

Handlings offentlighet utanför myndighets

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



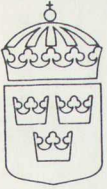
National Library
of Sweden

Slutbetänkande av kommunalföretagskommittén

Handlings
offentlighet
utanför
myndighets
området

SOU 1987:6

Slutbetänkande av kommunalföretagskommittén



Statens offentliga utredningar

1983:61

Civildepartementet

Handlingsoffentlighet utanför myndighets- området

Slutbetänkande av kommunalföretagskommittén

Stockholm 1983

Omslag Johan Ogdén

ISBN 91-38-07963-1

ISSN 0375-250X

minab/gotab 76323 Stockholm 1983



Handlingsförfaranden
utanför myndigheter
om åberopade

Skapad med en programvara från
Stockholm 1983

Till statsrådet och chefen för
civildepartementet

Den 20 april 1978 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté att utreda frågor om kommunala företag m.m.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 21 juni 1978 regeringsrådet Gustaf Petrén till ordförande i kommittén. Samma dag förordnades kommunalrådet Axel Gisslén och riksdagsledamoten Stig Josefson till ledamöter i kommittén samt förbundsjuristen Lars Meyer, numera finanssekreteraren Lennart Nyström och numera expeditionschefen Peder Törnvall som sakkunniga. Den 19 september 1978 förordnades hovrättsassessorn Per Erik Lindeberg och hovrättsassessorn Göran Regner som sakkunniga.

Den 14 oktober 1980 entledigades Törnvall och förordnades i stället departementssekreteraren Gunnar Hermanson som sakkunnig. F.d. justitierådet Jan Ljungar förordnades den 13 december 1982 som sakkunnig.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 7 november 1978 numera t.f. revisionssekreteraren Agneta Graffman och den 26 november 1981 hovrättsassessorn Ulla Lundquist.

Meyer har fr.o.m. den 1 april 1980 t.o.m. den 30 september 1981 i viss omfattning tjänstgjort inom sekretariatet.

Kommittén har antagit namnet Kommunalföretagskommittén.

Kommittén har tidigare avgett delbetänkandena (SOU 1982:13) Kommunalföretaget och Ds C 1983:6 Interkommu-

nal samverkan i privaträttslig form.

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet. Reservation har lämnats av ledamoten Axel Gisslén. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i oktober 1983

Gustaf Petrén

Axel Gisslén

Stig Josefson

/Agneta Graffman

Ulla Lundquist

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRKORTNINGAR	9
SAMMANFATTNING	11
LAGFÖRSLAG	15
1 Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	15
2 Lag om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter	16
3 Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	23
4 Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)	29
5 Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund	32
6 Lag om ändring i lagen (1977:485) om tillfälligt överlämnande av förvaltningsuppgift inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde	35
7 Lag om ändring i lagen (1978:19) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att på regional nivå främja näringslivets utveckling	36
8 Lag om ändring i lagen (1978:403) om beslutanderätt för svenskt kreditaktiebolag i fråga om exportkredit i vissa fall	37
9 Lag om ändring i lagen (1979:54) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av företag i u-länder	38
10 Lag om ändring i lagen (1979:545) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande projektexport	39
11 Lag om ändring i lagen (1979:631) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete	40
12 Lag om ändring i lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs	41
13 Lag om ändring i lagen (1981:600) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja svenskt-norskt industriellt samarbete	42

1	UTREDNINGSSUPPDRAGET	43
1.1	Direktiven	43
1.2	Utredningsarbetet	52
2	OFFENTLIGHETSPRINCIPEN	55
2.1	Gällande rätt	55
2.2	Särskilt om handlingsoffentligheten	56
2.2.1	Historik	56
2.2.2	Allmänna handlingars offentlighet	58
2.2.3	Sekretesslagen	67
2.2.4	Tidigare behandling av frågan om en utvidgning av offentlighetsprincipen till andra organ än myndigheter	72
3	OFFENTLIG FÖRVALTNING	77
3.1	De traditionella förvaltningsorganen	77
3.2	Förvaltning genom enskilda	78
3.3	Begreppet myndighetsutövning	80
3.4	Vissa rättsregler som är tillämpliga vid myndighetsutövning	83
4	STATLIG FÖRVALTNING I PRIVATRÄTTSLIG FORM	85
4.1	Statliga aktiebolag	85
4.1.1	Allmänt om aktiebolagen	85
4.1.2	Omfattning och inriktning av statlig bolagsverksamhet	89
4.1.3	Kontroll av statliga bolag	91
4.2	Statliga stiftelser	93
4.2.1	Allmänt om stiftelserna	93
4.2.2	Omfattning och inriktning av statlig stiftelseverksamhet	95
4.3	Föreningar	97
4.4	Övriga organ	99
5	KOMMUNAL FÖRVALTNING I PRIVATRÄTTSLIG FORM	101
5.1	Omfattningen och inriktningen av kommunal verksamhet i privaträttslig form	102
5.1.1	Primärkommunala företag	103
5.1.2	Landstingskommunala företag	104
5.1.3	Interkommunala företag	105

