av de aktieföretag som redovisas i regeringens skrivelse till riksdagen börsnoterade. I dagsläget äger staten inte mer än femtio procent i något av dessa företag. Enligt vårt förslag kommer de således inte att omfattas av offentlighetsprincipen. Det kan dock inte uteslutas att staten, t.ex. som ett led i en privatisering, kan komma att äga mer än femtio procent av ett börsnoterat företag. Detta skulle eventuellt kunna innebära en konflikt mellan offentlighetsprincipen och börsreglerna. Vi återkommer till detta i avsnitt 3.3.5.

I regeringens skrivelse till riksdagen finns två utländska företag. Eftersom det inte är möjligt att överblicka vilka konflikter som kan uppstå mellan den svenska offentlighetsprincipen och utländsk bolagslagstiftning, kan en utvidgning av offentlighetsprincipen till statliga företag endast omfatta svenska juridiska personer. En praktisk konsekvens av det är att om en koncern innehåller ett utländskt dotterföretag som i sin tur äger ett svenskt aktieföretag så skall inte detta svenska företag omfattas av offentlighetsprincipen. Det utländska dotterföretaget är inte en sådan juridisk person vars ägande skall räknas in i det statliga ägandet vid bedömningen av om det finns ett rättsligt bestämmande inflytande.

Begränsningen till svenska juridiska personer skulle kunna utnyttjas för att undvika offentlighet. Ett statligt företag skulle således kunna undvika insyn genom att lägga merparten av sin verk-

samhet i ett eller flera utländska dotterbolag. Vår kartläggning av de statliga företagen visar dock att de flesta i praktiken saknar denna möjlighet på grund av verksamhetens art och storlek.

Vårt uppdrag är att avgöra om synen på insyn i statliga respektive kommunala företag bör vara enhetlig. Enligt de regler som i dag gäller för kommunala företag omfattas inte ideella föreningar av reglerna om insyn. Vårt förslag beträffande statliga företag omfattar således inte heller ideella föreningar. Bör insyn råda i en ideell förening där staten är medlem måste den även om vårt förslag genomförs tas in i bilagan till sekretesslagen, se avsnitt 3.5.

Vi anser dock att tiden nu är mogen att på nytt överväga om offentlighetsprincipen generellt bör tillämpas beträffande ideella föreningar. Föreningar som i så fall skulle kunna omfattas är t.ex. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet. Även Språknämnden och föreningar som i dag är intagna i bilagan till sekretesslagen, Familjemedicinska institutet och Hjälpmedelsinstitutet, skulle kanske kunna bli aktuella. Denna fråga aktualiserar delvis andra frågeställningar än de vi diskuterat ovan, t.ex. hur ett rättsligt bestämmande inflytande skall definieras. Vi har därför bedömt att sådana överväganden måste ske i ett annat sammanhang.

3.3.5 Undantag från offentlighetsprincipen skall vara möjliga för statliga företag

Två frågor måste lösas för att kunna förena huvudregeln om insyn i statliga företag med en möjlighet att meddela undantag för vissa företag. Den ena rör hur undantagen skall avgränsas, dvs. vilka omständigheter som skall krävas för att motivera ett undantag. Den andra är av lagteknisk natur och rör på vilken författningsnivå undantagen skall meddelas, dvs. lag eller förordning.

Hur skall undantagen avgränsas?

Vi har ovan föreslagit att synen på insyn i statliga respektive kommunala företag i princip bör vara enhetlig. Det innebär att offentlighetsprincipen skall gälla oavsett om det är det allmänna genom en kommun eller ett landsting eller genom staten som har ett rättsligt bestämmande inflytande över företaget. Det kan dock finnas

sådana skillnader mellan kommunala respektive statliga företag som innebär att denna enhetliga syn inte kan upprätthållas fullt ut.

En sådan skillnad är att det finns börsnoterade aktiebolag där staten är en stor aktieägare. För närvarande skulle inget av dessa företag omfattas av den huvudregel vi föreslår, eftersom statens ägande inte i något av bolagen är mer än femtio procent. Statens ägarandel i ett börsnoterat bolag kan dock variera.

Stockholmsbörsens noteringsavtal ålägger de börsnoterade bolagen att omedelbart offentliggöra all ny kurspåverkande information.³⁵ Regeln kräver att alla avtal, händelser eller beslut som inte är av oväsentlig betydelse omedelbart skall offentliggöras. Denna regel kan enligt vår uppfattning komma i konflikt med tryckfrihetsförordningens regler om offentlighet. En annan komplikation om börsnoterade företag skulle omfattas är att såväl kommuner och lands- ting som staten placerar pengar i börsnoterade företag för att säkra pensionsåtaganden. Som huvudregeln för offentlighet i statliga och kommunala företag är utformad skulle det kunna innebära att dessa innehav skall räknas samman med statens direkta ägande i börsnoterade företag. De praktiska konsekvenserna av en sådan ordning går inte att överblicka.

Sammanfattningsvis föreslår vi att svenska aktiebolag som är noterade på en svensk eller utländsk börs inte skall omfattas av offentlighetsprincipen även om staten har ett rättsligt bestämmande inflytande. Detta undantag är så tydligt att det kan framgå direkt av lagtexten. Vi anser inte att det finns någon risk för att staten börsnoterar ett aktiebolag enbart för att undkomma offentlighetsprincipen. Det kan även finnas andra avtal mellan ett företag och en börs. Dessa omfattas inte av detta undantag.

Såvitt vi känner till finns det i dag inga kommunala företag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen och som är börsnoterade. Möjligen finns det kommunalrättsliga eller andra hinder för att en sådan situation skulle kunna uppstå. Eftersom vårt uppdrag inte omfattar att överväga förändringar av insynen i de kommunala företagen har vi inte studerat frågan.

På vårt uppdrag har Statskontoret uppskattat kostnaderna för att införa offentlighetsprincipen i statliga företag, se avsnitt 3.8. I sin rapport har Statskontoret delat in de statliga företagen i fyra kategorier; högst prioritet, lägre prioritet, oklar prioritet och lägsta prioritet. I gruppen ”högst prioritet” finns företag där Statskontoret

³⁵ Stockholmsbörsen, Guide till börsregler 2003/2004 s. 3

bedömt att sannolikheten är stor för att de flesta företagen kan ha låga kostnader och ge rimligt hög nytta av att offentlighetsprincipen införs. Gruppen ”lägre prioritet” består av aktiebolag som regeringen i skrivelsen till riksdagen angett har marknadsmässiga resultatkrav och som Statskontoret bedömt generellt får högre kostnader. I gruppen ”oklar prioritet” finns företagen Apoteket AB, SJ AB, Systembolaget AB och Teracom AB. I den fjärde gruppen, ”lägst prioritet”, finns elva företag som Statskontoret bedömer har de tydligaste skälen för att vara tveksamma till att införa offentlighetsprincipen. Gruppen omfattar ett utländskt aktiebolag och de tre nedan diskuterade bolagen som är under avveckling. Övriga företag i gruppen är: Green Cargo AB, LKAB, Posten AB, SBAB, Vasakronan AB, Vattenfall AB och Vin och Sprit AB. Enligt Statskontoret har dessa bolag till synes tunga marknadsskäl mot att offentlighetsprincipen införs.

Statskontoret har bedömt investeringskostnaderna respektive driftskostnaderna för offentlighetsprincipen i de fyra grupperna. Investeringskostnaden omfattar någon form av diariesystem, utbildning, personalrekrytering och i vissa fall lokaler för att ta emot allmänheten och åtgärder för en mera välordnad arkivhantering. Statskontoret har bedömt att investeringskostnaden för respektive grupp är:

- Högst prioritet 30 miljoner kr
- Lägre prioritet 15 miljoner kr
- Oklar prioritet 25 miljoner kr
- Lägst prioritet 30 miljoner kr

Driftskostnader är främst personalkostnader för diarieföring och arkivläggning, att ta emot och avgöra förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar samt kopieringskostnader, lokalkostnader och säkerhetshöjande kostnader. Statskontorets bedömning när det gäller driftskostnaden för respektive grupp är:

- Högst prioritet 8 miljoner kr
- Lägre prioritet 4 miljoner kr
- Oklar prioritet 19 miljoner kr
- Lägst prioritet 63 miljoner kr

Vi tar inte ställning till Statskontorets indelning av företagen i olika grupper. Av praktiska skäl utgår vi dock delvis från den i det fort-

satta resonemanget. Det är främst för att Statskontorets kostnadsberäkningar är knutna till indelningen.

Tre företag som redovisas i regeringens skrivelse till riksdagen om de statliga företagen är under avveckling. SKDFöretagen AB bedriver ingen verksamhet och har inga anställda. Bolaget trädde under år 2003 i likvidation. Zenit Shipping AB har sedan 1980-talet haft i uppgift att avveckla nödlidande engagemang från Svenska Varv AB. Bolaget har i uppdrag att med bästa möjliga resultat avveckla företaget. Verksamheten beräknas fortgå något år till. Venantius AB övertog nödlidande krediter från Securum-koncernen. Bolaget skall bevaka och avveckla dessa på bästa sätt. Styrelsen fattade under år 1999 beslut om första steget i avvecklingen fram till år 2003. Under år 2002 har beslut om den fortsatta avvecklingen fattats.

Av Statskontorets rapport framgår att en viss investeringskostnad är förknippad med att offentlighetsprincipen skall börja tillämpas i en verksamhet. Generellt sett är denna kostnad begränsad. I en verksamhet som inom en snar framtid kommer att upphöra kan dock denna investering framstå som oproportionerligt stor. Det gäller särskilt eftersom vi föreslår att handlingarna som finns hos ett statligt företag innan offentlighetsprincipen börjar gälla inte skall omfattas av offentlighetsprincipen, se avsnitt 3.3.6. Vi anser att möjligheten att meddela undantag från tillämpningen av offentlighetsprincipen bör kunna tillämpas beträffande ovanstående tre bolag.

Vår utgångspunkt när det gäller ytterligare undantag från offentlighetsprincipen är att sådana måste grundas på omständigheter som innebär en konkret skillnad mellan de statliga och kommunala företagen. Att inte ha denna utgångspunkt skulle öppna för krav från kommunala företag att också undantas från tillämpningen av offentlighetsprincipen. Det är självfallet inte rimligt om vårt förslag till utvidgad insyn kan motivera att insynen inskränks i någon annan verksamhet.

En annan självklar utgångspunkt vid bedömningen av undantag från offentlighetsprincipen är styrkan i intresset av insyn. I all offentlig verksamhet finns ett insynsintresse. Det är en utgångspunkt för vårt förslag om insyn i statliga företag. Skall ett företag eller en del av företagets verksamhet undantas från offentlighet måste skälen för detta vägas mot behovet av insyn. Det kan innebära att undantag inte blir aktuella trots starka skäl för det om insynsintresset är stort.

Av Statskontorets rapport framgår att de intervjuade företagen är negativa till att offentlighetsprincipen införs. Även andra statliga företag har framfört liknande synpunkter i skrivelser till kommittén. Vi delar Statskontorets uppfattning att detta främst beror på okunskap om hur offentlighetsprincipen fungerar och vilket skydd sekretesslagen ger. Mot den bakgrunden beklagar vi att vi inte har haft tid att föra en dialog med de berörda företagen. Detta påverkar dock inte våra ställningstaganden i sak. Allmän motvilja hos de berörda företagen är således inte tillräckliga skäl för undantag.

Vi delar Statskontorets bedömning när det gäller aktiebolag och stiftelser som Statskontoret placerat i gruppen "högsta prioritet".³⁶ Aktiebolagen har av regeringen angetts ha särskilda samhällsintressen. Bolagen och stiftelserna bedriver verksamhet som väl kan jämföras med den som bedrivs av kommunala företag och i vissa fall även av myndigheter. Verksamheten rör många olika områden bl.a. infrastruktur, kultur och sociala ändamål.

Även i gruppen "lägre prioritet" finns enligt vår uppfattning flera företag som kan jämföras med de kommunala företagen. Enbart den omständigheten att regeringen angett att ett statligt företag har marknadsmässiga krav är inte tillräcklig för att anse att det skiljer sig från ett kommunalt företag som utgör en del av den kommunala förmögenhetsförvaltningen. Som vi angett i avsnitt 3.3.3 får kommunala företag som utgör en del av den kommunala förmögenhetsförvaltningen drivas med vinst.

Beträffande dessa två grupper är således insynsintresset likartat det i kommunala företag. Kostnaderna för offentlighetsprincipen är här också förhållandevis små. Enbart den omständigheten att ett företag är stort, dvs. har många anställda eller hög omsättning, är inte tillräckligt för att motivera ett undantag från offentlighetsprincipen. Det finns stora kommunala företag och de tre affärsdrivande verken, som är myndigheter, ingår bland de 29 statliga företag som har en omsättning över 500 miljoner kr.

Kostnaden för offentlighetsprincipen i de fyra bolag som Statskontoret angett i gruppen "oklar prioritet" är hög jämfört med grupperna "högsta prioritet" och "lägre prioritet". Å andra sidan är insynsintresset stort. Tre av bolagen har ett rättsligt reglerat monopol för en del av verksamheten. De har också särskilda samhälls-

³⁶ Några av de företag som anges i Statskontorets rapport omfattas dock inte av vårt förslag, jfr bilaga 1.

uppgifter. Två av dem har även en uttalad roll inom sina politikområden.

Vi har inte förutsättningar att göra en fullständig värdering av argumenten för och emot insyn. Enligt vår uppfattning bör det dock krävas mycket starka skäl för att undanta verksamhet som omfattas av ett rättsligt eller faktiskt monopol från insyn. Utgör monopolverksamheten en större del av företagets verksamhet bör hela företaget omfattas av insyn.

Vi anser att det inte kan bli aktuellt att inskränka insynen i Apoteket AB och Systembolaget AB. Båda bolagen har rättsliga monopol som omfattar en mycket stor del av verksamheten. De har vidare en tydlig roll inom sina politikområden. Insynsintresset är således mycket starkt.

När det gäller återstående företag i gruppen "lägst prioritet" måste vi upprepa att vi i detta arbete saknar möjlighet att uttömmande väga argumenten för och emot insyn. Vissa egenskaper framträder dock tydligt även vid en snabb kartläggning. Ett exempel är att några av företagen har huvuddelen av sin verksamhet på en internationell marknad, t.ex. LKAB. Det skulle kunna tala mot insyn.

En annan omständighet som skulle kunna utgöra skäl för undantag från offentligheten är att företaget har ett mycket stort antal dotterbolag. Vinsten av insyn skulle då kunna ätas upp av den stora kostnaden. Det argumentet mot insyn kanske stärks om verksamheten är sådan att många dotterbolag är utländska, eftersom de skulle kunna användas för att organisera sig bort från insyn.

Ett mycket stort antal dotterbolag bör dock inte automatiskt leda till att dessa eller hela koncernen undantas från offentlighet. Insynsintresset kan vara stort även om verksamheten är organiserad i många dotterbolag. Ett exempel på det är att Vattenfall AB har dotterbolag som är regionala nätbolag. De har monopol inom sina verksamhetsområden. Vidare råder redan insyn i motsvarande nätbolag som ägs av de kommunala energibolagen.

Omständigheter som talar för insyn är att företaget har en uttalad roll inom sitt politikområde eller en mycket dominerande marknadsställning i Sverige. En annan omständighet som talar mot undantag är att det allmänna, staten eller kommuner och landsting, är en dominerande kund hos företaget.

Om skälen för undantag är tillräckligt starka endast för en del av företagets verksamhet skall bara den delen undantas från offentlig-

het. Undantagen skall inskränka offentlighetsprincipen så lite som möjligt.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att det inte tycks finnas några skäl för undantag för de statliga stiftelserna och flertalet av aktiebolagen. För att undantag skall bli aktuella måste det finnas en konkret skillnad mellan det aktuella företaget och de kommunala företagen. En sådan skillnad skulle kunna vara att huvuddelen av företagets verksamhet är förlagd utomlands eller att företaget har ett mycket stort antal dotterbolag. Inte ens starka skäl för undantag bör automatiskt innebära att undantag görs. Intresset av insyn i verksamheten måste alltid vägas mot skälen för undantag. Om ett företag har rättsligt eller faktiskt monopol eller någon form av samhällsuppgift kan det endast i undantagsfall bli aktuellt att inskränka insynen. Ett företag som har en tydligt uttalad roll inom sitt politikområde bör inte heller undantas från offentlighet annat än i undantagsfall. Detsamma gäller om företaget helt eller till stora delar finansieras genom anslag från det allmänna.

