

Kritik mot ett kommunalt bostadsbolag för brister i handläggningen av en begäran om att få ut allmänna handlingar; bl.a. uttalanden om skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning

Anmälningarna

AA och BB framförde i två likalydande anmälningar klagomål mot det kommunala bolaget Byggebo i Oskarshamn AB. Av anmälningarna och bifogade handlingar framgick i huvudsak följande.

Den 20 mars 2007 begärde anmälarna muntligen att få ta del av vissa handlingar hos bolaget. De upplystes om att de inte kunde få del av handlingarna. Dagen efter begärde de ytterligare en gång muntligen att få ta del av handlingar, därefter lämnades en skriftlig begäran in. Framställningen avsåg kopia av de allmänna handlingar som rör verkställande direktörens anställningsavtal, löneavtal och andra till anställningen kopplade avtal, kopia av de allmänna handlingar som rör styrelseordförandes styrelsearvoden och andra till uppdraget kopplade avtal samt kopia av de allmänna handlingar som rör vilka entreprenörer som anlåtats under tiden den 1 januari 2000 till den 21 mars 2007. Den 22 mars var framställningen färdigbehandlad av bolaget. Vissa delar av begäran avslogs, bl.a. med hänvisning till en inte närmare specificerad dom i ett liknande ärende hos Kammarrätten i Stockholm och till att arbetet med att ta fram vissa av uppgifterna skulle vara en för stor arbetsinsats. Beslutet saknade anvisning om hur det kunde överklagas. Vidare uppgav bolaget att om ytterligare information begärdes skulle bolaget debitera 6 000 kr exklusive moms för framtagandet. Anmälarna ifrågasatte bolagets handläggning. De uppgav också att anställda hos bolaget hade efterfrågat namn, legitimation, uppdragsgivare och vad handlingarna skulle användas till.

Utredning

Bolaget anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts. Verkställande direktören CC anförde i huvudsak följande. vad handlingarna skall användas till

Byggebo är ett helägt kommunalt bostadsbolag. Detta innebär att Byggebo enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen skall tillämpa de bestämmelser om allmänna handlingar som återfinns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

AA och BB har enligt sina anmälningar den 20 mars 2007 muntligen begärt att få ut offentliga handlingar från Byggebo men nekats detta av bolagets nyanställda tekniske chef. Begäran upprepades den 21 mars utan att handlingarna lämnades ut. Först sedan man skriftligen begärt handlingarna fick man den 22 mars ut vissa av dessa medan andra sekretessbelades av Byggebo. Samma dag anmälde AA och BB Byggebo till Justitieombudsmannen.

De handlingar som AA och BB skriftligen begärt att få ut är följande:

1. Vd CC:s anställningsavtal, löneavtal och andra till anställningen kopplade avtal.
2. Styrelseordförande DD:s styrelsearvoden och andra till uppdraget kopplade avtal.
3. Kopia på allmänna handlingar som rör vilka entreprenörer som anlitas ”från och med 000101– 070321”.

Därutöver begärde de en revisionsrapport angående LOU.

Av de begärda handlingarna har Byggebo lämnat ut bolagsprotokoll utvisande styrelseordförandens arvode samt revisionsrapporten. AA och BB verkar inte känna till att styrelsens arvoden fastställs av bolagsstämman och inte genom avtal. Beträffande anlidade entreprenörer har bolaget lämnat ut uppgift över de entreprenörer man för närvarande har avtal med. Flertalet av dessa avtal är ramavtal tecknade av HBV Ek förening i vilken Byggebo är medlem. Byggebo saknar sammanställning över tidigare anlidade entreprenörer, men har erbjudit sig att mot ersättning upprätta en sådan förteckning. Slutligen har Byggebo inte lämnat ut handlingar rörande VD:s anställningsvillkor. Detta är enligt Byggebo helt i överensstämmelse med gällande praxis (se Kammarrättens i Stockholm domar i mål 1063-2001 och 1933-05).

AA och BB har klagat på Byggebos handläggning i följande avseenden.