5.2	Insyn och inflytande i kommunala företag	106
6	KOMMITTENS ÖVERVÄGANDEN	109
6.1	Allmänt om insyns- och kontrollmöjligheterna	109
6.2	Offentlighetsprincipens betydelse	110
6.3	Allmänna överväganden om offentlighetsprincipens införande hos privaträttsliga organ	115
6.4	Huvuddragen i kommitténs förslag	116
6.4.1	Statlig verksamhet i privaträttslig form	118
6.4.2	Privaträttsliga organ med myndighetsutövande uppgifter inom den statliga sektorn	121
6.4.3	Lagteknisk lösning	123
6.4.4	Påföljdsfrågor	127
6.4.5	Privaträttsliga organ med kommunala uppgifter	131
6.5	Fortsatt utredningsarbete	135
7	URVALET AV ORGAN	137
7.1	Officiell provning	137
7.2	Fördelning av offentliga medel	143
7.2.1	Fördelning av stipendieanslag och liknande	144
7.2.2	Stöd till näringslivet	152
7.2.3	Fördelning av statliga medel till regionala stiftelser för skyddat arbete	157
7.2.4	Stöd åt arbetslösa	159
7.2.5	Bidrag och stöd i marknadsreglerande syfte på jordbrukets och fiskets område	162
7.3	Utseende av offentliga funktionärer	165
7.4	Beslut om statligt reglerade tjänster	167
7.5	Beslut om medlemskap och disciplinåtgärd i offentligrättsliga korporationer	168
7.6	Annan verksamhet	172
7.7	Vissa andra offentliga organ	178

8	SPECIALMOTIVERING	181
8.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfri- hetsförordningen	181
8.2	Förslaget till lag om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter	182
8.3	Förslaget till ändring i sekretesslagen (1980:100)	192
8.4	Förslaget till ändring i kommunallagen (1977:179)	197
8.5	Förslaget till ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund	199
8.6	Förslaget till ändring i lagen (1977:485) om tillfälligt överlämnande av förvaltnings- uppgift inom utbildningsdepartementets verk- samtetsområde	200
8.7	Förslaget till ändring i lagen (1978:19) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att på regional nivå främja närings- livets utveckling	201
8.8	Förslaget till ändring i lagen (1978:403) om beslutanderätt för svenskt kreditaktie- bolag i fråga om exportkredit i vissa fall	201
8.9	Förslaget till ändring i lagen (1979:54) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och ut- veckling av företag i u-länder	201
8.10	Förslaget till ändring i lagen (1979:545) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande projektexport	202
8.11	Förslaget till ändring i lagen (1979:631) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utveck- lingsarbete	202
8.12	Förslaget till ändring i lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs	202
8.13	Förslaget till ändring i lagen (1981:600) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja svenskt-norskt industriellt samarbete	203
9	KOSTNADER	205
	RESERVATION	209

FÖRKORTNINGAR

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BrB	Brottsbalken
Dir.	Utredningsdirektiv
Fullmäktige	Fullmäktige i kommun och lands- tingskommun - om ej annat framgår
KFL	Lagen (1957:281) om kommunal- förbund
KL	Kommunallagen (1977:179)
Kommun	Kommun och landstingskommun - om ej annat framgår
Kommunens styrelse	Kommunstyrelsen och förvalt- ningsutskottet - om ej annat framgår
NU	Näringsutskottet
OK	Offentlighetskommittén
OSK	Offentlighets- och sekretesslag- stiftningskommittén
Prop.	Regeringens proposition
RF	Regeringsformen
Rskr	Riksdagsskivelse
SekrL	Sekretesslagen (1980:100, om- tryckt 1982:1106)
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen

SAMMANFATTNING

Kommittén behandlar i sitt slutbetänkande frågan om offentlighetsprincipens tillämpning hos privaträttsliga organ som tillagts statliga eller kommunala förvaltningsuppgifter.