Mot bakgrund av vår diskussion ovan bedömer vi att det är ett mindre antal företag som kommer att omfattas av undantag i förhållande till det totala antalet bolag och stiftelser som omfattas av vårt förslag. I vissa fall där skälen för undantag endast finns i en del av ett företags verksamhet kommer inte heller hela företaget att undantas från offentlighetsprincipen.

I de aktiebolag som trots allt bör undantas från tillämpningen av offentlighetsprincipen kan allmänhetens behov av insyn till viss del tillgodoses genom att ägaren (regeringen) ställer höga krav på extern rapportering. I avsnitt 2.6.1 framgår att regeringen redan i dag kräver att de statligt ägda företagen skall vara minst lika genomlysta som börsnoterade företag.

Undantag i lag eller förordning?

När det gäller frågan om i vilken form undantagen skall meddelas finns det två alternativ, antingen av riksdagen genom lag eller av regeringen genom förordning. Båda lösningarna har för- och nackdelar.

Att riksdagen i lag fattar beslut om undantagen visar vilken tyngd offentlighetsprincipen har. På så sätt betonas att offentlighet är huvudregel samt att det krävs goda skäl för att göra undantag från denna. Den lag som skulle ligga närmast till hands är sekretess-

lagen. Antingen kan undantagen räknas upp direkt i en bestämmelse i anslutning till huvudregeln om offentlighet eller i en ny bilaga till sekretesslagen. En sådan bilaga 2 skulle bli motsatsen till den bilaga som i dag finns till sekretesslagen. Möjligen innebär det ett lagtekniskt och/eller pedagogiskt problem.

Vi skall lämna förslag till de lagändringar vi anser nödvändiga. Det skulle egentligen innebära att vi, om vi väljer att föreslå att riksdagen skall besluta om eventuella undantag, skall lämna ett fullständigt förslag till undantag från offentligheten. Det är dock inte möjligt eftersom vi inte hinner studera varje statligt företag för att avgöra om ett undantag är motiverat. Vi skulle dock kunna lämna några exempel på företag där det framstår som klart att de inte är lämpade för tillämpning av offentlighetsprincipen.

Om regeringen skall meddela undantagen i förordning måste den inventera de statliga företagen och klart ta ställning till vilka som inte är lämpliga för offentlighet. Undantag som regeringen meddelar i förordning skulle kunna samlas i sekretessförordningen. Den här lösningen innebär inte samma lagtekniska/pedagogiska problem som lagalternativet. Den är också mindre tungrodd.

Om besluten överlämnas till regeringen kan det finnas en risk att den utvidgade offentligheten inskränks mer än riksdagen avsett. Det finns dock möjligheter att minska den risken. I lagstiftningen med huvudregeln om insyn i statliga företag kan riksdagen tydligt ange den ram inom vilken regeringen kan meddela undantag från offentlighetsprincipens tillämpning. Vidare lämnar regeringen varje år en redogörelse för företag med statligt ägande till riksdagen. Om rätten att ta del av allmänna handlingar införs för statliga företag framstår det som naturligt att regeringen i redogörelsen anger om offentlighet tillämpas i företaget eller inte och i så fall varför. På så sätt får riksdagen varje år överblick över vilka överväganden regeringen gjort när det gäller undantag från offentlighetsprincipen i de statliga företagen.

Vi föreslår att regeringen i förordning skall ange vilka företag eller verksamheter som inte skall omfattas av offentlighetsprincipen. En sådan ordning tvingar regeringen att i varje enskilt fall bedöma behovet av insyn i företagen. Samtidigt innebär den som vi angett ovan tillräckliga garantier för att möjligheten att meddela undantag inte överutnyttjas. Vi utgår från att regeringen på lämpligt sätt kommer att redovisa för riksdagen vilka undantag som blir aktuella.

Det finns ett statligt företag som ägs av en myndighet under riksdagen.³⁷ Det skulle omfattas av offentlighetsprincipen enligt vårt förslag. Om undantag skall meddelas beträffande hela eller delar av verksamheten hos ett sådant företag måste det ske i lag, trots att övriga undantag kan meddelas i förordning.

3.3.6 Övergångsfrågor

När offentlighetsprincipen infördes i kommunala företag gavs bestämmelsen retroaktiv verkan. Det innebär att offentlighetsprincipen inte bara gäller de handlingar som kommit in till eller upprättats hos företagen fr.o.m. den 1 januari 1995, utan även äldre handlingar som fanns hos företagen vid den tidpunkten.

Flera av de statliga företag där offentlighetsprincipen skall gälla enligt vårt förslag har tidigare varit myndigheter. Vid bolagiseringen var en förutsättning att offentlighetsprincipen inte längre skulle gälla. Företagens motparter i olika sammanhang har också agerat utifrån denna förutsättning. Vi anser därför att offentlighetsprincipen inte bör tillämpas retroaktivt.

Vi föreslår att den nya lagen skall träda i kraft den 1 juli 2006. Den tiden behövs för att Regeringskansliet skall kunna göra den kartläggning av statliga företag som krävs.

3.4 Några praktiska frågor kring ökad insyn i statliga företag

3.4.1 Registrering och utlämnande av allmänna handlingar

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

Sekretesslagens bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m.

Vi har i vårt delbetänkande *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97) utförligt redogjort för dagens regler om

³⁷ Pengar i Sverige AB

registrering och utlämnande av allmänna handlingar. Här kommer vi således endast att beskriva huvuddragen i reglerna.

Myndigheter är skyldiga att registrera allmänna handlingar.³⁸ Syftet med registreringen är att garantera rätten att ta del av allmänna handlingar. En allmän handling som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall registreras utan dröjsmål. Om det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet behöver den inte registreras. Exempel på sådana handlingar kan vara pressklipp och reklam.

Skyldigheten att registrera allmänna handlingar är inte ovillkorlig. Om handlingarna är offentliga behöver de inte registreras. Då skall de i stället hållas ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Registreringsskyldighet föreligger däremot alltid beträffande handlingar som innehåller uppgifter som kan omfattas av sekretess om handlingarna inte är av ringa betydelse för verksamheten. Regeringen kan dock besluta om undantag från registreringsskyldigheten för handlingar som förekommer i stor omfattning. Sådana undantag finns för vissa typer av handlingar hos bl.a. försäkringskassorna och arbetslöshetskassorna.³⁹

Ett register över allmänna handlingar skall uppfylla vissa minimikrav.⁴⁰ Tanken bakom bestämmelsen är att registreringen måste vara så utförlig att den registrerade handlingen kan identifieras. Samtidigt får de anteckningar som görs inte innebära att hemliga uppgifter i handlingen röjs. För att fylla sitt syfte måste registret vara offentligt. Regeringen kan dock besluta att registret får innehålla uppgifter som gör att det måste hållas hemligt. Det har skett i några speciella fall.⁴¹

En myndighet skall på begäran av enskild lämna uppgift ur allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.⁴² Uppgift behöver inte lämnas om sekretessregler eller hänsyn till arbetets behöriga gång hindrar det.

Av tryckfrihetsförordningen framgår inom vilken tidsrymd en allmän handling skall lämnas ut. Det skall som huvudregel ske så snart det är möjligt. Tryckfrihetsförordningens bestämmelse reglerar således något annat än skyldigheten att lämna upplysningar enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen. En annan sak är att det kanske inte

³⁸ 15 kap. 1 § sekretesslagen

³⁹ 5 § sekretessförordningen

⁴⁰ 15 kap. 2 § sekretesslagen

⁴¹ 6 § sekretessförordningen

⁴² 15 kap. 4 § sekretesslagen

alltid, i praktiken, är enkelt att avgöra om en begäran avser utfående av handling eller uppgifter ur handling.

En myndighet är också skyldig att på begäran av annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över.⁴³ Uppgift behöver dock inte lämnas om hinder möter på grund av sekretessbestämmelser eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Av 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen framgår att frågan om utlämnande av allmän handling till enskild prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte är föreskrivet att annan myndighet skall göra prövningen. Bestämmelsen i 15 kap. 6 § sekretesslagen innehåller närmare regler om vem inom en myndighet som i första hand skall fatta beslut i en fråga om utlämnande.

En myndighets beslut i ärenden om att få ut en allmän handling får överklagas av den enskilde om beslutet går honom eller henne emot. I princip får varje beslut, som innebär att en begäran att få ta del av en handling avslås eller att en allmän handling lämnas ut med förbehåll, överklagas. Prövningen av överklagandet skall ske skyndsamt. En myndighet kan överklaga en annan myndighets beslut att inte lämna ut en handling eller en uppgift ur en handling.

I sekretesslagen finns också särskilda bestämmelser om upptagningar för automatisk databehandling.⁴⁴ Sammanfattningsvis är syftet med bestämmelserna att allmänheten skall ha samma möjlighet som myndigheterna att söka efter uppgifter i allmänna och offentliga handlingar. Reglerna skall dock inte binda myndigheterna vid någon bestämd teknisk lösning.⁴⁵

I vårt delbetänkande *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97) föreslår vi att reglerna om registrering och utlämnande av allmänna handlingar skall brytas ut från sekretesslagen. Till sammans med reglerna i arkivlagen skall de ingå i en ny lag, Lagen om hantering av allmänna handlingar. Förslaget innebär i princip inte någon förändring i förhållande till dagens krav på myndigheterna när det gäller registrering och utlämnande av allmänna handlingar.

⁴³ 15 kap. 5 § sekretesslagen

⁴⁴ 15 kap. 9–14 §§ sekretesslagen

⁴⁵ Prop. 1981/82:37 s. 50

Våra överväganden om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m.

När offentlighetsprincipen infördes i kommunala företag diskuterades om dessa skulle undantas från reglerna om registrering.⁴⁶ Motivet för det skulle vara att det innebar alltför stor byråkrati, merkostnad m.m. Regeringen konstaterade att reglerna i 15 kap. har kommit till för att garantera en effektiv tillämpning av offentlighetsprincipen. När offentlighetsprincipen gjordes tillämplig på kommunala företag fanns motsvarande behov att garantera reglernas effektivitet. Det fanns därför ingen anledning att göra undantag för de kommunala företagen.

Vi gör samma bedömning när det gäller offentlighetsprincipens utvidgning till statliga företag. Syftet med reglerna om registrering av allmänna handlingar är att förverkliga offentlighetsprincipen. Det gäller oavsett inom vilken organisation de allmänna handlingarna finns. Detta utesluter inte att det kan bli aktuellt att t.ex. undanta vissa typer av handlingar hos statliga företag från registreringsskyldighet. Att upptäcka vilka företag som har sådana behov blir en naturlig del av den kartläggning som måste föregå införandet av vårt förslag, se avsnitt 3.3.3, 3.3.5 och 3.4.2. Ett exempel på när det skulle kunna bli aktuellt med undantag från registreringskyldigheten är för recept hos Apoteket AB.

Av förarbetena till sekretesslagen framgår att det för de flesta allmänna handlingar inte ställs särskilt höga krav på hur diarieföringen skall ordnas. Bestämmelserna ger myndigheterna en betydande frihet att ordna diarieföring efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten.⁴⁷ Offentlighetsprincipens tillämpning i statliga företag med åtföljande krav på registrering m.m. kan dock medföra en viss ökad administration. Samtidigt måste det ligga i företagets eget intresse att ha sina handlingar väl ordnade. För vissa typer av handlingar, t.ex. bokföringsmaterial, gäller redan i dag regler för företagen som innebär att även sekretesslagens krav uppfylls.

Den tekniska utvecklingens betydelse bör också lyftas fram. Inom såväl den privata som den offentliga sektorn ökar användningen av automatiserade system för att hantera information. Sådana system innehåller regelmässigt funktioner för att upprätta förteckningar eller register som uppfyller sekretesslagens krav på registrering.

⁴⁶ Prop. 1993/94:48 s. 23–25

⁴⁷ Jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 356

När det gäller handläggningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar angav regeringen att bestämmelsen i 15 kap. 6 § sekretesslagen inte i alla delar kunde tillämpas direkt av de kommunala företagen.⁴⁸ Syftet med bestämmelsen skulle dock bli vägledande för tillämpningen i de kommunala företagen. Kommunen eller landstinget kunde genom ägardirektiv ange den närmare utformningen av beslutsgången inom företaget.

Frågan om vem i ett kommunalt aktieföretag som är behörig att på myndighetens vägnar fatta beslut om avslag på en begäran att ta del av allmänna handlingar har prövats av Kammarrätten i Stockholm.⁴⁹ Domstolen fann att verkställande direktören inom ramen för sina uppgifter enligt aktieföretagslagen var behörig att fatta den typen av beslut. Verkställande direktören hade dock inte rätt att bemyndiga någon annan att fatta sådana beslut. Skall beslut kunna fattas av annan än verkställande direktören måste således bolagsstyrelsen besluta om delegation.

De representanter för kommunala företag vi träffat har i de flesta fall haft behörighet att fatta beslut om avslag på en begäran att få ut handlingar. Av deras uppgifter framgår att beslutsgången inte inneburit några praktiska problem. Det är verkställande direktören eller, i större företag, en eller två tjänstemän efter delegation från styrelsen som fattar beslut för företagets räkning i dessa frågor.

Av tryckfrihetsförordningen framgår att allmänheten har rätt att mot avgift få avskrift eller kopia av en allmän handling. När det gällde tillämpningen av denna bestämmelse i de kommunala företagen angav regeringen att det torde vara bolagen själva som fattar det formella beslutet om avgifternas storlek, utformning m.m. Regeringen konstaterade att kommuner, landsting respektive kommunalförbund hade möjligheten att i ägardirektiv föreskriva att deras företag skall tillämpa samma taxa som antagits för kommunala myndigheter.⁵⁰

För statliga myndigheter regleras de avgifter som nämns i tryckfrihetsförordningen i avgiftsförordningen (1992:191). Vi anser att det är naturligt att dessa avgifter tillämpas även av statliga företag. Precis som för kommunala företag är det företagen själva som måste fatta beslut om avgifterna. Staten har möjlighet att genom ägardirektiv föreskriva att företagen skall tillämpa avgiftsförordningen.

⁴⁸ Prop. 1993/94:48 s. 24–25

⁴⁹ Domar 1996-12-05 (mål 7611–1996) och 1997-08-25 (mål 4642–1997)

⁵⁰ Prop. 1993/94:48 s. 25

Det kan inte uteslutas att nivåerna på avgifterna bör justeras när de görs tillämpliga på de statliga företagen.⁵¹

Av förarbetena till regeln om insyn i kommunala företag framgår att registreringskyldigheten inte skulle gälla för de handlingar som fanns i bolaget när regeln började tillämpas.⁵² Sådana handlingar blev således offentliga men det skulle inte finnas någon skyldighet att diarieföra dem. Vi föreslår i avsnitt 3.3.6 att offentlighetsprincipen endast skall tillämpas på de handlingar som kommer in till eller upprättas hos företaget från och med den dagen lagen träder i kraft. Skyldigheten att registrera handlingar skall följaktligen också gälla från och med den dag lagen träder i kraft.

Frågan om vad som gäller när ett företag börjar eller slutar omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen har varit aktuell vid två tillfällen.⁵³ I det första fallet begärde en person att få ut handlingar från tiden innan kommunen hade rättsligt bestämmande inflytande i bolaget. Regeringsrätten konstaterade att vad som föreskrivs i 2 kap. tryckfrihetsförordningen skall gälla för bolaget från och med den dag då kommunen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Den omständighet att handlingarna inkommit till bolaget under en tid då kommunen inte ägde bolaget saknade självständig betydelse. Den situation som JO uttalade sig om kan sägas vara den motsatta. Där begärde en enskild ut handlingar från ett bolag där kommunens ägande numera understeg gränsen för tillämpningen av tryckfrihetsförordningens regler. Företaget förvarade inte heller allmänna handlingar enligt beslut av kommunen. JO konstaterade mot denna bakgrund att bolaget inte längre stod under hans tillsyn.