1. Byggebo har inte lämnat besvärshänvisning
2. Byggebo har begärt ersättning
3. Anställda på Byggebo har frågat om namn, legitimation, uppdragsgivare och
4. Att ärendet inte handlagts skyndsamt.

Nedan kommenteras klagomålen var för sig.

Byggebo omfattas inte av förvaltningslagen om det ej är särskilt angivet. Vad som gäller vid överklagande i nu aktuellt hänseende finns i 15 kap. 7 § angivet att bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § förvaltningslagen skall tillämpas om beslut fattas av organ som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen. Byggebo är således inte skyldig att lämna beslutsunderrättelse med fullföljdshänvisning (21 § förvaltningslagen).

Byggebo är inte skyldig att upprätta en förteckning över tidigare entreprenör då sådan förteckning inte finns. Om Byggebo skall göra en genomgång och upprätta den begärda förteckningen är man berättigad till ersättning för det arbetet.

Om anställd hos Byggebo begärt namn och ytterligare uppgifter för att lämna ut de begärda handlingarna har man förfarit felaktigt. Dessa uppgifter har inte varit nödvändiga för den prövning Byggebo hade att göra i detta ärende. Bolaget kommer att informera sina anställda om de bestämmelser som gäller i detta avseende.

AA och BB begärde ut handlingarna den 20 mars 2007 och fick då omgående avslag på sin framställan. Då de vidhöll sin begäran och lämnade en skriftlig begäran den 21 mars 2007 fick de svar från bolaget den 22 mars 2007 varvid deras framställan delvis bifölls. Denna handläggning kan enligt Byggebo inte klandras för att inte ha varit skyndsamt.

Byggebo har i samband med att lagstiftningen infördes utbildat sin personal om offentlighetsprincipen. Genom anmälan har Byggebo uppmärksammats på att den då

lämnade informationen behöver förnyas då ny personal har kommit till och kunskaperna hos övriga förblekat. Byggebo kommer därför att genomföra en information om innebörden av offentlighetsprincipen.

Anmälarna gavs tillfälle att kommentera remissvaret men de hörde inte av sig.

I ett beslut den 17 mars 2008 anförde *JO Axberger* följande.

Bedömning

Byggebo i Oskarshamn AB är enligt vad som upplysts ett av Oskarshamns kommun helägt bolag. Det innebär att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndighet i tillämpliga delar ska gälla i bolagets verksamhet, se sekretesslagen (1980:100) 1 kap. 9 §.

Handläggningstid

Vad som i anmälan anförts om att ärendet inte skulle ha behandlats med tillräcklig skyndsamhet föranleder inte någon kritik från min sida.

Frågor om identitetsuppgifter m.m.

Enligt anmälarna frågade företrädare för bolaget efter identitetsuppgifter och vad handlingarna skulle användas till i samband med att dessa begärdes utlämnade. Bolaget har i sitt yttrande till JO inte direkt bestritt att frågor av det slaget kan ha förekommit men konstaterat att detta i så fall varit felaktigt och att man avser att informera sina anställda om vad som gäller i detta avseende. Eftersom det svårligen låter sig utredas vad som närmare inträffat och bolaget i alla händelser har klart för sig att efterforskning av detta slag inte får förekomma i ärenden som det här aktuella, lämnar jag den delen av anmälarnas klagomål utan ytterligare utredning eller uttalanden.

Underrättelse om hur beslutet kunnat överklagas

JO har i tidigare ärenden uttalat att kommunala bolag lämpligen bör lämna s.k. fullföljdshänvisning, dvs. en underrättelse om hur ett avslagsbeslut kan överklagas (se JO 2002/03 s. 491). Det anfördes att en formell skyldighet att lämna en sådan upplysning enligt förvaltningslagen inte föreligger, men att det ligger i linje med utgångspunkterna för lagstiftningen att enskilda organ som har förvaltningsuppgifter analogt tillämpar förvaltningslagens bestämmelser. I doktrinen anför Bohlin med hänvisning till JO att kommunala bolag inte har någon lagstadgad skyldighet att lämna fullföljdshänvisning men att det får anses ligga i sakens natur att en sådan ändå lämpligen bör ges (Bohlin, Offentlighetsprincipen, 7 upplagan, 2007, s. 62). I dessa uttalanden har tonvikten lagts vid förvaltningslagens tillämplighet.