I sina två tidigare betänkanden har kommittén lagt fram förslag till lagreglering av - enligt kommitténs terminologi - kommunalföretaget och det mellankommunala företaget. Tanken bakom dessa förslag är att den kommunala resp. den interkommunala verksamhet som drivs i privaträttslig form bör knytas närmare till kommunallagens regler om kommunal förvaltning. Ett viktigt led i en sådan reglering gäller den insyn som allmänheten bör beredas i de kommunala företagen. Motsvarande behov gör sig gällande i privaträttsliga organ med statliga uppgifter.

Det är för kommittén klart att det inte går att i generella termer ange den krets av organ för vilka offentlighetsprincipen skall gälla. Framför allt varierar behovet av sekretess för uppgifter i organens verksamhet alltefter dennas art. Det blir därför nödvändigt att bedöma möjligheten av att införa offentlighet för varje organ för sig. En fullständig sådan studie skulle på grund av det stora antal organ som det rör sig om både på den statliga och den kommunala sidan ta mycken tid att utföra. Då kommittén haft att avsluta sitt arbete omkring halvårsskiftet 1983 har någon fullständig genomgång av samtliga nu avsedda organ inte medhunnits. Kommittén har i första hand koncentrerat sina undersökningar till enskilda organ som från allmänhetens synpunkt kan bedömas fullgöra särskilt viktiga förvaltningsuppgifter, nämligen sådana som innefattar

myndighetsutövning. Sådan verksamhet förekommer i stort sett bara hos organ som fått sitt uppdrag av staten.

I några av de undersökta organen har staten ett avgörande inflytande som ägare eller som innehavare av annan bestämmanderätt. Andra organ domineras helt av enskilda intressenter. Gemensamt för organen är emellertid att de av staten tillagts förvaltningsuppgift som i ett eller annat avseende innefattar myndighetsutövning. I somliga fall utgör denne endast en obetydlig del av den verksamhet som organet bedriver i övrigt.

Offentlighetsprincipen föreslås bli reglerad hos de berörda organen genom en särskild lag benämnd lagen om allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter. Lagen är utformad som en motsvarighet till reglerna om allmän handling hos myndighet i 2 kap. TF. Lagen bygger på enumerationsprincipen, dvs. de organ som skall omfattas av lagens bestämmelser räknas upp i en bilaga till lagen. Där anges också den verksamhet hos organet i vilken offentlighet skall gälla. I huvudsak omfattar förteckningen verksamhet med inslag av myndighetsutövning. Lagen knyter an till TF:s väl kända handlings- och offentlighetsbegrepp. En förutsättning för att en handling skall vara allmän enligt den föreslagna lagen är således dels att den förvaras hos något av de organ som anges i bilagan till lagen och hör till verksamhet som anges där, dels att den hos myndighet skulle ha varit att betrakta som allmän handling. I 2 kap. TF föreslås en allmän regel införd om att handlingsoffentlighet kan gälla utanför myndighetsorganisationen.

Begränsningar i offentligheten hos de enskilda organen föreslås bli reglerade i sekretesslagen på samma sätt som fallet är i fråga om myndigheterna. Genom några ändringar i sekretesslagen föreslås denna bli utbyggd

så att sekretessbehovet hos de enskilda organen som åläggs offentlighet blir täckt.

Frågor om utlämnande av allmän handling hos organen, besvär över beslut att vägralämna ut sådan handling, registrering av handlingar m.m. föreslås bli reglerade i lagen genom hänvisningar till de bestämmelser som gäller härom hos myndigheter. I lagen har tagits in också en regel om ansvar för det fall någon som hos det enskilda organet har att besluta om utlämnande av allmän handling underlåter att göra detta.

Föreskrifter om tystnadsplikt i vissa lagar avseende myndighetsutövande verksamhet hos enskilda organ föreslås skola upphävas eftersom de ersätts av sekretessregler i sekretesslagen.