I detta senare fall hade allmänna handlingar uppstått i bolaget innan ägandeförhållandena ändrades. Dessa handlingar torde inte ha förlorat sin karaktär av allmänna handlingar men de kunde inte längre begäras ut från bolaget eftersom det inte fanns ett beslut om att handlingarna skulle förvaras av bolaget. Enligt vår uppfattning måste ägarförändringen rättsligt ha samma betydelse som om en myndighet upphör, se avsnitt 3.4.3. Det innebär att de allmänna handlingarna antingen skall lämnas till en myndighet som övertagit verksamheten eller till arkivmyndigheten.

När regeln om insyn i kommunala företag infördes var ett viktigt motiv för lösningen att jämställa företagen med myndigheter att det innebar att avslagsbeslut på en begäran om utlämnande av all-

⁵¹ Jfr Statskontorets rapport 2004:14 s. 42

⁵² Prop. 1993/94:48 s. 25

⁵³ RÅ 1998 ref 11 och JO-beslut dnr 3266–1997 (Förvaltningsrättslig Tidskrift 1997 s. 348–349)

männa handlingar skulle kunna överklagas till domstol.⁵⁴ Vi anser att samma bör gälla för beslut av statliga företag. Statliga företag bör dock inte jämföras med statliga myndigheter när det gäller reglerna om överklagande. Konsekvensen blir att alla avslagsbeslut från de statliga företagen överklagas till domstol, alltså även om det är en statlig myndighet som är klagande.⁵⁵

I 23–25 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om hur beslut överklagas. I 30 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande av avvisningsbeslut. Dessa bestämmelser skall tillämpas på beslut som har meddelats av sådana enskilda organ som är uppräknade i bilagan till sekretesslagen och av de kommunala företagen som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen. Denna ordning infördes först för organen i bilagan och därefter för de kommunala företagen av rättssäkerhetsskäl. Det ansågs viktigt att klargöra på vilket sätt, till vilken instans och inom vilken tid en skrivelse med överklagande skall ges in.⁵⁶ Enligt vår mening gör sig dessa skäl gällande med samma styrka i fråga om de statliga företagen. Vi föreslår därför att förvaltningslagens bestämmelser också bör gälla sådana överklagbara beslut som har meddelats av statliga företag.

Sammanfattningsvis innebär således vårt förslag vissa kostnader för företagen avseende registrering och utlämnande av allmänna handlingar. Dessa bör dock bli begränsade. Det väsentliga är att tillräckliga resurser används för utbildning av personalen så att den förbättrade öppenheten i de statliga företagen får genomslag i praktiken. Vi återkommer till kostnadskonsekvenserna i avsnitt 3.8.

3.4.2 Behövs det nya sekretessbestämmelser?

Vår bedömning: Behovet av skydd för uppgifter hos statliga företag är i stor utsträckning tillgodosett genom bestämmelserna i sekretesslagen. Under den fortsatta beredningen av vårt förslag bör dock frågan om behovet av särskilda sekretessregler uppmärksammas.

Vårt förslag: Sekretesstiden i 6 kap. 2 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen skall vara fem år beträffande handlingar som anger villkoren i ett slutet avtal i affärsverksamhet hos statliga företag.

⁵⁴ Prop. 1993/94:48 s. 26

⁵⁵ Jfr 15 kap. 8 § första stycket

⁵⁶ Prop. 1993/94:48 s. 26–27

Sekretessbestämmelser som kan ha betydelse för skyddet av statliga företags intressen

I detta avsnitt följer en kort beskrivning av några sekretessbestämmelser som kan ha betydelse för de statliga företagen om de skall jämföras med myndigheter i sekretesslagens mening. Beskrivningen är inte uttömmande utan innehåller sådana bestämmelser som kan ha betydelse för ett stort antal företag.

I 5 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga och beivra brott. Där finns en bestämmelse om sekretess till skydd för säkerhets- och bevakningsåtgärder (2 §). Bestämmelsen är avsedd att skydda bl.a. uppgifter om säkerhets- och bevakningsåtgärder som vidtagits för byggnader, andra anläggningar, lokaler eller inventarier. Den gäller också för uppgifter om behörighetskoder och särskilda sändningsrutiner m.m. avseende dator- och telekommunikation. Kapitlet innehåller också en bestämmelse som skyddar chiffer, kod eller liknande metod som myndigheten använder för att skydda sekretessbelagd information (3 §).

I 6 kap. sekretesslagen finns regler om sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse. Enligt 1 § gäller sekretess i en myndighets affärsverksamhet för uppgifter om myndighetens affärs- eller driftförhållanden om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller också för uppgifter om affärs- och driftförhållanden hos ett kommunalt eller statligt företag om uppgiften finns hos en myndighet som utövar ägarfunktionen i företaget. I 2 § behandlas den s.k. upphandlingssekretessen. Det innebär att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till ärenden om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttinghet om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Gäller ärendet upphandling eller försäljning av lös egendom gäller absolut sekretess för uppgifter om anbud tills alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet på något annat sätt avslutats. Uppgifter i myndigheters verksamhet som rör upplåning skyddas i 3 §. I 4 § finns en bestämmelse om sekretess när en myndighet utför ett uppdrag för en annan myndighets räkning. Motsvarande sekretess till skydd för en enskild uppdragsgivare finns i 8 kap. 9 § sekretesslagen. I 6 kap. sekretesslagen finns också en bestämmelse till skydd för myndigheters ställning i en rättstvist (7 §).

Sekretessbestämmelser som kan ha betydelse för skyddet av personliga förhållanden för enskilda som har kontakt med ett statligt företag

Denna beskrivning syftar till att ge en bild av de sekretessbestämmelser som kan tillämpas av ett statligt företag för att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Eftersom den verksamhet som bedrivs inom de statliga företagen är mycket skiftande blir ett stort antal bestämmelser aktuella. Inte heller denna beskrivning gör anspråk på att vara fullständig.

I 7 kap. sekretesslagen regleras sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden. I 1 § regleras hälso- och sjukvårdssekretessen och sekretess i annan medicinsk verksamhet.

I 9 § finns bl.a. sekretess till skydd för uppgifter hos högskolor om de hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling samt andra uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller studie- och yrkesvägledare. Syftet är att skydda uppgifter om studerande som frivilligt söker råd och hjälp hos dessa yrkeskategorier.

I 11 § finns bestämmelser om sekretess i en myndighets personalsociala och personaladministrativa verksamhet. Uppgifter som skyddas är t.ex. uppgifter hos personalkonsulent om enskilda anställdas personliga förhållanden och uppgifter om anställdas hälsotillstånd. Även den verksamhet som chefer på olika nivåer utövar genom utvecklings- och planeringssamtal kan omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse. Sekretess gäller inte i ärenden om anställning. I bestämmelsen finns också vissa möjligheter att även i andra fall hemlighålla uppgifter om anställdas personliga förhållanden. Det gäller om den anställda eller dennes familj är utsatt för någon form av allvarlig hotsituation.

I 13 § finns en bestämmelse till skydd för uppgifter om enskilda i psykologiska undersökningar som utförs för forskningsändamål.

I 14 § regleras den s.k. utlänningssekretessen. Första stycket i den bestämmelsen skall tillämpas av alla myndigheter. Enligt detta gäller sekretess för uppgift som rör utlänning om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en annan stat, en utländsk myndighet eller organisation av utlänningar. Denna bestämmelse kan för statliga företag bli aktuell t.ex. beträffande en utländsk anställd eller kund.

Enligt 16 § sekretesslagen gäller sekretess för en personuppgift om det kan antas att ett utlämnande av uppgiften skulle medföra att uppgiften sedan den lämnats ut behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).⁵⁷ Sekretessen kan innebära hinder mot att lämna ut uppgifterna i viss form. Den är i första hand tillämplig på s.k. massutlämnande i digital form av uppgifter om enskilda.

I 32 § finns en bestämmelse till skydd för uppgifter om enskild som inhämtas genom kameraövervakning enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. I den lagen finns motsvarande tystnadsplikt som gäller för den som inte skall tillämpa sekretesslagen.

Sekretessbestämmelser som kan ha betydelse för skyddet av ekonomiska förhållanden för enskilda som har kontakt med ett statligt företag

Denna beskrivning syftar till att ge en bild av de sekretessbestämmelser som kan tillämpas av ett statligt företag för att skydda uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara fullständig. Det är viktigt att tänka på att vårt förslag om offentlighet i statliga företag innebär att företaget skall betraktas som en myndighet och inte en enskild i sekretesslagens mening. Det innebär att företaget inte kan åberopa bestämmelserna i 8 kap. sekretesslagen till skydd för sina egna intressen.

I 8 kap. sekretesslagen finns bestämmelser som sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. I 8 § finns bl.a. bestämmelser om skydd för enskildas affärs- och driftförhållanden i en av myndighet bedriven upplåningsverksamhet. Denna bestämmelse kan således användas för att skydda ett statligt företags långgivare.

I 9 § regleras den s.k. uppdragssekretessen. Den innebär att sekretess gäller för uppgift som avser bl.a. provning, värdering, vetenskaplig, teknisk, ekonomisk eller statistisk undersökning eller annat sådant uppdrag som en myndighet utför för en enskilds räkning, om det måste antas att uppdraget har lämnats under förutsättning att uppgiften inte röjs. Bestämmelsen tar i första hand sikte på att skydda uppdragsgivaren, men den är utformad så att sekretess också kan gälla för att skydda tredje man.

I 10 § regleras skyddet för affärs- och driftförhållanden hos enskilda som trätt i affärsförbindelse med en myndighet i andra fall än som avses i 8 och 9 §§. Sekretessen gäller om det av särskild anledning

⁵⁷ Sören Öman m.fl., Personuppgiftslagen, 2001, s. 329

kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller hos en myndighet som utövar ägarintresset i ett kommunalt eller statligt företag.

I 12 § regleras sekretess i en myndighets verksamhet avseende hälso- och sjukvård för uppgifter om en varas tillverkning eller innehåll m.m. Syftet med bestämmelsen är att skydda information som t.ex. läkemedelstillverkare lämnar till hälso- och sjukvårdsmyndigheter och som skall användas för upplysning eller som underlag för behandling.

Sekretessbestämmelser som kan ha betydelse för skyddet av personliga eller ekonomiska förhållanden för enskilda som har kontakt med ett statligt företag

Denna beskrivning syftar till att ge en bild av de sekretessbestämmelser som kan tillämpas av ett statligt företag för att skydda uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara fullständig. Det är viktigt att tänka på att vårt förslag om offentlighet i statliga företag innebär att företaget skall betraktas som en myndighet och inte en enskild i sekretesslagens mening. Det innebär att företaget inte kan åberopa bestämmelserna i 9 kap. sekretesslagen till skydd för sina egna intressen.

I 9 kap. sekretesslagen finns bestämmelser till skydd för uppgifter som kan röra både enskildas ekonomiska och personliga förhållanden. I 4 § regleras den s.k. statistiksekretessen. Bestämmelsen gäller i första hand skydd för uppgifter i särskild statistisk verksamhet, t.ex. hos SCB. Den gäller alltså inte för all statistik myndigheter kan behöva ta fram. Regeringen har dock möjlighet att föreskriva att sekretess skall gälla även jämförbara undersökningar hos andra myndigheter. Det har i dag skett bl.a. för medicinsk och samhällsvetenskaplig forskning.

I 7 § finns en bestämmelse om sekretess till skydd för personuppgifter i en myndighets verksamhet som enbart avser teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning.

I 8 § regleras den s.k. samfärdselsekretessen. Det innebär bl.a. att sekretess kan gälla hos myndigheter som bedriver post- eller televerksamhet. Sekretess gäller också hos myndigheter som bedriver annan verksamhet med anknytning till kommunikationer, t.ex. färdtjänst eller kollektivtrafik.

Sekretess i biblioteksverksamhet regleras i 22 §. Sekretessen gäller för uppgifter om vilka lån, reservationer eller beställningar som enskilda gör. Det gäller inte utlåning till en myndighets anställda.

Andra bestämmelser i sekretesslagen

För de personer som arbetar i en myndighets telefonväxel gäller absolut sekretess för alla uppgifter som de har fått kännedom om i sin tjänstgöring och som avser telefonsamtal till eller från en person vid myndigheten (12 kap. 7 §).

Sekretesslagen reglerar vissa situationer där tillämpningen av en sekretessbestämmelse kan överföras från en myndighet till en annan. Det gäller bl.a. om en myndighet i sin forskningsverksamhet får uppgifter från en annan myndighet och uppgiften kan omfattas av sekretess där (13 kap. 3 §). Om den mottagande myndigheten har en egen sekretessbestämmelse till skydd för uppgiften skall dock den tillämpas (13 kap. 6 §).

I 14 kap. finns regler om samtycke och undantag från sekretess. En enskild kan i de allra flesta fall efterge sekretess till skydd för henne eller honom själv (14 kap. 4 §). Sekretess hindrar inte att uppgifter lämnas till regeringen eller riksdagen. Sekretess hindrar inte heller att uppgifter lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (14 kap. 1 §). Det är också tillåtet att lämna uppgifter om brottsmisstanke till polis- eller åklagarmyndigheten trots att de omfattas av sekretess (14 kap. 2 §). I 14 kap. 3 § finns den s.k. generalklausulen. Den innebär att en myndighet även i andra fall under vissa förutsättningar kan lämna uppgifter som omfattas av sekretess till en annan myndighet. Generalklausulen får inte tillämpas beträffande uppgifter som omfattas av sekretess enligt vissa särskilda bestämmelser. Det gäller bl.a. hälso- och sjukvårdssekretessen och statistiksekretessen.

Våra överväganden

Ovanstående beskrivning av sekretessbestämmelser som kan ha betydelse för statliga företag är inte fullständig. Den visar ändå att sekretesslagen innehåller bestämmelser som skyddar uppgifter i många skiftande verksamheter. En myndighets egna affärsintressen skyddas av bestämmelserna i 6 kap. och kundens och leverantörers

intressen i 8 kap. Endast en ny sekretessbestämmelse tillskapades till följd av att offentlighetsprincipen infördes i kommunala företag. Den rör uppgifter om hyresgäster hos kommunala bostadsföretag (7 kap. 25 §).

I bilaga 1 finns en förteckning över de aktieföretag och stiftelser där vi bedömt att staten ensam eller tillsammans med kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande. Förteckningen är inte fullständig. När det gäller aktieföretagen har vi inte haft möjlighet att kartlägga dotterbolag. Det kan vidare finnas aktieföretag där aktierna ägs av en myndighet, t.ex. ett universitet. När det gäller stiftelserna finns det ingen samlad beskrivning inom Regeringskansliet. Vi har inte haft möjlighet att kontrollera med alla departement vilka stiftelser som kan finnas.

Vår bedömning är att en stor del av det sekretessbehov som finns för uppgifter hos statliga företag är tillgodosett redan genom dagens sekretessbestämmelser. Som framgår av bilaga 1 bedriver dock de statliga företagen vi har kartlagt en mycket varierad verksamhet. Det kan därför inte uteslutas att det finns behov av nya sekretessbestämmelser. Införandet av offentlighetsprincipen i statliga företag medför att en grundlig kartläggning måste göras av vilka statliga företag som kan komma att beröras. Det görs lämpligen inom Regeringskansliet. I samband med en sådan kartläggning är det naturligt att klarlägga vilket behov av sekretess som finns i de statliga företagen, hur detta skall vägas mot insynsintresset och om det behövs nya sekretessbestämmelser. Vi lämnar därför inte några förslag på nya sekretessbestämmelser.