Saken kan ges en tydligare belysning om även TF:s och sekretesslagens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet tas i beaktande. Den enskildes rätt att ta del av allmänna handlingar – offentlighetsprincipen – är grundlagsstadgad i TF. Offentlighetsprincipen innefattar en rad skyldigheter för det allmänna. Bland dessa

brukar skyldigheten att, vid ett beslut om att avslå en framställan om utfående av allmän handling, lämna fullföljdshänvisning omnämnas. En sådan upplysning är nämligen av betydelse för den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt. En uttrycklig regel om att sådan upplysning ska lämnas fanns i TF 2 kap. 13 § fram till år 1978, då den i samband med en allmän översyn av lagstiftningen fick utgå, såsom varande alltför detaljbetonad för att tas upp i grundlag (prop. 1975/76:160 s. 206). I betänkandet Lag om allmänna handlingar, som låg till grund för propositionen, hade uttalats att det sedan förvaltningslagens tillkomst var naturligt att tillämpa dess bestämmelser även i ärenden rörande utlämnande av allmän handling (SOU 1975:22 s. 289). Den enskildes rätt att vid avslagsbeslut bli upplyst om hur han kan överklaga har således en självständig förankring i reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Någon ändring i rättsläget var som framgått inte åsyftad när bestämmelsen i TF 2 kap. 13 § ändrades.

Sedan det kommit att bli allt vanligare att det allmänna bedriver verksamhet i privaträttsliga former reglerades frågan om offentlighetsprincipens tillämplighet i de sammanhangen sedermera i sekretesslagen 1 kap. 9 §, där det anges att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också ska gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Det föreskrivs vidare att sådana bolag, föreningar och stiftelser vid tillämpningen av sekretesslagen ska jämföras med myndighet. En konsekvens av lagändringen var att prövningen av frågor som gäller utlämnande av allmän handling i de kommunala företagen innefattar myndighetsutövning. Detta innebar i sin tur att reglerna om tjänsteansvar och skadestånd i myndighetsutövning gjordes tillämpliga samt att verksamheterna i dessa delar blev underkastade JO:s och Justitiekanslerns tillsyn. Lagrådet hade uttryckt tveksamhet angående det straffrättsliga ansvaret och ifrågasatt om inte privaträttsliga sanktioner kunde vara tillräckliga. Detta tillbakavisades av departementschefen, som underströk att samma regler om handlingsoffentlighet och sekretess borde tillämpas oavsett i vilken form verksamheten bedrivs samt att någon skillnad inte heller borde göras när det gäller det straffrättsliga ansvaret (prop. 1993/94:48 s. 22).

Lagändringen motiverades således med en önskan från lagstiftarens sida att tillförsäkra allmänheten samma insyn i dessa delar av det allmännas verksamhet som inom myndighetsfären. I propositionen anfördes:

Enligt regeringens mening bör de rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll inte vara beroende av i vilken form som kommuner och landsting väljer att bedriva sin verksamhet. Samma öppenhet bör alltså i princip gälla för kommunala företag som för kommunala myndigheter, oavsett vilken verksamhet de bedriver. Det innebär i sin tur att samma regler om handlingsoffentlighet och sekretess som gäller för kommunala myndigheter också bör gälla för kommunala företag som bedriver motsvarande verksamhet. (Prop. 1993/94:48 s. 18; se även bet. 1993/94:KU13 s. 19.)