Inte heller när det gäller kommunalföretag och mellankommunala företag föreslår kommittén några generella regler. I stället föreslår kommittén en regel som ålägger kommunerna att, då kommunalföretag eller mellankommunala företag inrättas, ta ställning till om och i vilken utsträckning offentlighet skall gälla för handlingar hos företagen. Offentligheten blir då av en annan art än den som går tillbaka på regelsystemet i 2 kap. TF. Det blir närmast ett privaträttsligt åtagande för företaget att gå allmänheten till mötes och tillhandahålla sina handlingar till den som önskar ta del av dessa. Man kan därför tala om en fakultativ offentlighet till skillnad från den lagstadgade. Förslaget innebär att 1 kap. 4 § KL kompletteras med en föreskrift för fullmäktige att, när de beslutar att ett kommunalföretag skall komma till stånd, också pröva om och i vilken utsträckning offentlighet av nyss angiven art skall tillämpas i företaget. På motsvarande sätt föreslås lagen om kommunalförbund bli kompletterad med en föreskrift om att de samverkande kommunerna skall pröva frågan om rätt för allmänheten att ta del av det

mellankommunala företagens handlingar. Träffar kommunerna överenskommelse i ämnet skall samarbetsavtalet mellan dem om företaget innehålla en bestämmelse härom.

Med den lagtekniska lösning som har valts när det gäller enskilda organ med myndighetsutövande verksamhet blir det möjligt att, efterhand som ytterligare erfarenhet av offentlighetsproblematiken kan vinnas på det privaträttsliga området, reglera offentligheten hos ytterligare organ med statliga eller kommunala förvaltningsuppgifter. Detta kan åstadkommas genom att den bilaga till lagen som anger lagens tillämpningsområde fylls på med nya organ allteftersom det finns skäl därtill.

LAGFÖRSLAG

1 Förslag till
Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att i tryckfrihetsförordningen¹ skall införas en ny paragraf, 2 kap. 17 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

2 kap.

17 §

Om allmänna handlingars
offentlighet hos andra
organ än myndigheter och
de beslutande försam-
lingar som anges i 5 §
finns bestämmelser i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1982:941.

2 Förslag till

Lag om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter

1 § Denna lag innehåller föreskrifter om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter och de beslutande församlingar som enligt 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen är jämställda med myndighet.

2 § Svenska medborgare och utlänningar har rätt att ta del av allmänna handlingar hos de organ som avses i 3 §.

I fråga om begränsningar i denna rätt och om skyldighet att iaktta sekretess gäller föreskrifterna i 1-14 kap. sekretesslagen (1980:100).

3 § En handling är allmän enligt denna lag

1. om den förvaras hos något organ som anges i bilagan till denna lag och hör till den verksamhet hos organet som nämns däri och
2. om den enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen i motsvarande fall skulle vara en allmän handling hos en myndighet.

4 § I fråga om utlämnande av allmänna handlingar hos de organ som anges i 3 § tillämpas föreskrifterna i 2 kap. 12 §, 13 § och 14 § första och tredje styckena tryckfrihetsförordningen. Hos dessa organ tillämpas i fråga om registrering, hemligstämpling och utlämnande av uppgifter i allmänna handlingar också bestämmelserna i 15 kap. 1 § första och tredje styckena, 2 § första och andra styckena, 3 § första stycket samt 5 och 13 §§ sekretesslagen.

Mot beslut varigenom någons begäran att få ta

del av handling avslagits eller allmän handling lämnats ut med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden föra talan genom besvär. I fråga om sådan talan tillämpas 15 kap. 7 § första stycket och 8 § första stycket sekretesslagen.

De organ som avses i 3 § skall vid tillämpningen av de bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen som anges i denna paragraf jämföras med myndighet.

- 5 § Underlåter någon, som har att besluta enligt denna lag om utlämnande av allmän handling, uppsåtligt eller av grov oaktsamhet att lämna ut sådan handling till den som har rätt att ta del av den, skall han dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

