

Utlämnande av uppgifter om en vd-lön i ett kommunalt bolag

Beslutet i korthet: En journalist har begärt besked om vilken lön vd i ett kommunalt bolag hade. Frågan ställdes till vd själv som inte svarade utan hänvisade till kommande årsredovisning. I beslutet konstateras att skyldigheten att lämna ut offentliga uppgifter ur allmänna handlingar måste anses gälla även om den enskilde inte uttryckligen hänför sig till en allmän handling, om det är uppenbart att uppgiften finns i en sådan handling och kan lämnas ut utan att det hindrar arbetets behöriga gång. Om vd inte ville svara själv, skulle han hänvisat till någon som hade vård om de allmänna handlingar där uppgiften fanns. Även fråga om bolagets sätt att hantera inkommande e-postmeddelanden.

Bakgrund och utredning

AA, journalist på tidningen Hem & Hyra, anmälde det kommunala bostadsbolaget Hyresbostäder i Falköping AB:s verkställande direktör BB till JO.

Hon hade den 19 november 2009 sänt e-postmeddelanden till flera verkställande direktörer i olika kommunala bostadsbolag, däribland BB. Hon frågade bl.a. vilken månadslön han hade. Eftersom han inte hörde av sig ringde hon upp honom den 27 november. Han svarade då att hans lön var mellan styrelsen och honom samt att förmåner och lön angavs i årsredovisningen. När hon uppgav att hon ville ha uppgift om 2009 års lön, vilken inte framgick av årsredovisningen för 2008, svarade han att hon fick vänta till nästa årsredovisning. Hon bad honom att motivera sitt beslut och ange vilka paragrafer han stödde sig på. Vidare efterfrågade hon en skriftlig besvärshänvisning, men fick ingen.

Hyresbostäder i Falköping AB anmodades att yttra sig. I sitt yttrande bekräftade bolagets styrelse anmälarens beskrivning av händelseförloppet i stort. Styrelsen uppgav vidare att de efterfrågade uppgifterna lämnades i dess årsredovisningar och att man på det sättet uppfyllde kraven på offentlighet. Frågan om varför inkomstuppgifter för innevarande år inte hade lämnats ut var enligt styrelsen av principiell art. Den handlade om ”var gränsen går för bolagets anställda att behöva lämna ut personliga uppgifter om sig själv när vem som helst frågar efter något personligt just då”. Styrelsen fortsatte:

Frågan som kan ställas är om det är den anställde som är offentlig eller bolaget. För att en handling från bolaget skulle lämnats ut i detta fall hade krävts att VD lämnade ut sin personliga lönespecifikation. På denna finns även uppgifter såsom

personnummer, kontonummer hos bank, semester och andra uppgifter av personlig art. Någon annan handling finns inte hos bolaget i aktuell fråga att lämna ut. [– –]

Styrelsen tillade att det aktuella företagsledaravtalet var tecknat 1994 och att det inte torde besvara frågan om vd:ns nuvarande lön.

Styrelsen kommenterade även det förhållandet att AA:s e-postmeddelande inte besvarats. Det berodde på att det hade skickats till vd:ns personliga e-postadress och inte till bolagets officiella. På grund av frånvaro öppnades meddelandet inte förrän veckan därpå.

I en kommentar till vad bolaget anfört uppgav AA bl.a. att hon aldrig hade begärt att få ut uppgiften som en handling. Det hade varit tillräckligt om man hade uppgivit lönebeloppet i ett e-postmeddelande eller muntligt per telefon. Hon ifrågasatte vidare bolagets inställning att e-postadressen BB@hyresbo.se var vd:ns personliga e-postadress.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också gälla handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (kommunala bolag). Sådana bolag ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som har rätt att ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen. En begäran om att få en kopia ska behandlas skyndsamt. För att leva upp till TF:s skyndsamhetskrav måste den som omfattas av regleringen organisera sin verksamhet på sådant sätt att framställningar om handlingsutlämnande kan behandlas även under semesterperioder och enskilda personers bortovaro.

Om en anställd vid en myndighet eller ett kommunalt bolag har ansvar för vården av en handling, är det enligt 6 kap. 3 § OSL i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten eller bolaget göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Beslutar den anställde att inte lämna ut handlingen eller del av den ska den som begär handlingen informeras om möjligheten att begära myndighetens eller bolagets prövning och att det krävs ett skriftligt beslut därifrån för att beslutet ska kunna överklagas. Av 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) följer att en myndighet är skyldig att underrätta den sökande om hur beslutet kan överklagas. Samma skyldighet gäller för kommunala bolag (se JO 2008/09 s. 540).

Utöver TF:s regler om utlämnande av allmänna handlingar finns det i OSL regler om upplysningsskyldighet gentemot allmänheten. I 6 kap. 4 § OSL stadgas att en myndighet på begäran av enskild ska lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Detta gäller även kommunala bolag (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar, s. 6:4:1). OSL uppställer inga uttryckliga krav på att en sådan begäran ska besvaras omgående. Någon överklaganderätt finns heller inte i den situationen. Reglerna om rätt att få muntligt besked om innehållet i en allmän handling är med andra ord inte lika långtgående som de regler som gäller rätten att utfå själva handlingen.