Vi föreslår dock en ändring i befintliga sekretessbestämmelser. När offentlighetsprincipen infördes i kommunala företag förlängdes sekretesstiden för handlingar som anger villkoren i ett slutet avtal från två till fem år efter att avtalet slöts.⁵⁸ Förlängningen gällde avtal i kommunal affärsverksamhet. Motivet var att den kortare tiden ansågs kunna leda till att den kommunala affärsverksamheten kom i ett sämre läge vid t.ex. en ny upphandling.⁵⁹ Samma resonemang fördes beträffande skyddet för enskilda motparter i kommunal affärsverksamhet.⁶⁰

Vi anser att motsvarande resonemang kan föras beträffande affärsverksamhet hos statliga företag som omfattas av vårt förslag. Den längre sekretesstiden, fem år från avtalsslutet, bör således gälla även

⁵⁸ 6 kap. 2 § fjärde stycket och 8 kap. 10 § fjärdes stycket sekretesslagen

⁵⁹ Prop. 1993/94:48 s. 29–30

⁶⁰ A.prop. s. 33

deras affärsverksamhet. Beträffande annan verksamhet gäller den kortare tiden, två år.

3.4.3 Arkivlagen skall tillämpas av de statliga företagen

Vårt förslag: Arkivlagen skall tillämpas av de statliga företag som vid tillämpningen av offentlighetsprincipen skall jämföras med myndigheter. De statliga arkivmyndigheterna skall ha tillsyn över företagen. När staten och kommuner eller landsting tillsammans utövar det rättsligt bestämmande inflytandet i ett företag fullgörs tillsynen av de statliga arkivmyndigheterna.

Arkivlagens bestämmelser

I vårt delbetänkande *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97) har vi beskrivit reglerna i arkivlagen. Här redogör vi därför endast för huvuddragen i lagstiftningen.

Ordet arkiv kan betyda såväl arkivinstitutioner som förvaringsutrymmet för arkivhandlingar och själva beståndet av handlingar. I denna text – precis som i arkivlagen – används ordet i den sistnämnda betydelsen.

Riksarkivet är arkivmyndighet för de statliga myndigheter som har hela landet som verksamhetsområde, för kommittéer, hovrätter och kammarrätter samt för universitet och högskolor. Under Riksarkivet finns sju landsarkiv som är arkivmyndigheter för främst statliga myndigheter inom sina respektive verksamhetsområden. Landsarkivets uppgifter i Stockholms och Värmlands län fullgörs av Stockholms stadsarkiv respektive Värmlandsarkiv.

Grunden för det offentliga arkivväsendet är principen att alla medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. En myndighets arkiv bildas följaktligen av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet. I arkivlagen slås fast att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Det i lagen angivna syftet med arkivbildningen är att myndigheters arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

En myndighet (arkivbildaren) skall själv svara för vården av sitt arkiv. Arkivmyndigheterna skall primärt endast ha tillsyn över

myndigheternas arkiv. De har också rätt att ta över arkivmaterial från en myndighet som står under deras tillsyn, vilket innebär att arkivmyndigheten även övertar ansvaret för materialet. Arkivmyndigheterna skall alltid ta över myndighetsarkiv om en myndighet upphör och dess verksamhet inte förs över till en annan myndighet.

I den arkivbildande myndighetens vård ingår enligt arkivlagen främst att organisera arkivet så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Myndigheten skall

- upprätta en arkivbeskrivning och en arkivförteckning,
- skydda arkivet mot förstörelse och tillgrepp m.m.,
- avgränsa arkivet genom att rensa ut handlingar som inte skall arkiveras, dvs. arbetsmaterial och annat som inte utgör allmänna handlingar, samt
- verkställa föreskriven gallring.

Huvudregeln enligt arkivlagen är att myndigheters arkiv skall bevaras. I lagen slås dock också fast att allmänna handlingar får gallras. Med gallring avses traditionellt att vissa handlingar sorteras ut ur sina sammanhang och sedan förstörs. När det gäller gallring av ADB-material innebär detta normalt att viss information raderas från databäraren, dvs. det fysiska underlaget. Det är dock inte nödvändigt att den egentliga information som finns på ett ADB-medium verkligen förstörs för att det skall vara fråga om gallring. Tvärtom kan ett visst material gallras genom att den elektroniskt lagrade informationen överförs till en pappersutskrift, varefter den raderas från ADB-mediet. Även om alla uppgifter då fortfarande kan tyckas finnas kvar på papper, så har ofta olika sökmöjligheter eller möjligheter att göra sammanställningar eller kontroller av handlingars autenticitet – t.ex. elektroniska signaturer – gått förlorade, vilket medför att materialet har gallrats. Innebörden av att ett visst material har gallrats, är alltså att möjligheten att få fram information ur materialet på något sätt har försämrats. En definition av begreppet gallring finns i Riksarkivets föreskrifter.⁶¹

Den möjlighet att genomföra gallring av allmänna handlingar som följer av arkivlagen är inskränkt genom att hänsyn vid gallringen skall tas till att arkiven utgör en del av kulturarvet. Återstående arkivmaterial efter gallring skall kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

⁶¹ RA-FS 1997:4

En statlig myndighet kan inte på egen hand avgöra vad som skall gallras ur dess arkiv. Allmänna handlingar får endast gallras i enlighet med särskilda gallringsföreskrifter i lag eller förordning eller i föreskrifter eller beslut av Riksarkivet.

I vårt delbetänkande *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97) föreslår vi att arkivlagen skall upphöra. Reglerna skall i stället tillsammans med reglerna i 15 kap. sekretesslagen bilda en ny lag. Förslaget innebär dock inga stora förändringar av de praktiska kraven på myndigheternas arkivhantering.

Våra överväganden om arkivlagens tillämpning

Arkivlagens regler har nära anknytning till offentlighetsprincipen. Genom att handlingarna bevaras är det möjligt för allmänheten att få sådan tillgång till allmänna handlingar som tryckfrihetsförordningen förutsätter. Arkivlagens regler har också en nära koppling till bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen om registrering m.m. Skall statliga företag jämföras med myndigheter när det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar måste de således också inordnas i arkivlagens regelverk. Det har skett med de organ som är upptagna i bilagan till sekretesslagen och de kommunala företag som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen.

Redan i dag är de statliga företagen, precis som andra företag, underkastade regler om bevarande av vissa typer av handlingar. Enligt bokföringslagen (1999:1078) skall handlingar som innehåller räkenskapsinformation bevaras i tio år. De skall bevaras i ordnat skick och på betryggande och överskådligt sätt.⁶² Det innebär att vissa rutiner för bevarande av handlingar måste finnas redan i dag. Arkivlagens krav går dock längre än de angivna, eftersom de bl.a. avser alla allmänna handlingar och bevarande under längre tid än tio år. De minimikrav som arkivlagen ställer bör inte bli alltför betungande för företagen. Det måste vara av stor betydelse för företagen själva att ha god ordning och säker förvaring även för äldre handlingar. Våra kontakter med kommunala företag visar också att de åtgärder som vidtagits när det gäller organisation och bevarande av allmänna handlingar i de allra flesta fall upplevs som nödvändiga för företagets egen skull.

I avsnitt 3.3.3 föreslår vi att även företag där kommuner, landsting och staten tillsammans har ett rättsligt bestämmande inflytande skall

⁶² 7 kap. 2 § bokföringslagen

omfattas av offentlighetsprincipen. För sådana företag är det inte självklart vilken myndighet som skall vara arkivmyndighet. För kommunala företag som ägs av flera kommuner eller landsting tillsammans gäller att arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som ägarna kommit överens om är arkivmyndighet.⁶³ Arkivmyndighet för de organ som är uppräknade i bilagan till sekretesslagen är de statliga arkivmyndigheterna.⁶⁴ Vi föreslår att i de fall där kommuner, landsting och staten tillsammans har ett rättsligt bestämmande inflytande i ett företag skall arkivmyndighetens uppgifter fullgöras av de statliga arkivmyndigheterna.

Att arkivlagen görs tillämplig på statliga företag innebär, som angetts ovan, bl.a. att företagen skall upprätta arkivförteckning och arkivbeskrivning. Vi diskuterar övergångsfrågor i avsnitt 3.3.6. Vi föreslår där att offentlighetsprincipen endast skall gälla de handlingar som kommit in eller upprättats från och med den dag lagen träder i kraft. Det innebär att handlingar som redan finns vid den tidpunkten inte är allmänna. Arkivlagens krav kommer således inte att gälla dessa handlingar. Arkivförteckningen och arkivbeskrivningen behöver således inte omfatta sådana handlingar. Vi gör därför bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser till vårt förslag till ändringar i arkivlagen.

Enligt lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring får bl.a. regeringen besluta att allmänna handlingar hos en myndighet under vissa förutsättningar får överlämnas till ett enskilt organ och förvaras där under viss tid. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i förordningen (1994:1495) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. Flera av de företag som omfattas av vårt förslag förvarar allmänna handlingar med stöd av denna förordning.

Överlämnandelagen reglerar endast handlingar hos en myndighet som överlämnas till ett enskilt organ. I 1 kap. 9 § tredje stycket sekretesslagen regleras kommuners och landstings möjlighet att för viss tid besluta att allmänna handlingar hos ett företag som tidigare omfattats av 1 kap. 9 § får vara kvar hos företaget även om kommunens eller landstingets rättsligt bestämmande inflytande har upphört. Utan den bestämmelsen hade arkivlagens regler inneburit att företaget när det rättsligt bestämmande inflytandet upphört hade varit

⁶³ 8 § tredje stycket arkivlagen

⁶⁴ 8 § första stycket arkivlagen

tvunget att lämna de allmänna handlingarna till arkivmyndigheten.⁶⁵ Enligt vår uppfattning finns det ett motsvarande behov av att kunna besluta om att ett statligt företag för en viss tid får behålla sina allmänna handlingar även när ett rättsligt bestämmande inflytande inte föreligger längre.

3.5 Kriterier för insyn i andra privaträttsliga subjekt

Vår bedömning: Vi lämnar inga slutliga förslag om vilka statliga företag som skall omfattas av undantag från offentlighetsprincipen. Därför lämnar vi inte heller något förslag om vilka organ som kan tas bort ur bilagan till sekretesslagen på grund av att de kommer att omfattas av huvudregeln om offentlighet.

Det finns alltså ett behov av att kunna utvidga insynen till andra privaträttsliga subjekt än kommunala och statliga företag. Uppräkningen av organ i bilagan till sekretesslagen måste således finnas kvar.

En bedömning av behovet av insyn måste vara ett naturligt inslag i all lagstiftning som rör överlämnande av myndighetsutövning till enskild.

När det gäller privaträttsliga organ med stark anknytning till det allmänna, t.ex. genom finansieringen, finns det utrymme för en utvidgad insyn även om organets verksamhet inte utgör myndighetsutövning.

Vi har ovan föreslagit att offentlighetsprincipen som huvudregel skall tillämpas av statliga företag precis som av kommunala företag. Det innebär att statliga företag som omfattas av förslaget och i dag står upptagna i bilagan till sekretesslagen kan tas bort. Bilagan och 1 kap. 8 § sekretesslagen kommer dock att ha betydelse även i fortsättningen. Det finns tre grupper av organ som kan bli aktuella att ta in i bilagan.

Den första är ideella föreningar som kontrolleras av det allmänna genom staten, kommuner och landsting. Den andra gruppen är företag där det finns ett statligt eller kommunalt inflytande som inte är tillräckligt stort för att kvalificera sig som rättsligt bestämmande inflytande i sekretesslagens mening. Den tredje gruppen är privaträttsliga subjekt där det inte finns någon form av bestämmande

⁶⁵ 2 a § och 14 §§ arkivlagen

inflytande från det allmänna. Frågan är vilka kriterier som skall gälla för att organ i någon av dessa grupper skall tas upp i bilagan.

Tanken bakom insynen i kommunala företag enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen och i statliga företag enligt vårt förslag är att ett stort bestämmande inflytande från det allmänna i ett privaträttsligt subjekt innebär att subjektet skall betraktas som en del av statens eller kommunens förvaltning vid tillämpningen av offentlighetsprincipen. Detta behov finns inte när graden av anknytning till staten, ett landsting eller en kommun är mindre. Samtidigt måste utgångspunkten vara att intresset av insyn i offentlig verksamhet är lika starkt även om den bedrivs i ett organ med liten eller ingen anknytning till det allmänna. När bilagan till sekretesslagen infördes löstes konflikten mellan kravet på öppenhet i den offentliga förvaltningen och privaträttsliga subjekts relativa slutenhet genom att utvidgningen av offentlighetsprincipens tillämpning inriktades på de organ som framstod som mest angelägna, nämligen sådana som handhar myndighetsutövning mot enskilda.

Vårt förslag om insyn i statliga företag innebär att de privaträttsliga organ som har störst anknytning till det allmänna, oavsett om det är staten, kommuner eller landsting, skall tillämpa offentlighetsprincipen. Det medför att organ som kan bli aktuella för bilagan ofta har liten eller ingen anknytning till det allmänna. I den situationen bör det avgörande för om offentlighet skall gälla hos ett privaträttsligt subjekt vara verksamhetens art.

I förarbetena till bilagan diskuterade departementschefen om det gick att i en generell regel avgränsa sådan verksamhet som bör omfattas av offentlighetsprincipen. Han ansåg dock att det inte var möjligt utan att frågan måste avgöras från fall till fall. Ett särskilt starkt skäl för den bedömningen var att införandet av offentlighetsprincipen hos ett privaträttsligt subjekt innebär att detta underkastas en omfattande offentlighetsrättslig reglering som bl.a. innefattar straffansvar i vissa situationer. Därför är det nödvändigt att det enkelt går att avgöra om ett enskilt organ skall tillämpa offentlighetsprincipen eller inte. Dessa argument för att frågan om offentlighet måste avgöras från fall till fall bär enligt vår uppfattning fortfarande. En annan aspekt av att det är tydligt vilka organ som skall tillämpa offentlighetsprincipen är att öppenheten blir lättare att hävda för den som vill använda den.

Som utgångspunkt anser vi att de överväganden som gjordes om när ett organ skall tas in i bilagan, se avsnitt 2.3, även i fortsättningen skall ligga till grund för bedömningen. Det innebär att det i första

hand är verksamhet som utgör myndighetsutövning mot enskild som skall tas in i bilagan. Enligt vår uppfattning gäller det särskilt om organet som driver verksamheten helt saknar annan anknytning till det allmänna.

Det krävs stöd i lag för att kunna överlämna en uppgift som innefattar myndighetsutövning till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till en enskild individ.⁶⁶ I ett sådant lagstiftningsärende finns det således alltid möjlighet att pröva om offentlighet bör gälla i den verksamhet som överlämnats till ett privaträttsligt organ. Vi har inte haft möjlighet att undersöka i vilken utsträckning detta görs även i fall när resultatet blir att ett organ inte förs in i bilagan. Det kan således vara så att lagstiftningsärenden om att överlämna en uppgift som innebär myndighetsutövning alltid innehåller en bedömning av behovet av insyn. Vi vill i alla fall understryka att det måste vara ett naturligt inslag i alla lagstiftning som rör överlämnande av myndighetsuppgifter till privaträttsliga organ.

När det gäller organ som har stark anknytning till det allmänna men ändå inte omfattas av insyn på grund av 1 kap. 9 § sekretesslagen eller motsvarande regel för statliga företag enligt vårt förslag, t.ex. för att det är en ideell förening, anser vi att det finns ett större utrymme att besluta om insyn än för rent privaträttsliga subjekt. Detsamma gäller om ett privaträttsligt organs verksamhet i stor utsträckning finansieras med allmänna medel. I dessa situationer bör offentlighet kunna gälla även i verksamhet som inte utgör myndighetsutövning.