I enlighet med vad som anges i 3 § anses en handling som allmän, om den förvaras hos något av de organ som nämns nedan och hör till där angiven verksamhet hos organet. Dessutom anges i förekommande fall numret i Svensk författningssamling (SFS) på den lag med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<u>Organ</u>	<u>Verksamhet</u>
Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning	officiell provning (SFS 1975:444)
Aktiebolaget Svensk Bilprovning	officiell provning av fordon (SFS 1975:444)
Aktiebolaget Svensk Exportkredit	statligt exportkreditstöd (SFS 1978:403)
Apoteksbolaget Aktiebolag	officiell provning av preventivmedel (SFS 1975:444)
Arbetsstagarorganisation	utseende och entledigande av företrädare för de anställda i styrelse eller annat organ vid statlig myndighet (SFS 1976:230)
Bokbranschens finansieringsinstitut aktiebolag	statligt kreditstöd till bokhandel (SFS 1977:485)
Erkänd arbetslöshetskassa	ersättning vid arbetslöshet samt prövning av medlemskap i sådan kassa (SFS 1973:370)
Folkbildningsförbundet	fördelning av statliga medel till länsbildningsförbundens verksamhet (SFS 1976:1046)
Fonden för industriellt samarbete med u-länder	statligt stöd till företag i u-länder (SFS 1979:54)
Fonden för industriellt utvecklingsarbete	statligt stöd till näringsidkare inom fondens verksamhetsområde (SFS 1979:631)
Fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete	statligt stöd inom fondens verksamhetsområde (SFS 1981:600)

<u>Organ</u>	<u>Verksamhet</u>
Föreningen Norden	statligt stöd till resor och utdelning av statliga stipendier inom föreningens verksamhetsområde (SFS 1976:1046)
Föreningen svenska tecknare	utseende och entledigande av en ledamot och en suppleant dels i styrelsen för Sveriges författarfond, dels i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond (SFS 1976:1046)
Föreningen Sveriges konsthantverkare och industriformgivare	utseende och entledigande av två ledamöter och två suppleanter i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond (SFS 1976:1046)
Handelshögskolan i Stockholm	utdelning av doktorandstipendier och utbildningsbidrag för doktorander till studerande vid högskolan (SFS 1976:1046)
Konstnärernas riksorganisation	utseende och entledigande av sex ledamöter och sex suppleanter i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond (SFS 1976:1046)
Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av segelflygplan samt förnyande av luftvärdighetsbevis (SFS 1957:297)
Länsbildningsförbunden	statligt stöd till kulturverksamhet i folkbildningen m.m. (SFS 1976:1046)
Musikaliska akademien	statligt stöd till musikaktiviteter (SFS 1976:1046)
Nordiska museet	prövning av anställnings- och arbetsvillkor ifråga om vid museet anställd personal (SFS 1976:1046)
Norrlandsfonden	statligt stöd för främjande av näringslivets utveckling i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län
Notarius publicus	all verksamhet (SFS 1981:1363)

<u>Organ</u>	<u>Verksamhet</u>
Regional utvecklingsfond	statligt stöd till näringsidkare inom regional utvecklingsfonds verksamhetsområde (SFS 1978:19)
Regleringsföreningar inom jordbrukets område	statligt stöd i marknadsreglerande syfte i fråga om jordbruksprodukter (SFS 1967:340)
Föreningen för mejeriprodukter, ekonomisk förening, beträffande mjölk och mjölkprodukter	
Svensk kötthandel, förening u.p.a., beträffande kött och fläsk	
Sveriges oljeväxtintressenter, förening u.p.a., beträffande oljeväxtfrö och vallfrö	
Sveriges potatisintressenter, ekonomisk förening, beträffande potatis och potatisprodukter	
Svensk sockerhandel, ekonomisk förening, beträffande socker	
Svensk spannmålshandel, ekonomisk förening, beträffande spannmål och fodermedel	
Svensk ägghandel, förening u.p.a., beträffande ägg, äggprodukter och fjäderfäkött	
Regleringsföreningen Svensk fisk, ekonomisk förening	statligt stöd i marknadsreglerande syfte på fiskets område (SFS 1974:226)
Riksföreningen mot cancer	statligt stöd till forskning inom föreningens verksamhetsområde (SFS 1976:1046)
SEMKO, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten Aktiebolag	officiell provning av elektrisk materiel (SFS 1975:444)
Stiftelsen Institutet för rikskonserter	statligt stöd till musikaktiviteter (SFS 1976:1046)