En myndighet har utöver TF:s och OSL:s regler att ta hänsyn till den serviceplikt som kan utläsas i förvaltningslagen. Enligt dess 7 § gäller bl.a. att ärenden där enskild är part ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt. I 4 § stadgas bl.a. att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt samt att en myndighet ska lämna upplysningar och hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. – Förvaltningslagen gäller inte kommunala bolag. Det har emellertid varit lagstiftarens avsikt att samma öppenhet i princip bör gälla för kommunala företag som för kommunala myndigheter, oavsett vilken verksamhet de bedriver (prop. 1993/94:48 s. 18). I frågor som gäller offentlighet och sekretess bör förvaltningslagens bestämmelser därför vara vägledande även inom kommunala bolag. (Se vidare JO 2008/09 s. 540.)

En fråga om skyldigheten för det allmänna att lämna muntliga upplysningar om en anställds lön har bedömts i JO 1990/91 s. 382. Ärendet gällde en journalist som bett att få ut uppgift om en primärvårdschefs lön per telefon. Han fick beskedet att han inte kunde få uppgiften på det sättet, men att det gick bra att komma till sjukhusets kontor och där ta del av informationen. JO uttalade:

Bestämmelsen i 15:4 sekretesslagen [nuvarande 6 kap. 4 § OSL] är inte grundlagsfäst men får ses som ett viktigt komplement till tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip om allmänhetens rätt till insyn i myndigheters verksamhet. Det är därför angeläget att myndigheterna tillämpar 15:4 på ett korrekt sätt.

När en myndighet får en begäran om uppgifter ur en allmän handling har vederbörande tjänsteman således att pröva om uppgiften kan lämnas ut. Att så skall ske är huvudregeln. I detta fall kan konstateras att något sekretesskydd för offentliganställdas lön inte föreligger vilket heller inte har gjorts gällande från landstingets sida. [— —]

I detta fall rörde det sig av allt att döma om en enstaka offentlig uppgift ur en allmän handling varför det ålegat personalen att lämna ut den begärda uppgiften [— —].

Bedömning

Hyresbostäder i Falköping AB är ett helägt kommunalt bolag. Bolaget omfattas alltså av offentlighetsprincipen och har att agera såväl efter dess bokstav som i dess anda.

Information om lönen för en vd i ett kommunalt bolag är normalt offentlig (se RÅ 2003 ref. 28). Bolaget har inte heller gjort gällande att uppgiften – som finns i dess årsredovisningar – skulle omfattas av sekretess.

AA begärde i ett telefonsamtal med bolagets vd BB att få uppgift om dennes lön, efter att tidigare ha framställt samma fråga i ett e-postmeddelande. AA har klargjort att hon inte frågade efter någon handling utan att hon ville ha just denna uppgift. Det finns därmed inte utrymme för att förstå hennes fråga som en begäran om att få ut en handling med denna uppgift (jfr RÅ 1981:45 och 1982:68). Hon har i den situationen inte heller haft rätt att få ett överklagbart beslut.

Ett kommunalt bolag är som framgått skyldigt att på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos bolaget, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller utlämnandet skulle hindra arbetets behöriga gång. Den skyldigheten måste anses gälla även om den enskilde inte uttryckligen hänför sig till en allmän handling, om det är uppenbart att uppgiften finns i en sådan handling och kan lämnas ut utan att det hindrar arbetets behöriga gång.

Bolaget har gjort gällande att det – bortsett från vd:s ”personliga lönespecifikation” – inte fanns någon handling hos bolaget där uppgiften ingick. Det är inte alldeles enkelt att förstå vad man från bolagets sida menat med detta. I alla händelser anser jag mig kunna utgå från att uppgiften om vd:s lön fanns tillgänglig i allmänna handlingar som förvarades hos bolaget. Om inte annat ska bolaget bevara egna underlag för de lönebesked som tillställs de anställda. Att handlingar av det slaget även kan innehålla annan och eventuellt sekretessbelagd information spelar i detta fall ingen roll, eftersom det enbart var löneuppgiften som efterfrågades.

BB måste i egenskap av bolagets vd ha insett att uppgiften om hans lön fanns tillgänglig i allmänna handlingar hos bolaget och att den var lätt att ta fram. Om han inte ville lämna uppgiften själv borde han ha hänvisat AA till den hos bolaget som haft vård om den eller de handlingar där uppgiften fanns. Den befattningshavaren skulle i sin tur ha lämnat ut uppgiften till henne.

I bolagets yttrande uppges att AA:s e-postmeddelande inte öppnades förrän en vecka efter att det inkommit. Som förklaring anges att meddelandet hade sänts till BB:s personliga e-postadress och att han var frånvarande vid tillfället.

E-postmeddelanden som kommer in till och sänds ut från en befattningshavares e-postbrevlåda är normalt allmänna handlingar. Sådana handlingar ska tas om hand fortlöpande. Innefattar de önskemål om att få ut allmänna handlingar ska myndigheten eller bolaget skyndsamt ta ställning till detta. Verksamheten ska vara så organiserad att dessa skyldigheter kan fullgöras även vid enskilda befattningshavares bortovaro. Det betyder att om en befattningshavare har en egen e-postbrevlåda, måste det finnas rutiner som säkerställer att innehållet bevakas när denne inte är på plats.

Bolaget och BB ska mot denna bakgrund kritiseras för det sätt på vilket AA:s framställningar hanterats.