Inget i lagens förarbeten tyder på att lagstiftaren avsett att göra något undantag för just skyldigheten att upplysa om hur överklagande kan ske. Tvärtom torde det med

hög grad av sannolikhet kunna antas att lagstiftaren, om saken kommit upp, skulle ha uttalat att en sådan skyldighet föreligger, i analogi med vad som gäller för de myndigheter med vilka de kommunala företagen jämföres. Förutom just skyldigheten att lämna fullföljdshänvisning synes alla eller i vart fall de allra flesta delarna i offentlighetsprincipen genom författningsändringar ha gjorts tillämpliga för de kommunala bolagens del (se t.ex. de långtgående och med skyldigheten att lämna besvärshänvisning likartade förpliktelserna enligt sekretesslagen 15 kap. 6 §, som uttryckligen gäller de kommunala företagen och finns kommenterade i förarbetena, prop. 1993/94:48 s. 24 f.). Det finns därmed med användande av gängse lagtolkningsmetoder gott stöd för slutsatsen att gällande rätt innebär att offentlighetsprincipen som helhet ska tillämpas även för kommunala bolag, inklusive den enskildes rätt att erhålla upplysning om sin rätt att överklaga. Betydelsen av att det sistnämnda inte finns bokstavligt reglerat i lagtext bör bedömas i beaktande av att det här rör sig om skyldigheter för det allmänna gentemot enskild. Kravet på klart uttalat lagstöd framträder i sammanhang där legalitetsprincipen gör sig starkt gällande. Det gör den inte när saken gäller att fastställa vilka skyldigheter som gäller för myndigheter – med vilka kommunala bolag såvitt angår skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar således är jämförelse – gentemot enskilda.

Handläggningen av framställningen avseende uppgifter om anlitade entreprenörer

Anmälarnas begäran att få ut kopior på allmänna handlingar som rör entreprenörer som anlåtts under drygt sju år från år 2000 har från bolaget besvarats med att det skulle vara mycket arbetskrävande att lämna upplysningar som sträcker sig så långt tillbaka och att man skulle se sig tvungen att ta särskilt betalt för ”framtagandet”. I sitt svar till JO har bolaget uppgett att det inte existerar någon förteckning över tidigare entreprenörer och att det således inte finns någon handling att lämna ut samt att man ansett sig berättigad till ersättning för arbetet med att upprätta en sådan förteckning. Anmälarnas skriftliga begäran avsåg emellertid uttryckligen ”handlingar” som rörde anlitade entreprenörer. Här synes således ett missförstånd ha uppkommit. Det finns ingen skyldighet enligt offentlighetsprincipen att upprätta nya handlingar. Däremot hade bolaget bort undersöka vilka handlingar som fanns och pröva huruvida de kunde lämnas ut. På den punkten hade det även funnits möjlighet för anmälarna att, sedan de erhållit bolagets skrivelse, ta kontakt med bolaget för att reda ut eventuella missförstånd som kan ha uppkommit rörande deras begäran.

Att allmänna handlingar ska tillhandahållas utan avgift framgår i TF 2 kap. 12 §. Avgift får endast tas ut när avskrifter och kopior begärs. Någon möjlighet för ett kommunalt bolag att ”debitera” för arbete i ett sådant sammanhang föreligger inte. I det aktuella ärendet finns det dock utrymme för att tolka bolagets skrivelse till anmälarna så, att man erbjöd dem att upprätta en särskild förteckning över tidigare anlitade entreprenörer. Det var i så fall olämpligt att blanda samman detta med den myndighetsutövande uppgiften att fatta beslut i ett ärende om utlämnande av

allmän handling, men jag kan inte bortse från möjligheten att det skedde i god tro och i en strävan att på ett alternativt sätt tillhandagå anmälarnas önskemål.

Jag vill i det sammanhanget påpeka, att ett besked från ett kommunalt bolag med avslående av en begäran att utfå allmän handling ska lämnas i form av ett beslut. I detta fall har bolaget tillställt anmälarna ett brev av delvis informell karaktär med rubriceringen "Svar på begäran om utlämnande av handlingar", undertecknat av bolagets ekonomichef. Informalitet av det slaget leder lätt till missförstånd. I detta fall hade ett särskilt beslut begärts (jfr sekretesslagen 15 kap. 6 §). I analogi med vad som gäller för myndigheter ska ett beslut om att inte lämna ut allmän handling fattas av bolagets högsta verkställande företrädare, dvs. som huvudregel VD (jfr prop. 1993/94:48 s. 24, där det sägs att de regler som gäller för myndigheter ska vara vägledande för de kommunala företagen).