<u>Organ</u>	<u>Verksamhet</u>
Stiftelsen Samhällsföretag	fördelning av statliga medel till regionala stiftelser för skyddat arbete (SFS 1979:47)
Stiftelsen Svenska Institutet	all verksamhet
Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden	utdelning av statliga stipendier inom fondens verksamhetsområde (SFS 1976:1046)
Stockholms fondbörs	antagande av medlem av fondbörsen, upphörande av sådant medlemskap, erinran till börsmedlem, godkännande av börsombud, återkallelse av sådant godkännande, erinran till börsombud, inregistrering eller avregistrering av fondpapper eller avbrytande av handel eller notering hos börsen i fråga om fondpapper (SFS 1979:749)
Svenska fotografers förbund	utseende och entledigande av en ledamot och en suppleant dels i styrelsen för Sveriges författarfond, dels i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond (SFS 1976:1046)
Svenska institutet i Rom	utdelning av statliga stipendier inom institutets verksamhetsområde
Svenska Riksteatern	statligt stöd till finsk amatörteaterverksamhet i Sverige (SFS 1976:1046)
Svenska Språknämnden	prövning av anställnings- och arbetsvillkor i fråga om vid nämnden anställd personal (SFS 1983:512)
Sveriges advokatsamfund	ärende om inträde i samfundet, om disciplinärt ingripande mot en advokat eller om utslutning ur samfundet
Sveriges exportråd	1. statligt stöd till språkutbildning (SFS 1975:490)

<u>Organ</u>	<u>Verksamhet</u>
Sveriges exportråd, forts.	2. statligt stöd till projektexport (SFS 1979:545)
Sveriges författarförbund	1. statligt stöd till författare och översättare (SFS 1976:1046) 2. utseende och entledigande av åtta ledamöter och åtta suppleanter i styrelsen för Sveriges författarfond (SFS 1976:1046)
Sveriges Hantverks- och Industriorganisation - Familjeföretagen	statligt stöd för granskning av gesällprov (SFS 1976:1046)
Tekniska museet	prövning av anställnings- och arbetsvillkor ifråga om vid museet anställd personal (SFS 1983:512)

3 Förslag till

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹

dels att 1 kap. 1 och 8 §§, 7 kap. 10 § samt 8 kap. 7 och 11 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 8 kap. 19 § samt 9 kap. 22 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsning i den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar.

Denna lag innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I sistnämnda hänseende innefattar bestämmelserna begränsning i den rätt att ta del av allmänna handlingar som är föreskriven i tryckfrihetsförordningen och lagen (1985:000) om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter.

Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (sekretess).

Lagen innehåller även andra föreskrifter om allmänna handlingar.

¹ Lagen omtryckt 1982:1106.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

I denna lag finns också bestämmelser om begränsning av den rätt att lämna meddelande för offentliggörande i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i radioprogram varom grundläggande bestämmelser ges i tryckfrihetsförordningen och radioansvarighetslagen (1966:756).

8 §

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

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos notarius publicus och, såvitt avser verksamhet för officiell provning av fordon, Aktiebolaget Svensk Bilprovning. Nu angivna organ skall vid tillämpningen av denna lag jämfäställas med myndighet.

Vid tillämpningen av 1-14 kap. skall de organ som anges i bilagan till lagen (1985:000) om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter jämfäställas med myndighet såvitt gäller sådan verksamhet som nämns i bilagan.

7 kap.

10 §

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider

Sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling eller yrkesvägledning för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider

Nuvarande lydelse

men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

Föreslagen lydelse

men. Motsvarande sekretess gäller i ärende om arbetsvård, antagning till arbetsmarknadsutbildning, medlemskap i erkänd arbetslöshetskassa, hjälp och stöd vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende som avses i detta stycke.

I ärende hos allmän försäkringskassa, riksförsäkringsverket eller försäkringsdomstol gäller 7 § i stället för första stycket.

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

8 kap.

7 §

Sekretess gäller i kommunal myndighets verksamhet, som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet och i tillsynsverksamhet, som annan än statlig eller kommunal myndighet utövar med avseende på näringslivet, för uppgift om

Sekretess gäller i kommunal myndighets verksamhet, som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, för uppgift om

Nuvarande lydelse

1. enskilds 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 tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Föreslagen lydelse

1. enskilds 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 tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

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.

11 §

Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Regeringen kan för särskilt fall förordna om

Sekretess gäller i myndighets verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd eller för främjande av företag i u-länder för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften

Nuvarande lydelse

undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

Föreslagen lydelse

röjs. 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 avtal, slutet mellan enskild och myndighet, gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

19 §

Sekretess gäller i sådan verksamhet hos annan än statlig eller kommunal myndighet, som består i tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet, för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

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

9 kap.