Det innebär en mera generös syn på öppenhet än vad som angavs i förarbetena till bilagan. Denna typ av motiv för insyn har redan angivits för några organ i bilagan, bl.a. de stiftelser och stiftelsehögskolor som har bildats med medel som härrör från avvecklingen av löntagarfonderna. Argument för insyn genom en plats i bilagan för den här typen av organ är att det är frågan om verksamhet som vanligen bedrivs av det allmänna, att organet upprättats av staten med medel som härrör från det allmänna, att verksamheten finansieras med allmänna medel och att verksamheten mest innebär kontakter med andra organ som skall tillämpa offentlighetsprincipen.

I Statskontorets konsekvensanalys diskuteras två organ som inte omfattas av vårt förslag om insyn i statliga företag. Det beror på att de har annan associationsform än aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk

⁶⁶ 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen

förening eller stiftelse. Svenska språknämnden är en ideell förening och Svenska skeppshypotekskassan är en egen associationsform. Vi har inte haft möjlighet att överväga om de bör omfattas av offentlighetsprincipen genom att tas in i bilagan till sekretesslagen.

3.6 Informationsutbytet mellan kommunerna och deras företag samt mellan och inom företagen

Vår bedömning: Vi har inte funnit något som tyder på att sekretesslagen skulle hindra kommuner och landsting från att få de uppgifter de som ägare behöver från de kommunala företagen. Det har inte heller kommit fram något som tyder på att sekretesskyddet hos myndigheter som utövar ägarfunktioner inte är tillräckligt.

Det finns inga sekretessgränser mellan bolagsstämman, styrelsen och verkställande direktören i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen. Revisorn bör dock anses som en egen myndighet i sekretesslagens mening. Uppgiftslämnande till revisorn från de andra bolagsorganen sker med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen och eventuell sekretess överförs enligt 13 kap. 1 §.

3.6.1 Denna del av uppdraget

I vårt uppdrag ingår att vi skall undersöka hur sekretesslagen påverkar kommunernas möjligheter att informera sig om vad som händer i deras företag och hur lagen påverkar möjligheterna till information inom och mellan kommunala företag. Detsamma gäller för motsvarande problem på det statliga företagsområdet. De slutsatser som kan dras efter denna undersökning skall presenteras tillsammans med förslag till de eventuella lagändringar som behövs.

Bakgrunden till denna del av uppdraget är att Svenska Kommunförbundet i en skrivelse till Justitiedepartementet bl.a. uppgett att vissa problem har uppstått efter introduktionen av handlingsoffentlighet hos kommunala företag.⁶⁷ Kommunförbundet ansåg att sekretessbestämmelserna innebär att sekretessbelagda uppgifter inte kan lämnas mellan företaget och dess ägare, kommunen. Förbundet ansåg också att uppgifter inte utan vidare kan lämnas mellan moder-

⁶⁷ Justitiedepartementet dnr Ju 96/4010

och dotterföretag samt att, formellt sett, olika bolagsorgan, t.ex. bolagsstämman, verkställande direktör, bolagsstyrelse och revisorer, kan komma att betraktas som särskilda myndigheter.

3.6.2 Uppgiftslämnande mellan företagen och ägaren samt mellan företagen

Genom 1 kap. 9 § sekretesslagen jämställdes kommunala företag med myndigheter vid tillämpningen av sekretesslagen. Det innebär bl.a. att företaget får lämna uppgifter som omfattas av sekretess till en annan myndighet om det är tillåtet enligt sekretesslagen eller någon annan lag som sekretesslagen hänvisar till.⁶⁸ Det innebär samtidigt att företaget är skyldigt att lämna en uppgift till en annan myndighet som begär det. Skyldigheten gäller dock inte om sekretess eller arbetets behöriga gång hindrar att uppgiften lämnas.⁶⁹

Företaget och de myndigheter som representerar kommunens ägande, vanligen kommunstyrelsen och i vissa fall kommunfullmäktige, är olika myndigheter i sekretesslagens mening. Om en uppgift inte omfattas av sekretess, för att det inte finns någon tillämplig sekretessbestämmelse eller för att sekretess inte gäller i det enskilda fallet, kan företaget utan vidare lämna uppgiften till ägaren. Är det ägaren som begär att få ut uppgiften är företaget i princip skyldigt att lämna ut uppgiften. Om en uppgift i ett enskilt fall enligt företagets bedömning omfattas av sekretess kan den lämnas till ägaren endast om sekretesslagen tillåter det. Sekretesslagen innehåller dock flera möjligheter för myndigheter att utbyta uppgifter.

Sekretess hindrar inte att företaget lämnar en uppgift till ägaren om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.⁷⁰ Inte heller i andra fall hindrar sekretess att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.⁷¹ Detta undantag får dock inte tillämpas beträffande uppgifter som omfattas av sekretess enligt bl.a. 7 kap. 1 och 4 §§ (hälso- och sjukvård samt socialtjänst), 8 kap. 9 § (uppdragssekretess) och 9 kap. 4 § (statistiksekretess). Under förutsättning att den uppgift

⁶⁸ 1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen

⁶⁹ 15 kap. 5 § sekretesslagen

⁷⁰ 14 kap. 1 § sekretesslagen

⁷¹ 14 kap. 3 § sekretesslagen. I Regner m.fl. s. 14:23–14:30 finns en utförlig kommentar till hur intresseavvägningen skall göras.

företaget vill lämna till ägaren inte omfattas av sekretess enligt någon av dessa bestämmelser kan företaget således göra det efter en intresseavvägning. Om det är ägarmyndigheten som begär att få ut uppgiften skall företaget lämna ut den om intresseavvägningen utfaller så att sekretess inte utgör något hinder.⁷²

Kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen skall ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i företag som omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen.⁷³ Syftet med bestämmelsen är att betona styrelsens ansvar för den sidan av den kommunala verksamheten. Det ansågs dock inte nödvändigt att i lag införa en rätt för styrelsen att inhämta upplysningar från kommunala företag. I stället borde det vara en uppgift för fullmäktige att se till att nödvändiga åtgärder vidtas för att tillgodose styrelsens behov av uppgifter från de kommunala företagen.⁷⁴

Enligt kommunallagen skall fullmäktige se till att den får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars är av större vikt fattas i ett aktiebolag som kommunen äger till 100 procent. Detsamma gäller i en stiftelse som kommunen eller landstinget ensamt bildat.⁷⁵ Sådana händelser som avses är t.ex. ändringar i bolagsordningen, förändringar av aktiekapitalet, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag, förvärv eller försäljning av fastigheter över en viss beloppsgräns samt införande och ändring av avgiftstaxor. Frågor som rör den löpande driften omfattas inte av bestämmelsen. Det står fullmäktige fritt att välja lämplig metod för att tillförsäkra sig rätten att uttala sig i frågan innan bolaget fattar sitt beslut. Ett sätt kan vara att föra in bestämmelser om detta i bolagsordningen eller stiftelseförordnandet, ett annat att träffa avtal med bolaget eller stiftelsen.⁷⁶ Ett sådant avtal innebär inte att det uppstår en uppgiftsskyldighet som kan åberopas för att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess. Det bör dock kunna vägas in vid en bedömning av om en uppgift som omfattas av sekretess kan lämnas ut med stöd av generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen).

Om företaget lämnar en uppgift som omfattas av sekretess till fullmäktige eller styrelsen är frågan vilket skydd den får där. Den uppsikt styrelsen är skyldig att utöva kan troligen inte jämföras med

⁷² 14 kap. 3 § jfr med 15 kap. 5 § sekretesslagen

⁷³ 6 kap. 1 § kommunallagen

⁷⁴ Prop. 1990/91:117 s. 90–91

⁷⁵ 3 kap. 17 § första stycket 3 och tredje stycket kommunallagen

⁷⁶ Prop. 2001/02:80 s. 137

tillsyn som avses i 13 kap. 1 § sekretesslagen.⁷⁷ Det innebär att tillämpningen av den aktuella sekretessbestämmelsen inte automatiskt överförs till styrelsen när uppgiften lämnas dit. För att sekretess skall kunna gälla hos styrelsen krävs att det finns en överföringsbestämmelse beträffande den aktuella sekretessbestämmelsen eller att sekretessbestämmelsen är formulerad så att den även omfattar att uppgiften finns hos styrelsen.

Det senare är fallet beträffande sekretess enligt 6 kap. 1 § (skydd för företagets affärsförhållanden) och 8 kap. 10 § (skydd för affärsförbindelsers ekonomiska förhållanden). Dessa bestämmelser gäller även hos en myndighet som utövar ägaruppdrag i ett bolag, en förening, en samfällighet eller stiftelse, dvs. hos såväl styrelsen som fullmäktige. Dessutom gäller 6 kap. 2 § första stycket (skydd för det allmänna vid förvärv etc.) hos alla myndigheter oavsett verksamhet, således även hos styrelsen och fullmäktige.

En praktisk situation där det inte är lika klart att sekretess gäller hos styrelsen är om uppgiften rör att verkställande direktören har alkoholproblem. En sådan uppgift omfattas av sekretess hos företaget.⁷⁸ Denna sekretess gäller dock inte hos kommunstyrelsen eller landstingsstyrelsen, eftersom det inte är frågan om styrelsens personsociala eller personaladministrativa verksamhet. Det finns inte heller någon tillämplig överföringsbestämmelse.

I ett aktiebolag utser styrelsen verkställande direktör. Verkställande direktörens uppgift är att sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. En uppgift om att ett kommunalt företags verkställande direktör inte kan fullgöra sina uppgifter kan vara av vikt för kommun- eller landstingsstyrelsens möjligheter att fullgöra sin uppsiktsskyldighet. Kommun- eller landstingsstyrelsen har dock inga direkta möjligheter att vidta åtgärder utan det är förbehållet bolagets styrelse. Vi har inte haft möjligheter att studera kompetensfördelningen inom kommuner och landsting så grundligt att vi kan avgöra om detta problem endast rör kommunens förhållande till sina företag eller om motsvarande fråga kan uppstå t.ex. beträffande en kommunal förvaltningschef. Uppsiktsskyldigheten är ett utslag av kommun- och landstingsstyrelsernas övergripande ansvar för den kommunala verksamheten. Insynsintresset i verksamhet som rör uppsikt över kommunala företag är således mycket stort.

⁷⁷ Jfr Regner m.fl. s. 13:2 och Bohlin 1998 s. 48. I Dalman 1995 redovisas dock en annan uppfattning (s. 86).

⁷⁸ 7 kap. 11 § sekretesslagen

Vid våra möten med företrädare för kommunala företag har inte någon av dem uttryckt att de känt sig förhindrade att lämna uppgifter till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. De menar att dessa organ endast vill ha del av uppgifter som är okontroversiella för företagen att lämna till ägaren. Vi har inte heller från företrädare för kommuner och landsting fått några konkreta exempel på att de inte fått de upplysningar från sina företag de behöver för att kunna agera som ägare. I detta sammanhang kan också påpekas att det eventuellt bristande sekretesskyddet hos kommuner och landsting för uppgifter från företagen inte är en följd av att offentlighetsprincipen infördes i de kommunala företagen.

Sammanfattningsvis konstaterar vi således att frågan om det behövs uppgiftsskyldigheter i lag för de kommunala företagen har diskuterats tidigare. Trots att detta skedde innan offentlighetsprincipen infördes i de kommunala företagen anser vi att det inte kommit fram skäl att nu göra en annan bedömning. I vårt arbete har vi inte fått något belägg för att kommuner och landsting inte i praktiken har möjlighet att få de upplysningar man behöver från sina företag. Beträffande uppgifter om enskilda, t.ex. en bostadshyresgäst, kan i stället sekretessgränsen mellan företaget och ägarorganen anses utgöra en förbättring för den enskildes integritet i förhållande till vad som gällde innan offentlighetsprincipen infördes i företagen. När det gäller skyddet hos kommuner eller landsting för uppgifter från företaget anser vi inte att det har kommit fram något som visar att detta inte är tillfredsställande. Vi vill här framhålla det stora insynsintresset i verksamhet som rör uppsikt över de kommunala företagen, eftersom det är fråga om förvaltningen av kommunens förmögenhet.

Resonemanget ovan gäller förhållandet mellan företagen och ägaren. Det kan i vissa delar överföras till förhållandet mellan kommunala företag. Det gäller bl.a. möjligheterna för ägarna att genom bolagsordningar eller ägardirektiv bestämma vilka uppgifter som skall lämnas mellan kommunens företag. Om sådana klausuler skulle röra utbyte av uppgifter som kan omfattas av sekretess så innebär de inte att tystnadsplikten bryts direkt med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen. Som vi angett ovan bör det dock vägas in vid en bedömning av om uppgifter skall lämnas ut med stöd av generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen).

Vi lämnar i detta betänkande ett förslag som innebär att offentlighetsprincipen även skall tillämpas av statliga företag. Resonemangen ovan om de kommunala företagen gäller i princip även de statliga.

Statens olika organ har samma möjligheter som kommuner och landsting att genom bolagsordningen eller andra avtal ålägga sina företag uppgiftsskyldigheter. Resonemanget beträffande tillämpliga sekretessbestämmelser blir också detsamma.

För myndigheter gäller att sekretess aldrig hindrar att uppgifter lämnas till regeringen eller riksdagen. I den utsträckning något av dessa två organ utövar ägandet i ett statligt företag, vilket är vanligt, så uppstår inte ens det teoretiska problemet att ett företag skulle anses sig förhindrat att lämna uppgifter till ägaren på grund av att sekretess gäller. I avsnitt 3.4.2 har vi diskuterat att en genomgång av de statliga företagen även måste innebära en bedömning av om sekretesslagens regler ger ett tillfredsställande skydd för känsliga uppgifter. Det är naturligt att en sådan bedömning även avser uppgifter hos myndigheter och därmed jämställda organ som utövar ägandeinflytande för statens räkning.

3.6.3 Uppgiftslämnande mellan bolagsorgan

I Svenska Kommunförbundets skrivelse till Justitiedepartementet diskuteras också om införandet av offentlighetsprincipen i kommunala företag innebär problem för utbytet av uppgifter mellan bolagsorganen, dvs. bolagsstämman, styrelsen, verkställande direktören och revisorer. Denna fråga berördes något i samband med att offentlighetsprincipen infördes i kommunala företag.⁷⁹ Där gjordes bedömningen att sekretess enligt sekretesslagen inte utgjorde hinder för styrelsen eller verkställande direktören att fullgöra den uppgiftsskyldighet i förhållande till stämman som följer av aktiebolagslagen respektive lagen om ekonomiska föreningar. Vidare konstaterades att revisorernas tystnadsplikt borde bestå vid sidan av sekretesslagen. Därför infördes en hänvisning i sekretesslagen till bestämmelser utanför sekretesslagen om revisorers tystnadsplikt.

Dessa resonemang tycks delvis utgå från att bolagsorganen skall betraktas som självständiga i förhållande till varandra i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens mening. Vidare tycks det bygga på att sekretess skulle kunna gälla mellan bolagsorganen. Dessa förutsättningar diskuterades dock inte i förarbetena. Vi skall därför resonera kring detta nedan.

Ett aktiebolag skall ha en styrelse. Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrel-

⁷⁹ Prop. 1993/94:48 s. 39–40

sen har vidare ett övergripande ansvar för kontrollen av bolagets ekonomiska förhållanden och arbetsfördelningen mellan bolagets olika organ. Styrelsen utses av bolagsstämman om inte bolagsordningen anger en annan ordning för vissa ledamöter.

Ett aktiebolag kan eller skall ha en verkställande direktör. Han eller hon utses av styrelsen. Verkställande direktören skall sköta den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar.

Aktieägarna utövar sin rätt att besluta i bolagets angelägenheter på bolagsstämman. Styrelsen och verkställande direktören har skyldighet att under vissa omständigheter lämna uppgifter till bolagsstämman.⁸⁰ Har bolaget färre aktieägare än tio är uppgiftsskyldigheten mera långtgående.⁸¹

Ett aktiebolag skall ha minst en revisor. Revisorn skall granska bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning. Revisorn skall följa anvisningar som meddelas av bolagsstämman, om de inte strider mot lag, bolagsordningen eller god revisionssed. Styrelsen och den verkställande direktören skall ge revisorn tillfälle att genomföra granskningen i den omfattning revisorn anser vara nödvändigt. De skall lämna de upplysningar och det biträde som revisorn begär. En revisor väljs av bolagsstämman. Har bolaget flera revisorer får bolagsordningen ange att någon av dem skall utses på annat sätt.