Handlingar rörande VD:s anställningsavtal m.m.

Anmälarna begärde bl.a. kopior på de allmänna handlingar som rörde VD:s anställningsavtal, löneavtal och andra till anställningen kopplade avtal. I bolagets skrivelse till anmälarna besvaras denna del av deras begäran med att VD:s lön "enligt dom i Kammarrätten i Stockholm" kan sekretessbeläggas av konkurrensskäl. I yttrandet till JO åberopas två specificerade kammarrättsdomar till stöd för att inte lämna ut handlingar rörande VD:s anställningsvillkor.

Bolagets beslut hade kunnat överklagas till domstol. Det är inte en uppgift för JO att ta ställning till den sekretessprövning bolaget gjort. Det finns dock skäl att anmärka att de åberopade domarna gällde utbekommande av anställningsavtal. Från detta bör skiljas en begäran som begränsas till uppgift om VD:s lön. Den senare frågan har varit föremål för prövning i Regeringsrätten, som i RÅ 2003 ref. 28 inte ansåg att sekretess enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen förelåg för uppgift om lönen för en VD i ett landstingsägt bolag, verksam inom sjukvården.

Regeringsrätten skrev bl.a:

De rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll skall inte vara beroende av i vilken form som kommuner och landsting väljer att bedriva sin verksamhet utan samma öppenhet skall i princip gälla för kommunala företag som för kommunala myndigheter, oavsett vilken verksamhet de bedriver (prop. 1993/94:48 s. 18). Skadebedömningen bör också ske mot bakgrund av att uppgifter om offentliganställdas löner och anställningsvillkor i övrigt enligt en fast etablerad praxis är offentliga.

I förevarande fall består utredningen endast av ett relativt allmänt hålllet påstående från bolagets sida om att konkurrenterna skulle gynnas på bolagets bekostnad och av en likaledes allmän hänvisning till att konkurrens råder på marknaden. Utredningen kan därför inte anses visa på sådana konkreta skaderisker som förutsätts för att sekretess skall gälla.

Huvudregeln får mot denna bakgrund anses vara att löneuppgifter är offentliga. För att en uppgift om en VD-lön i ett kommunalt företag ska omfattas av sekretess krävs att konkreta skaderisker kan påvisas. Regeringsrättens avgörande gällde dock just uppgift om lön. Ett anställningsavtal kan innehålla åtskilligt mer och sekretessbedömningen beträffande övriga uppgifter kan bli en annan än den om

lön. Enligt bolagets beslut i utlämnandefrågan sekretessbelades emellertid just uppgiften om VD:s lön, medan den hänvisning som gjordes till praxis från kammarrätt avsåg anställningsavtal. Det hade varit mer adekvat att hänvisa till prejudikatet i RÅ 2003 ref. 28, som åtminstone i avsaknad av närmare utredning om skaderisken i det enskilda fallet talar för att uppgiften om VD:s lön var att betrakta som offentlig.

Sammantagen bedömning

Av det ovan sagda framgår att bolagets hantering av anmälarnas begäran om utfående av allmänna handlingar inte varit invändningsfri. Det finns anledning att inskräpa att ett kommunalt bolag såvitt gäller offentlighetsprincipen har samma principiella skyldigheter som myndigheter. Den av bolaget framförda uppfattningen att det inte skulle åligga ett kommunalt bolag att lämna en fullföljdhänvisning då en begäran att utfå allmän handling avslås är enligt min mening felaktig. Ett bolag som ägs av det allmänna har att efter bästa förmåga leva upp till såväl bokstaven som andan i grundlagens bestämmelser. Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.