22 §

Sekretess gäller hos Stockholms fondbörs i

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

ärende om antagande av
börsmedlem, upphörande av
sådant medlemskap eller er-
inran till börsmedlem, om
godkännande av börsombud,
återkallelse av sådant god-
kännande eller erinran till
börsombud, om inregistre-
ring eller avregistrering
hos börser av fondpapper
eller om avbrytande av
handel eller notering hos
börser i fråga om fondpap-
per för uppgift om en-
skilda personliga eller
ekonomiska förhållanden,
om det kan antas att den
enskilde lider skada eller
men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i all-
män handling gäller sekre-
tessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

4 Förslag tillLag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179) skall ha nedan angivna lydelse.

Lydelse i Ds C 1983:6Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Kommun och landstingskommun får själva vårda sina angelägenheter.

Stockholms läns landstingskommun får handha angelägenhet som avser del av landstingskommun och som ankommer på kommun, om det är påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del.

Kommun och landstingskommun får genom beslut av fullmäktige överlämna vården av i första stycket angiven angelägenhet, för vars handhavande inte särskild ordning föreskrivits, till aktiebolag eller stiftelse vari kommunen eller landstingskommunen bestämmer ensam (kommunalföretag). Vård av angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd därför i lag. Fullmäktige skall utse sty-

Kommun och landstingskommun får genom beslut av fullmäktige överlämna vården av i första stycket angiven angelägenhet för vars handhavande inte särskild ordning föreskrivits, till aktiebolag eller stiftelse vari kommunen eller landstingskommunen bestämmer ensam (kommunalföretag). Vård av angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd därför i lag. Fullmäktige skall utse sty-

Lydelse i Ds C 1983:6

relse i kommunalföretag och tillse att företaget blir bundet av sådana villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar kommunens eller landstingskommunens inflytande, insyn och kontroll.

Föreslagen lydelse

relse i kommunalföretag och tillse att företaget blir bundet av sådana villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar kommunens eller landstingskommunens inflytande, insyn och kontroll. Fullmäktige skall vidare besluta om vad som skall gälla ifråga om rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar och, om allmänheten skall ha en sådan rätt, tillse att företaget blir bundet av vad som beslutats härom.

Om det är av särskild betydelse för kommun eller landstingskommun att beträffande viss kommunal angelägenhet samverka med annan, får den överlämna vården av angelägenheten till juridisk person, vari sådan samverkan kan komma till stånd. Om samverkan mellan endast kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund i mellankommunalt företag finns bestämmelser i 2 kap. lagen (1957:281) om kommunalförbund och mellankommunala företag.

Om vissa angelägenheter som ankommer på kommun eller landstingskommun finns särskilda bestämmelser. Vad som sägs i andra stycket gäller ej i fråga om sådana angelägenheter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.
 2. Har kommun eller landstingskommun före ikraftträdandet av denna lag överlämnat vården av angelägen-

het till aktiebolag eller stiftelse, för vilka reglerna om kommunalföretag gäller, skall fullmäktige senast den 31 december 1986 ha beslutat om vad som skall gälla om allmänhetens rätt att ta del av företags handlingar. Senast samma dag skall också företaget, om allmänheten skall ha en sådan rätt, ha förbundits att iaktta vad som beslutats härom.

5 Förslag tillLag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 och 4 §§ lagen (1957:281) om kommunalförbund skall ha nedan angivna lydelse.

Lydelse i Ds C 1983:6Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

Samarbetsavtal, som avses i 1 §, skall innehålla bestämmelser om

- 1) parterna i avtalet och varje parts andel i eller ursprungliga tillskott till företaget,
- 2) den angelägenhet som överlämnas till företaget,
- 3) företagets form och innehållet i bolagsordning eller stadgar, som skall gälla för företaget,
- 4) antalet ledamöter och suppleanter i företagets styrelse och det sätt på vilket de utses,
- 5) den kapitalinsats varje part har att göra i företaget och övriga ekonomiska åtaganden från parternas sida gentemot företaget,