I tillämpliga delar gäller ovanstående även organen i en ekonomisk förening, dvs. föreningsstämman, styrelsen, verkställande direktören och revisorerna.

Enligt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen skall en handling anses inkommen eller upprättad om den lämnas från ett organ i en myndighetsorganisation till ett annat organ i samma organisation och de båda organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. Enligt 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen gäller sekretess i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Frågan är hur bolagsorganen skall betraktas mot denna bakgrund. Enligt vår uppfattning är det ganska klart att verkställande direktören inte är självständig i förhållande till styrelsen på det sätt som avses i tryckfrihetsförordningen respektive sekretesslagen. Förhållandet kan jämföras med det mellan en kommunal nämnd och nämndens förvaltningschef.⁸² I kommunikationen mellan styrelsen

⁸⁰ 9 kap. 22 § aktiebolagslagen

⁸¹ 9 kap. 24 § aktiebolagslagen

⁸² Jfr Bohlin 2001 s. 101–102

och verkställande direktören kan det således varken uppstå allmänna handlingar eller sekretessgränser.

Enligt vår uppfattning är det mera osäkert om å ena sidan bolagsstämman och å andra sidan styrelsen och verkställande direktören skall betraktas som självständiga i förhållande till varandra. Såvitt vi känner till finns det inga domstolsavgöranden eller uttalanden av JO eller JK som kan utgöra ledning för bedömningen. Styrelsen har ensam ansvar för bolagets organisation och förvaltning. Det talar för att den skall betraktas som självständig i förhållande till bolagsstämman. Å andra sidan har stämman möjlighet att visa sitt missnöje med styrelsen genom att inte bevilja ansvarsfrihet. Stämman har också möjlighet att fatta beslut som styrelsen måste följa i sin förvaltning. Stämmans inflytande är naturligtvis större om bolaget endast har en eller ett mycket litet antal aktieägare. Enligt vår uppfattning är det dock mycket som tyder på att bolagsstämman bör betraktas som självständig i förhållande till styrelsen och verkställande direktören. Det skulle i så fall innebära att allmänna handlingar kan uppstå i kommunikationen mellan stämman och styrelsen respektive verkställande direktören.

Vi anser däremot inte att stämman respektive styrelsen och verkställande direktören kan anses utgöra olika verksamhetsgrenar inom bolaget. Inte heller när det gäller denna fråga finns det några direkt jämförbara avgöranden.⁸³ Bolagsordningen anger ramen för bolagets verksamhet. Denna är såväl stämman som styrelsen och verkställande direktören bunden av. Även om bolagsstämman skall betraktas som självständig i förhållande till styrelsen och verkställande direktören kan det således inte uppstå sekretess enligt sekretesslagen mellan dem, eftersom de inte kan anses utgöra olika verksamhetsgrenar. Det finns inte heller någon uppgiftsskyldighet enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen mellan dem.

Enligt vår uppfattning har revisorerna i förhållande till övriga bolagsorgan en sådan ställning att de skall betraktas som självständiga i den mening som avses i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen. Vår bedömning är också att revisorerna är att betrakta som en annan verksamhetsgren än övriga bolagsorgan.

Revisorn skall granska bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning. Övriga organ skall inom sitt kompetensområde fatta beslut för bolaget in-

⁸³ Jfr SOU 2003:99 s. 252–260

om bolagsordningens ram. Enligt vår uppfattning innebär kommunikation mellan revisorn och övriga bolagsorgan dels att det kan uppstå allmänna handlingar, dels att kommunikationen sker över en sekretessgräns.

Det bör inte leda till några praktiska problem och kan snarare ses som ett önskvärt förhållande. Aktiebolagslagen innehåller en uppgiftsskyldighet för styrelsen och verkställande direktören i förhållande till revisorn. Sekretesslagen innehåller en bestämmelse som innebär att sekretess överförs om en myndighet får en uppgift i verksamhet som avser revision.⁸⁴ Vidare har revisorn tystnadsplikt angående uppgifter som han eller hon får kännedom genom sitt uppdrag. Vår bedömning enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen av revisorns ställning i förhållande till övriga bolagsorgan innebär således att revisorns ställning i ett aktiebolag som omfattas av offentlighetsprincipen är lika tydlig som i andra aktiebolag.

Sammanfattningsvis anser vi således att dagens bestämmelser inte leder till sekretessgränser mellan stämman, styrelsen och verkställande direktören. Mellan dessa organ och revisorn finns dock en sekretessgräns. Den innebär emellertid inget praktiskt problem eftersom aktiebolagslagen innehåller en uppgiftsskyldighet för styrelsen och verkställande direktören i förhållande till revisorn. Med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen kan de således lämna även uppgifter som skulle ha omfattats av sekretess till revisorn. Enligt vår bedömning finns det alltså inget behov av lagändringar när det gäller förhållandet mellan bolagsorganen i ett företag som omfattas av offentlighetsprincipen. Detta gäller naturligtvis både för företag som redan i dag omfattas av offentligheten och för sådana som kommer att omfattas om vårt förslag beträffande statliga företag genomförs.

3.7 Meddelarfrihet för anställda i statliga och kommunala företag

3.7.1 Meddelarfrihetens innehåll

Med meddelarfrihet menas det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedier. Denna frihet ingår

⁸⁴ 13 kap. 1 § sekretesslagen

således som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen.⁸⁵

Meddelarfriheten innebär att varje medborgare har rätt att lämna uppgifter om vad som helst till den som kan offentliggöra uppgifterna i media, t.ex. författare, nyhetsbyråer eller radioredaktioner.⁸⁶ Den gäller, som huvudregel, även för tjänstemän inom den offentliga förvaltningen om de vill lämna sekretessbelagda uppgifter som de fått i sitt arbete. En anställd hos ett företag som skall tillämpa offentlighetsprincipen jämföras med en tjänsteman i offentlig förvaltning även om skyddet för meddelarfriheten då ser något annorlunda ut, se avsnitt 3.7.2. Meddelarfriheten får endast begränsas på det sätt som anges i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen.

Meddelarfriheten kombineras med skydd för anonymiteten och ett förbud mot att efterforska uppgiftslämnare. Den som har tagit emot en uppgift som lämnats för publicering med stöd av meddelarfriheten har tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet.⁸⁷ Alla uppgiftslämnare har samma anonymitetsskydd. Den tystnadsplikten kan dock brytas under vissa förutsättningar, som är närmare angivna i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen.

Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter eller andra allmänna organ inte får efterforska t.ex. vem som har lämnat ett meddelande med stöd av meddelarfriheten.⁸⁸ Efterforskning får dock ske om det behövs för att väcka åtal eller göra något annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Vid en sådan efterforskning måste dock myndigheterna beakta den tystnadsplikt som beskrivits i föregående stycke.

Reglerna om meddelarfrihet, anonymitet och förbud mot efterforskning är viktiga moment i yttrandefriheten. De är en väsentlig förutsättning för massmediernas möjligheter att skaffa och förmedla information och medverka i den allmänna debatten.⁸⁹ För att massmedierna skall kunna fylla sin funktion att granska dem som utövar makt krävs att de får tillgång till riklig, allsidig och så långt möjligt korrekt information. Meddelarfriheten, i kombination med anonymitetsskyddet och förbudet mot efterforskning, kan ses som

⁸⁵ DsJu 1977:11/Del 1 s. 172

⁸⁶ 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen

⁸⁷ 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen

⁸⁸ 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen

⁸⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 111

ett yttersta medel till skydd mot obehöriga påtryckningar från chefer, kollegor m.fl. mot en anställd i offentlig förvaltning som kan komma att använda sin meddelarfrihet.⁹⁰ En anställd i ett privat företag har inte detta skydd, eftersom arbetsgivaren inte är bunden av efterforskningsförbudet. Det är mera osäkert vad som gäller för en anställd hos ett organ som enligt sekretesslagen skall tillämpa offentlighetsprincipen, se avsnitt 3.7.2.

Enligt tryckfrihetsförordningen får ingen dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet för missbruk av tryckfriheten i annat fall än tryckfrihetsförordningen bestämmer.⁹¹ Av motsvarande bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen framgår att myndigheter eller andra allmänna organ inte utan stöd i yttrandefrihetsgrundlagen får ingripa mot någon som har missbrukat yttrandefriheten.⁹² Dessa bestämmelser innebär att de som är offentliganställda är skyddade inte bara mot straffrättsliga åtgärder och ersättningsskyldighet utan även mot uppsägning och avskedande. Enligt praxis innebär det också att alla åtgärder som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd och som grundar sig på medverkan i tryckt skrift i princip anses vara otillåtna enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.⁹³

Avsikten med meddelarfriheten är inte att få till stånd ett omfattande flöde av hemliga uppgifter från den offentliga förvaltningen till massmedierna och än mindre att sådana uppgifter i stor utsträckning skall offentliggöras. Syftet är i stället att samhällsdebatten inte skall berövas från allmän synpunkt mycket betydelsefulla uppgifter av den anledningen att dessa är sekretessbelagda av hänsyn till ett just i det aktuella sammanhanget mindre tungt vägande sekretessintresse.⁹⁴

I vissa särskilt angivna fall kan den som lämnat ett meddelande med stöd av meddelarfriheten ändå drabbas av straffrättsligt ansvar.⁹⁵ Det kan bli fallet om själva handlingen att lämna meddelandet innebär att meddelaren gör sig skyldig till ett allvarligt brott mot rikets säkerhet.⁹⁶ En annan situation är att meddelaren uppsåtligen lämnar ut en allmän handling i strid med sekretesslagen eller i strid med en

⁹⁰ Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70) s. 131

⁹¹ 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen

⁹² 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen

⁹³ SOU 1990:12 s. 63, Ds 2001:9 s. 19, AD 1983 nr 46 och 1991 nr 106

⁹⁴ DsJu 1977:11/Del 1 s. 173

⁹⁵ 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen

⁹⁶ Högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott (19 kap. 1, 5, 6 och 8 §§, 18 kap. 1 § samt 22 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken).

myndighets beslut om att handlingen lämnas ut med förbehåll om hur den får användas. Ett tredje och sista fall är att meddelaren uppsåtligen på något annat sätt lämnar ut en uppgift för vilken det gäller en tystnadsplikt som i särskild lag angetts bryta meddelarfriheten. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen (16 kap. 1 §).

När det gäller ett uppsåtligt brott mot en tystnadsplikt som bryter meddelarfriheten, kan domstol besluta att anonymitetsskyddet skall upphöra. Förbudet för myndigheter att efterforska vem som har lämnat ett meddelande upphör dock genast när det är fråga om ett brott mot tystnadsplikten. Det innebär således att t.ex. åklagarmyndigheten har rätt att försöka ta reda på vem som lämnat ett visst meddelande. Samtidigt har den journalist som tagit emot meddelandet tystnadsplikt tills en domstol beslutar att det är nödvändigt att uppgiften om huruvida den tilltalade eller skäligen misstänkte är meddelare redovisas.

3.7.2 Oklarheter kring meddelarfriheten för anställda i kommunala företag

Tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av allmänna handlingar gäller också handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande.⁹⁷ Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall jämföras med myndigheter vid tillämpning av sekretesslagen.

Vi har ovan föreslagit att motsvarande regler skall gälla i statliga företag. Eftersom diskussionerna om meddelarfrihetens innebörd hittills gällt kommunala företag är det endast dessa som nämns i den fortsatta redogörelsen. Oklarheterna kring meddelarfriheten kommer om vårt förslag genomförs dock även att gälla de statliga företagen.

När reglerna om allmänna handlingar gjordes tillämpliga på kommunala företag, var syftet bl.a. att behålla meddelarfriheten så att en överflyttning av kommunal verksamhet från en myndighet till ett privaträttsligt objekt inte skulle leda till en försvagning av den offentliga insynen i verksamheten.⁹⁸ Frågan är om den nuvarande regleringen verkligen uppnår detta syfte. Redan i samband med att offentlighetsprincipen infördes i kommunala företag diskuterade

⁹⁷ 1 kap. 9 § sekretesslagen

⁹⁸ Prop. 1993/94:48 s. 35

lagrådet om utrymmet för meddelarfriheten krymper när en kommunal verksamhet flyttas från en nämnd till ett kommunalägt företag.⁹⁹

Först kan konstateras att bestämmelsen i sekretesslagen om kommunala företag fått en utformning som i första hand syftar på 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Meddelarfriheten regleras dock i 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen medan inskränkningarna i meddelarfriheten regleras i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. Trots detta är 16 kap. 1 § sekretesslagen, som reglerar vilka tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten, tillämplig i kommunala företag, eftersom dessa skall jämföras med myndigheter vid tillämpningen av sekretesslagen.

En anställd i ett kommunalt företag kan inte dömas för brott mot tystnadsplikten och därmed förknippad skadeståndsskyldighet om uppgifter lämnas till massmedia och omfattas av meddelarfriheten.¹⁰⁰ Det är dock mera oklart vad som gäller andra påföljder på grund av de lämnade uppgifterna. En sådan frågeställning rör förhållandet mellan meddelarfriheten och skadeståndsansvar enligt aktiebolagslagen eller lagen om ekonomiska föreningar. Vidare är det oklart om den anställde i ett kommunalt företag kan drabbas av arbetsrättsliga påföljder på grund av att uppgifter lämnas till massmedier. Slutligen skyddar efterforskningsförbudet troligen inte anställda i kommunala företag från att arbetsgivaren försöker ta reda på vem som lämnat uppgifter till massmedia. Förbudet att efterforska meddelare riktar sig till myndigheter eller annat allmänt organ. Det omfattar sannolikt inte de kommunala bolagen.

Sammanfattningsvis är innebörden av meddelarfriheten i kommunala företag är oklar. Vi konstaterade i vårt huvudbetänkande *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) att vi måste återkomma till frågan om meddelarfrihet i kommunala företag när vi behandlar frågan om allmänna handlingar i statliga bolag, eftersom samma oklarhet kommer att uppstå om insynen i statliga företag utvidgas.

⁹⁹ A.prop. s. 86

¹⁰⁰ Ibid.

3.7.3 Meddelarfriheten för anställda i statliga och kommunala företag måste bli tydligare

Vårt förslag: För att offentlighetsprincipen skall få fullt genomslag måste meddelarfrihetens omfattning för anställda i kommunala och statliga företag förtydligas. Genom en hänvisning i sekretesslagen till vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skall meddelarfriheten för anställda i ett företag som omfattas av offentlighetsprincipen likställas med den för anställda hos myndigheter. Det stärkta skyddet skall dock inte gälla en verkställande direktör.

Det stärkta skyddet för meddelarfriheten skall, med motsvarande undantag, också gälla anställda hos organ som är uppräknade i bilagan till sekretesslagen om publiceringsmeddelandet rör den verksamhet som anges i bilagan.

När regeln¹⁰¹ om insyn i kommunala företag infördes var avsikten att behålla meddelarfriheten i de kommunala företagen så att en överflyttning av kommunal verksamhet från myndighet till företag inte skulle leda till en försvagning av den offentliga insynen i den verksamhet som bedrivs i allmän regi.¹⁰² Lagrådet diskuterade i sitt yttrande över regeringens förslag att det fanns viss risk för att utrymmet för meddelarfrihet krymper när en kommunal verksamhet flyttas från en nämnd till ett kommunalägt företag trots att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess görs tillämpliga på företaget.¹⁰³ Regeringen ansåg att det teoretiskt sett kunde finnas sådana skillnader som Lagrådet beskrev men att de i praktiken inte medförde några allvarliga konsekvenser för tillämpningen. Regeringen anförde vidare att den framtida rättstillämpningen fick närmare avgöra gränserna för meddelarfriheten.

Frågan om meddelarfrihetens innebörd i kommunala företag kan delas upp i flera delfrågor. Den första frågan gäller straff för brott mot tystnadsplikten och därmed förknippad skadeståndsskyldighet. Där är det klart att en anställd i ett kommunalt företag som bryter tystnadsplikten genom att lämna uppgifter till media går fri från straff och skadestånd på grund av sekretessbrott på samma sätt som en anställd i en myndighet.¹⁰⁴

¹⁰¹ 1 kap. 9 § sekretesslagen

¹⁰² Prop. 1993/94:48 s. 35

¹⁰³ A.prop. s. 35–36

¹⁰⁴ Ibid.

Den andra frågan gäller avtalsgrundade tystnadsplikter. Inom myndighetsfären anses funktionärerna kunna åläggas tystnadsplikt endast författningsvägen och inte genom avtal. Utanför myndighetssektorn kan däremot avtal om sekretess träffas med rättslig verkan. Tystnadsplikt anses normalt följa av den anställdes lojalitetsplikt även om det inte finns något särskilt avtal om tystnadsplikt. Det är numera en vedertagen uppfattning att sådana avtalsgrundade tystnadsplikter åtminstone i princip bryter meddelarfriheten.¹⁰⁵ Tryckfrihetsförordningen bygger på principen att tryckfriheten skyddas bara gentemot det allmänna. Ur tryckfrihetsförordningen kan därför inte utläsas att grundlagen skulle hindra en enskild från att genom avtal med en annan enskild inskränka sin rätt att yttra sig i tryckt skrift så som han eller hon kan begränsa sin frihet att yttra sig i andra former.¹⁰⁶

Arbetsdomstolen har under senare år gjort uttalanden i domar som visar att privatanställda inte har något särskilt skydd mot ingripanden från arbetsgivaren på grund av brott mot den tystnadsplikt som anses vara förenad med en anställning. Domstolen anser inte heller att det kan bli aktuellt att genom rättspraxis införa meddelarrätt i sådana fall.¹⁰⁷ Är arbetsgivarens möjligheter att ingripa mot en anställd som brutit tystnadsplikten genom att lämna uppgifter till media begränsade beror det på reglerna om anställningsskydd. Reglerna om anställningsskydd kan innebära att arbetsgivaren inte får vidta sanktioner mot alla avtalsbrott från en anställds sida.¹⁰⁸

Sammanfattningsvis innebär detta att en anställd i ett kommunalt företag som använder sin meddelarfrihet kan drabbas av avsked eller andra arbetsrättsliga reaktioner. Vid våra kontakter med representanter för olika kommunala företag har det dock kommit fram att flera företag i detta hänseende ser sig själva som myndigheter. De uppger således att de inte skulle vidta åtgärder mot en anställd som använt sin meddelarfrihet. Alla företag har dock inte varit av denna uppfattning. Enligt vissa företrädare skulle man troligen i vart fall försöka efterforska vem som lämnat meddelandet även om frågan om att vidta någon reaktion troligen skulle avgöras från fall till fall. Vidare har vi fått uppgifter om att det i vissa kommunala företag förekommer att t.ex. anställda i chefspositioner har klausuler om tystnadsplikt inskrivna i sina anställningsavtal.

¹⁰⁵ A.prop. s. 85

¹⁰⁶ Prop. 1986/87:151 s. 119

¹⁰⁷ Ds 2001:9 s. 30–31

¹⁰⁸ A.a. s. 31–32

En tredje fråga rör förhållandet mellan meddelarfriheten och skadeståndsansvaret för styrelseledamöter enligt aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar. Enligt dessa regler blir styrelseledamöter skadeståndsskyldiga om de i samband med sitt uppdrag uppsåtligt eller av oaktsamhet skadar företaget eller föreningen.¹⁰⁹ Skadeståndsreglerna är ett uttryck för att styrelseledamöterna har en lojalitetsplikt gentemot bolaget eller föreningen. Lojalitetsplikten följer dock inte direkt av lagen utan bygger på allmänna rättsprinciper. Styrelseledamöter har på grund av sin ställning som syssломän tystnadsplikt beträffande sådan information som kan skada företaget om den lämnas ut.¹¹⁰

Det skulle således kunna uppstå en konflikt mellan styrelseledamöternas lojalitetsplikt och meddelarfriheten. Yttrandefrihetsutredningen föreslog en formulering av meddelarfriheten som även omfattade styrelseledamöter i aktiebolag och ekonomiska föreningar.¹¹¹ Meddelarskyddskommitténs förslag¹¹² och förslaget i *Yttrandefrihet för privatanställda* (Ds 2001:9) är dock begränsade till att gälla i förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. Meddelarskyddskommitténs förslag omfattade också förhållandet mellan vissa typer av föreningar och deras medlemmar.

En fjärde fråga rör om anonymitetsskyddet är detsamma för anställda i myndigheter som för anställda i kommunala företag. Anonymitetsskyddet innebär bl.a. att den som tar emot ett meddelande har tystnadsplikt om vem som har lämnat meddelandet.¹¹³ Det är klart att detta skydd omfattar alla meddelare. Det är således oberoende av om en person som lämnar ett meddelande om sin arbetsgivare är anställd inom den offentliga eller privata sektorn.

En femte fråga är vilken innebörd förbudet mot efterforskning av den som har lämnat ett publiceringsmeddelande har för anställda i kommunala företag. Förbudet gäller för myndighet och "annat allmänt organ". Som annat allmänt organ räknas organ som till sin karaktär står myndighet nära och som i huvudsak fullgör uppgifter som skall ombesörjas av staten eller en kommun.¹¹⁴ De kommunala företagen faller troligtvis utanför denna beskrivning.¹¹⁵ Det förefaller således som att kommunala företag som omfattas av 1 kap. 9 §

¹⁰⁹ 15 kap. 1 § aktiebolagslagen (1975:1385) och 13 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar

¹¹⁰ SOU 1990:12 s. 98

¹¹¹ SOU 1983:70

¹¹² SOU 1990:12

¹¹³ 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen

¹¹⁴ Prop. 1975/76:204 s. 145, prop. 1948:230 s. 86–87

¹¹⁵ Prop. 1993/94:48 s. 86

sekretesslagen inte omfattas av efterforskningsförbudet. Vid våra möten med företrädare för kommunala företag har några i och för sig angett att bolaget anser att det omfattas av efterforskningsförbudet medan andra haft uppfattningen att de inte omfattas. Skall meddelarfriheten ha en liknande omfattning i kommunala företag som i myndigheter är det otillfredsställande att efterforskningsförbudet gäller endast på grund av de kommunala företagens egna åtaganden.

Frågan om privatanställdas yttrandefrihet har varit aktuell i olika sammanhang. Yttrandefrihetsutredningen lämnade ett förslag om utvidgning av meddelarfriheten som skulle gälla även i förhållande till enskilda.¹¹⁶ Förslaget fick ett blandat remissmottagande. Frågan utreddes därefter av Meddelarskyddskommittén.¹¹⁷ Förslaget innebär att meddelarfrihet och rätt att publicera sig skulle gälla i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare respektive föreningar och deras medlemmar. Detta förslag ledde inte heller till lagstiftning. Frågan har på nytt diskuterats i *Yttrandefrihet för privatanställda* (Ds 2001:9). Förslaget i promemorian har begränsats till att gälla information som på något sätt har anknytning till det allmänna.

Syftet med att införa offentlighetsprincipen i företag med stark anknytning till staten, kommuner eller landsting är att insynen skall vara oberoende av i vilken form offentlig verksamhet bedrivs. Meddelarfriheten är ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen.¹¹⁸ Syftet med meddelarfriheten är att samhällsdebatten inte skall berövas från allmän synpunkt mycket betydelsefulla uppgifter av den anledningen att dessa är sekretessbelagda av hänsyn till ett just i det aktuella sammanhanget mindre tungt vägande sekretessintresse.¹¹⁹

Som framgått ovan kan dock osäkerheten kring innebörden av meddelarfriheten i kommunala företag innebära att offentlighetsprincipen inte får samma innebörd som hos myndigheter. Ovan har också framgått att frågan om meddelarfrihet i företag diskuterats flera gånger utan att få en fullständig lösning. En orsak tycks vara att det föreligger en konflikt mellan det offentlighetsrättsliga regelverket rörande offentlighet och sekretess och det privaträttsliga regelverket rörande lojalitetsplikt mot arbetsgivaren.¹²⁰

¹¹⁶ SOU 1983:70

¹¹⁷ SOU 1990:12

¹¹⁸ DsJu 1977:11/Del 1 s. 172

¹¹⁹ DsJu 1977:11/Del 1 s. 173

¹²⁰ Ann-Charlotte Landelius, *Insynen i kommunala företag*, SvJT 1999 s. 65

I de angivna diskussionerna har det inte gjorts någon skillnad mellan kommunala företag och rent privaträttsliga företag. Frågan är om det är en riktig utgångspunkt att jämställa kommunala företag och, om vårt förslag genomförs, statliga företag med rent privata företag i detta hänseende. De speciella förhållandena för de kommunala och statliga företagen, dvs. att staten, kommuner eller lands- ting har ett avgörande inflytande över dem, används som motiv för att de skall tillämpa handlingsoffentligheten och sekretesslagen. Samma omständigheter borde således kunna ligga till grund för att behandla kommunala och statliga företag och rent privata företag olika när det gäller meddelarfriheten.

Den omständigheten att företagen skall tillämpa handlingsoffentlighet och sekretesslagen innebär att de redan är underkastade en viss offentlighetsreglering. Det betyder i sin tur att ett förtydligande av meddelarfriheten kan ske inom det regelverket. De tidigare förslag som rört privatanställdas yttrandefrihet har inte haft den möjligheten. Förslagen har i stället utformats inom ramen för den arbetsrättsliga lagstiftningen.

För att den utvidgade handlingsoffentligheten skall få fullt genomslag anser vi att meddelarfrihetens omfattning i kommunala och statliga företag bör förtydligas. Meddelarfriheten är ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen. Avsikten när offentlighetsprincipen infördes i kommunala företag var också att behålla meddelarfriheten så att en överflyttning av kommunal verksamhet från myndighetsform till annan form inte skulle påverka insynen negativt. Frågan är då på vilket sätt kommunala och statliga företag kan jämställas med myndigheter när det gäller innebörden av meddelarfriheten.

Ovan har vi beskrivit vissa problemställningar kring meddelarfriheten i kommunala företag. Frågan är om det är möjligt att lösa hela problemet eller om det finns hinder för att åstadkomma total likhet mellan myndigheter och kommunala företag när det gäller meddelarfrihet. Eventuellt kan lösningen beskrivas som en trestegsraket där vi kan välja åtgärdsnivå.

En mindre ändring som skulle leda en bit på vägen men inte göra statliga och kommunala företag jämställda med myndigheter är att ändra 1 kap. 9 § sekretesslagen så att det tydligt framgår att efterforskningsförbudet gäller även företagen. Så länge en anställd i ett kommunalt eller statligt företag lämnar sitt meddelande anonymt skyddar en sådan förändring mot skadeståndskrav och arbetsrättsliga sanktioner. Men om meddelandet lämnas öppet så att det inte

behövs någon efterforskning för att avgöra vem som gjort det, skulle det fortfarande råda oklarhet kring meddelarfrihetens innebörd.

En mera heltäckande lösning vore att jämställa förhållandet mellan ett 1:9-företag som arbetsgivare och dess anställda och en myndighet och dess anställda. Ett sätt att uppnå det är att i 1 kap. 9 § sekretesslagen hänvisa till 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen. Det är i dessa bestämmelser som varje medborgare garanteras rätt att lämna meddelande till media inom de ramar som respektive grundlag anger. En hänvisning till 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen respektive 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen skulle göra klart att förbudet mot andra ingripande än sådana som anges i respektive grundlag gäller även de kommunala företagen i förhållande till sina anställda.

En del av problemet med meddelarfriheten i förhållande till kommunala företag tycks vara att grundlagarna bara binder det allmänna och att ett kommunalt företag inte betraktas som det allmänna i detta sammanhang. Poängen med en hänvisning till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är att företagen i förhållande till sina anställda blir bundna av grundlagarna på samma sätt som myndigheter.

Vi föreslår att denna förstärkning av meddelarfriheten för anställda i företag som omfattas av offentlighetsprincipen skall genomföras. På så sätt uppnås syftet att insynen i offentlig verksamhet skall vara oberoende av i vilken form verksamheten bedrivs. Som framgår nedan skall det stärkta skyddet för meddelarfriheten inte gälla en verkställande direktör.

En sådan lösning lämnar dock frågan om skadeståndsskyldighet för styrelseledamöter hängande i luften. Eftersom förbudet mot ingripande följer av en hänvisning i sekretesslagen, inte direkt av grundlagen, uppstår det konkurrens mellan sekretesslagen och aktiebolagslagen.¹²¹ Enligt sekretesslagens hänvisning får bolaget inte ingripa mot styrelseledamöter på annat sätt än grundlagarna tillåter men enligt aktiebolagslagen får bolaget begära skadestånd om styrelseledamöten uppsåtligen eller av oaktsamhet skadat företaget. Eftersom det är bolaget som agerar i båda fallen borde det rent praktiskt inte vara ett problem. Men skadeståndsskyldigheten enligt aktiebolagslagen är en del av minoritetsskyddet. En skadeståndstalan

¹²¹ För styrelseledamöter i en ekonomisk förening uppstår konkurrens mellan sekretesslagen och lagen om ekonomiska föreningar. Resonemanget i texten gäller även skadeståndsansvar enligt lagen om ekonomiska föreningar.

kan därför föras för bolagets räkning av en ägare till minst en tiondel av samtliga aktier.

Meddelarfriheten gäller inte en myndighet som sådan. Meddelarfriheten omfattar således inte uppgifter som en myndighet lämnar t.ex. i form av ett pressmeddelande. Vidare anses verkschefer och vissa andra högre befattningshavare ha en sådan ställning att de som personer är intimt förknippade med de tjänster som de upprätthåller. Det kan beträffande dessa vara svårt att avgöra när de uttalar sig på myndighetens vägnar eller som medborgare i allmänhet.¹²²

I ett aktiebolag är det styrelsen och i vissa fall verkställande direktören som företräder bolaget. Den beskrivna gränsdragningsproblematiken skulle således kunna uppstå även beträffande styrelseledamöter och verkställande direktören. Dessa funktioner och det regelverk som gäller för dem genom aktiebolagslagen saknar också direkta motsvarigheter inom myndighetsstrukturen. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det inte är möjligt att införa ett fullständigt skydd för styrelseledamöternas och verkställande direktörens meddelarfrihet i företag som omfattas av offentlighetsprincipen.

Vi föreslår att företag som skall tillämpa offentlighetsprincipen också skall jämföras med myndigheter när det gäller skyddet för anställdas meddelarfrihet. Den verkställande direktören är anställd av aktiebolaget eller den ekonomiska föreningen. Ovan har vi dock funnit att den verkställande direktören inte skall omfattas av det stärkta skyddet för anställdas meddelarfrihet. Det krävs därför ett uttryckligt undantag i lagtexten för verkställande direktören. Styrelseledamöterna är inte anställda. De behöver således inte undantas.

Det kommer således även om vårt förslag genomförs vara möjligt för ett företag att föra en skadeståndstalan enligt aktiebolagslagen eller lagen om ekonomiska föreningar mot en styrelseledamot eller verkställande direktören som orsakat bolaget eller föreningen en skada genom ett publiceringsmeddelande. Det är även möjligt för företaget att ingripa mot verkställande direktören med arbetsrättsliga åtgärder.

Vårt förslag ovan påverkar inte meddelarfriheten i de organ som räknas upp i bilagan till sekretesslagen. Det är inte helt tillfredsställande eftersom flera av organen i bilagan är upptagna där just för att de bedriver verksamhet som utgör myndighetsutövning mot

¹²² Jfr bl.a. JK beslut 2003-10-08, dnr 2768-03-03

enskilda. Det är i just sådan verksamhet som behovet av öppenhet anses vara som störst. Det är också motivet till varför organen med de angivna verksamheterna tagits in i bilagan till sekretesslagen.

De organ som blir kvar i bilagan om vårt förslag till insyn i statliga företag genomförs är i stor utsträckning rent privata företag. Ett förtydligande av meddelarfriheten skulle i så fall komma närmare den problematiska diskussionen om insyn i privata företag som varit aktuell i tidigare utredningar. Å andra sidan skulle ett förtydligande av meddelarfriheten för organen i bilagan bara gälla i just den verksamhet som tagits upp i bilagan och som ofta är myndighetsutövning. Beträffande denna verksamhet har det offentliga rättsliga regelverket kring offentlighet och sekretess gjorts tillämpligt på organen i bilagan. Det resonemang vi fört ovan om de kommunala företagens särställning i förhållande till övriga företag kan således tillämpas även på organen i bilagan i den verksamhet som avses där. Mot den bakgrunden föreslår vi att skyddet för meddelarfriheten skall förbättras även för de anställda i de organ som anges i bilagan. Det gäller dock endast meddelanden som rör den verksamhet som tagits upp i bilagan och där offentlighetsprincipen således är tillämplig.

3.8 Ekonomiska konsekvenser av förslaget till insyn i statliga företag

Vår bedömning: Införandet av offentlighetsprincipen hos statliga företag innebär i de allra flesta fall små kostnader för investeringar och drift. Dessa kostnader skall vägas mot de vinster som uppstår genom bättre insyn, t.ex. ökad effektivitet och minskad risk för korruption. Vidare innebär bevarande av de statliga företagens arkiv en vinst för vårt kulturarv.

Vissa av de berörda företagen finansieras helt eller delvis av anslag. Eftersom kostnaderna för offentlighetsprincipen är små, ryms de inom befintliga anslag.

3.8.1 Vårt uppdrag till Statskontoret

Vi beslutade den 15 mars 2004 att uppdra åt Statskontoret att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av våra överväganden när det gäller införandet av rätt att ta del av allmänna handlingar hos statliga företag.

I uppdraget angav vi att Statskontoret skulle utgå från följande grundläggande antaganden:

- En utgångspunkt skall vara att analysen omfattar företag där staten har ett rättsligt bestämmande inflytande och att det begreppet har samma innebörd som för kommunala företag (1 kap. 9 § sekretesslagen).
- En annan utgångspunkt skall vara att Statskontoret skall utgå från statliga företags huvudkontor och inte försäljningsställen eller driftsverksamheter.

I ett tidigare skede av vårt arbete fick Statskontoret i uppdrag att undersöka de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. För att genomföra uppdraget analyserade Statskontoret ett s.k. nollalternativ, dvs. kostnaderna utan att en ny skyldighet att lämna ut handlingar elektroniskt infördes. Statskontoret inhämtade information genom en enkätundersökning, intervjuer och hearing. Statskontoret redovisade det uppdraget i oktober 2000. Vi angav i det nu aktuella uppdraget att Statskontoret i tillämpliga delar borde beakta de analyser som gjordes då.

I uppdraget till Statskontoret påpekade vi också att rätt att ta del av allmänna handlingar sedan år 1995 gäller i aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar och handelsbolag där kommuner eller lands- ting har ett rättsligt bestämmande inflytande. Vi angav att utfallet av denna reform borde beaktas som ett underlag vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna för statliga företag.

3.8.2 Statskontorets rapport

Här följer en sammanfattning av Statskontorets rapport.¹²³ Texten är en förkortad version av den sammanfattning Statskontoret själv gjort av sin rapport. Eventuella omdömen och värderingar är således

¹²³ Införandet av rätt att ta del av allmänna handlingar i statliga företag – en konsekvens- analys, Statskontorets rapport 2004:14

Statskontorets. Rapporten i sin helhet finns tillgänglig i pdf-format på Statskontorets hemsida¹²⁴. Indelningen av företagen i fyra grupper är också Statskontorets egen. I avsnitt 3.3.5 redogör vi för vår bedömning när det gäller hur de företag som skall omfattas av offentlighetsprincipen bör avgränsas.

Statskontorets bedömningar

Det är viktigt att noga välja vilka statliga företag som bör omfattas av en ny skyldighet. Statskontoret bedömer att den i rapporten identifierade målgruppen om 76 företag sannolikt behöver ses över. Dels kan det finnas några fler företag som bör ingå i diskussionen. Framför allt synes det inte lika effektivt för alla företag att omfattas av en ny skyldighet.

Statskontoret har därför delat in målgruppens företag i följande fyra grupper för fortsatta diskussioner om införande av en ny skyldighet. Företagen i tre av de fyra grupperna bedöms ha olika prioritet för att genom en ny skyldighet nå rimliga insynsmål utan att dessa kostar för mycket.

Högst prioritet: Den grupp av företag med sannolikt lägst kostnad består av 44 företag med cirka 30 tusen anställda. Investeringarna bedöms bli 30 Mkr och de årliga driftkostnaderna 8 Mkr/år. Företagen i denna grupp är:

- 17 aktiebolag med av regeringen markerade särskilda samhällsintressen
- Alla (25) statliga stiftelser
- Alla (2) statliga företag med andra associationsformer.

Lägre prioritet: En grupp som bedöms ha högre kostnad består av 17 statliga aktiebolag, vilka alla av regeringen är markerade att ha marknadsmässiga resultatkrav. De har cirka 9 tusen anställda. Investeringarna bedöms bli 15 Mkr och de årliga driftkostnaderna 4 Mkr/år.

Oklar prioritet: En tredje grupp innehåller fyra företag med oklara förutsättningar: För tre av dem är det oklart hur man bör se på vissa konkurrensskäl mot en ny skyldighet. Och för det fjärde företaget är det oklart hur man bör se på hälsopolitiska skäl mot en ny skyldighet kontra olika argument för en sådan skyldighet.

Lägst prioritet: Den fjärde gruppen omfattar elva företag som bedöms ha de tydligast starka skälen för att vara tveksam till en ny skyldighet. Tre av dessa företag är under avveckling och det synes därför tveksamt att införa en ny skyldighet för dem. Ett företag är utlandsregistrerat och det synes bland annat därför opraktiskt att försöka införa regler för det. Och sju företag har till synes tunga marknadsskäl som leder till höga kostnader vid en ny skyldighet.

¹²⁴ www.statskontoret.se

Prioritet	Antal företag	Typer av statliga företag	Antal anställda	Invest. Mkr	Årskostn Mkr/år
Högst	44	Stiftelser mm + Samhällsintresse-AB	31 000	30	8
Lägre	17	De flesta marknads- mässiga AB	9 000	15	4
Oklar	4	Vissa AB med oklara skäl för och mot	18 000	25	19
Lägst	11	AB med tyngst kost- nadsskäl mot	83 000	30	63
Sum	76	Alla majoritetsägda statliga företag	141 000	90	94

Statskontoret bedömer att ovanstående kostnader är grovt uppskattade och att verklighetens konsekvenser för företagen kan ligga inom cirka plus 75 eller minus 50 procent av de ovan angivna uppskattningarna.

Sysselsättningseffekten

Statskontoret har bedömt att en ny skyldighet för statliga företag skulle medföra följande ökning i sysselsättningen:

Prioritet	Antal företag	Antal anställda nu	Bedömt tillkommande personalbehov
Högst	44	31 000	33 årsarbetskrafter
Lägre	17	9 000	18 årsarbetskrafter
Oklar	4	18 000	75 årsarbetskrafter
Lägst	11	83 000	157 årsarbetskrafter
Summa	76	141 000	283 årsarbetskrafter

Dessa sysselsättningseffekter för företagen ingår i ovan redovisade årliga driftkostnader. Osäkerheten är lika stor här som där.

En ny skyldighets kostnad relativt dagens

Statskontoret finner att införande av offentlighetsprincipen för alla statliga företag där staten har ett dominerande rättsligt inflytande blir dyrt jämfört med de cirka 550 Mkr per år som offentlighetsprincipen bedöms kosta idag enligt följande översikt:

Statliga myndigheter	460 Mkr/år
Kommunala myndigheter	60 Mkr/år
Kommuners och landstings företag	30 Mkr/år
Summa	550 Mkr/år

För många av de statliga företagen bedöms det dock bli fråga om mycket små investeringar och årliga driftkostnader. Det rör då främst de små företagen i gruppen ”Högst prioritet”. För många av dessa kan det dock ifrågasättas om det inte är mer effektivt att göra om dem till statliga myndigheter istället.

Statskontorets slutsatser

För många statliga företag blir kostnaderna små. För många andra statliga företag bedöms kostnaderna bli mycket höga i förhållande till den ringa ekonomiska nytta som väntas erhållas. Nyttokostnadskvoten bedöms bli extra liten i statliga företag med utländska dotterbolag och i företag som spelar mot tunga marknadskrafter. Statskontorets slutsats är att utländska företag svårligen kan omfattas av en ny skyldighet.

Om en ny skyldighet införs för vissa statliga företag, så måste först noga övervägas vilka statliga företag som bör omfattas av den. Sannolikt bör därvid i första hand ingå: de flesta statliga stiftelserna, de flesta statliga bolag som av regeringen klassats som företag med särskilda samhällsintressen, samt de flesta statliga företag med annan associationsrätlig form (än aktiebolag eller stiftelse). Samtidigt bör dock först prövas om inte dessa företag med fördel kan göras om till statliga myndigheter istället. Statskontorets uppfattning är att det kan vara mest effektivt och minst kostsamt att ombilda dessa företag och stiftelser till myndigheter.

3.8.3 Vår bedömning

Vissa av företagen i Statskontorets rapport omfattas inte av vårt förslag. Vi har i avsnitt 3.3.4 förklarat att förslaget endast gäller svenska juridiska personer. I avsnitt 3.3.5 har vi diskuterat att mycket talar för att företag som är under avveckling bör kunna omfattas av undantag från offentlighetsprincipen. I bilaga 1 finns en lista över de företag som vi funnit under vår kartläggning och som skulle omfattas av vårt förslag. Precis som Statskontoret konstaterar

bör det tillkomma företag, särskilt stiftelser, men det påverkar troligen inte bedömningarna av kostnaderna i någon större omfattning.

I avsnitt 3.3.5 har vi diskuterat hur företagens påståenden om marknadsskäl och andra argument mot offentlighet bör vägas mot argument för offentlighet, t.ex. insynsintresset och monopolställning. Vi kommenterar därför inte det ytterligare här.

Vi delar Statskontorets uppfattning att införandet av offentlighetsprincipen hos statliga företag i de allra flesta fall innebär små kostnader för investeringar och drift. Detta är särskilt tydligt i grupperna som Statskontoret gett prioritet ”högst”, ”lägre” och ”oklar”. Vi tycker dock inte att det finns något direkt stöd för att tro att efterfrågan på handlingar hos statliga företag skulle vara mycket större än hos myndigheter och kommunala företag. De kommunala företagen uppger att efterfrågan gäller representation och handlingar med anknytning till upphandling och annan liknande affärsverksamhet. Alla företag har dock ansett att efterfrågan är begränsad. Bland de kommunala företag vi har träffat finns sådana som agerar på en helt konkurrensutsatt marknad, t.ex. energimarknaden. Det kan dock inte helt uteslutas att det för något statligt företag kan råda så speciella förhållanden att efterfrågan på handlingar skulle bli märkbart högre. Det är i så fall en omständighet som får vägas mot insynsintresset i samband med en sådan bedömning som vi beskriver i avsnitt 3.3.5. En stor efterfrågan på handlingar hos ett visst företag skulle dock kunna tyda på att behovet av insyn i just den verksamheten är stort.

De begränsade kostnaderna skall vägas mot de vinster som uppstår genom en bättre insyn, t.ex. bättre effektivitet och minskad risk för korruption. Ett krav på ordning och reda bland handlingar kan även leda till positiva effekter för verksamheten i företaget. De flesta företrädare för kommunala företag som vi mött tycks mena att investeringar i dokumenthanteringssystem och utveckling av rutiner för dokumenthantering snarare drivs av verksamhetens behov än av att företagen måste följa vissa regler om registrering och arkivering. Vidare innebär ett tydligt krav på bevarande av statliga företags arkiv en klar vinst för kulturarvet.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att kostnaderna för att genomföra vårt förslag är små. Av Statskontorets yttrande framgår att kostnaderna för driften av offentlighetsprincipen i dag uppskattas till 550 miljoner kr. Det finns ingen särskild post i statsbudgeten för detta. Jämfört med den offentliga förvaltningens totala omfattning är detta också ett mycket litet belopp. De statliga

aktiebolagen omsatte år 2003 totalt nära 300 miljarder kr. I det beloppet ingår i och för sig även de börsnoterade aktiebolagen, som inte omfattas av vårt förslag. Även sedan deras omsättning räknats bort är den uppskattade kostnaden för driften av offentlighetsprincipen i statliga företag försumbar vid en jämförelse.

I avsnitt 3.4.1 har vi diskuterat vilka avgifter de statliga företagen skall kunna ta t.ex. för kopior av allmänna handlingar. De ställningstaganden som görs i den frågan påverkar naturligtvis den slutliga kostnaden för företagen av att offentlighetsprincipen införts. Statskontoret har inte tagit hänsyn till eventuella intäkter från avgifter vid beräkningen av driftskostnaden.¹²⁵

I sin rapport diskuterar Statskontoret också sekundära kostnader som deras bedömningar inte omfattar. En sådan kostnad skulle vara kostnader på grund av förlorade affärsmöjligheter. Det är mycket svårt att bedöma om några sådana kostnader verkligen uppstår. De kommunala företagen har inte gett uttryck för att det skulle finnas någon sådan kostnad. Däremot har de flesta av dem ansett att lagen om offentlig upphandling får fördyrande effekter.

När det gäller ökade kostnader för domstolsväsendet är vi tveksamma till om offentlighetsprincipen hos statliga företag verkligen skulle innebära en mätbar ökning av ärenden. Möjligen skulle en sådan effekt kunna uppstå under en övergångsperiod, men även det är vi tveksamma till. Det är oklart om det finns någon annan grund för en sådan uppfattning än de statliga företagens egna påståenden. Redan i dag finns det ett stort antal domstolsavgöranden som rör utlämnande av allmänna handlingar som på något sätt har anknytning till affärsverksamhet.

En tydlig kostnad är naturligtvis den som uppstår inom Regeringskansliet för att genomföra den kartläggning av de statliga företagen som vi diskuterat på flera ställen i våra överväganden. Det måste dock anses vara just den typ av arbete som Regeringskansliet är avsett för och innebär således ingen ytterligare kostnad utöver de resurser Regeringskansliet redan får. Dessutom bör det vara en fördel för regeringen att få en samlad överblick över de privaträttsliga organ där staten utövar ett stort inflytande, något som tycks saknas i dag.

I Statskontorets rapport diskuteras också behovet av ändringar i sekretesslagen. Våra överväganden beträffande det finns i avsnitt 3.4.2.

¹²⁵ Statskontorets rapport s. 58

Vårt förslag innebär att de statliga arkivmyndigheterna skall utöva tillsyn över att de statliga företagen fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. Det innebär att antalet tillsynsobjekt för de statliga arkivmyndigheterna ökar. Det är dock svårt för oss att bedöma vilket ökat resursbehov det medför. Vi lämnar därför inga förslag om förstärkning av resurserna till de statliga arkivmyndigheterna.

Kommittéförordningen räknar upp flera olika typer av konsekvensbeskrivningar som kan behövas.¹²⁶ Enligt vår uppfattning har de mindre betydelse för vårt arbete. Eftersom många av de statliga företag som enligt vårt förslag skall tillämpa offentlighetsprincipen är små skulle det kunna bli aktuellt att analysera förslagen ur småföretagarperspektiv. Enligt vår uppfattning är dock den aktuella bestämmelsen inte tillämplig för småföretag där staten är den enda eller helt dominerande ägaren.¹²⁷

¹²⁶ 14 och 15 §§

¹²⁷ Jfr. Reglers effekter för små företag – Hur gör man en konsekvensanalys?, handledning från Näringsdepartementet