Samarbetsavtal, som avses i 1 §, skall innehålla bestämmelser om

- 1) parterna i avtalet och varje parts andel i eller ursprungliga tillskott till företaget,
- 2) den angelägenhet som överlämnas till företaget,
- 3) företagets form och innehållet i bolagsordning eller stadgar, som skall gälla för företaget,
- 4) antalet ledamöter och suppleanter i företagets styrelse och det sätt på vilket de utses,
- 5) den kapitalinsats varje part har att göra i företaget och övriga ekonomiska åtaganden från parternas sida gentemot företaget,

Lydelse i Ds C 1983:6

- 6) de villkor för angelägenhetens handhavande som avses i 4 §,
- 7) antalet revisorer i företaget och det sätt på vilket de utses samt genomförandet av revisionen i företaget,
- 8) företagets befogenhet att ha dotterföretag,
- 9) parts möjlighet att utträda samt
- 10) avtalstiden och samverkans upphörande.

Föreslagen lydelse

- 6) de villkor för angelägenhetens handhavande som avses i 4 §,
- 7) rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar, om allmänheten skall ha en sådan rätt,
- 8) antalet revisorer i företaget och det sätt på vilket de utses samt genomförandet av revisionen i företaget,
- 9) företagets befogenhet att ha dotterföretag,
- 10) parts möjlighet att utträda samt
- 11) avtalstiden och samverkans upphörande.

4 §

Parterna skall tillse att det mellankommunala företaget blir bundet av sådana villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar deras insyn, inflytande och kontroll.

Parterna skall tillse att det mellankommunala företaget blir bundet av sådana villkor för angelägenhetens handhavande som tryggar deras insyn, inflytande och kontroll. Parterna skall vidare besluta om vad som skall gälla ifråga om rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar och, om allmänheten skall ha en sådan rätt, tillse att företaget blir bundet av vad som överenskommits härom.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.
 2. Har kommunalförbund före ikraftträdandet av denna lag överlämnat vården av en förbundets angelägenhet till aktiebolag eller stiftelse, för vilka reglerna om kommunalföretag gäller, skall förbundsfullmäktige senast den 31 december 1986 ha beslutat om vad som skall gälla om allmänhetens rätt att ta del av företagens handlingar. Senast samma dag skall också företaget, om allmänheten skall ha en sådan rätt, ha förbundits att iaktta vad som beslutats härom.
 3. Har kommuner, landstingskommuner eller kommunalförbund före ikraftträdandet av denna lag för gemensam vård överlämnat på dem ankommande angelägenhet till aktiebolag, stiftelse eller förening, för vilka reglerna om mellankommunala företag gäller, skall de senast den 31 december 1986 ha överenskommit om vad som skall gälla om allmänhetens rätt att ta del av företagens handlingar. Senast samma dag skall också företaget, om allmänheten skall ha en sådan rätt, ha förbundits att iaktta vad som överenskommits härom.

6 Förslag tillLag om ändring i lagen (1977:485) om tillfälligt överlämnande av förvaltningsuppgift inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1977:485) om tillfälligt överlämnande av förvaltningsuppgift inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

7 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:19) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att på regional nivå främja näringslivets utveckling

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1978:19) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att på regional nivå främja näringslivets utveckling skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

8 Förslag tillLag om ändring i lagen (1978:403) om beslutanderätt
för svenskt kreditaktiebolag i fråga om exportkredit i
vissa fall

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1978:403) om beslutanderätt för svenskt kreditaktiebolag i fråga om exportkredit i vissa fall skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

9 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:54) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av företag i u-länder

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1979:54) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av företag i u-länder skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

10 Förslag tillLag om ändring i lagen (1979:545) om beslutanderätt
för Sveriges exportråd beträffande projektexport

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1979:545) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande projektexport skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

11 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:631) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1979:631) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

12 Förslag tillLag om ändring i lagen (1979:749) om Stockholms fond-
börs

Härigenom föreskrivs att 36 § lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

36 §

Den som är eller har varit ledamot av börsstyrelsen, styrelsesuppleant eller befattningshavare vid fondbörsen får ej obehörigen yppa eller nyttja vad han under uppdraget eller i tjänsten har fått veta om annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden.

I ärenden enligt 11, 13, 14, 16, 19, 24 och 25 §§ gäller i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

13 Förslag tillLag om ändring i lagen (1981:600) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja svenskt-norskt industriellt samarbete

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1981:600) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja svenskt-norskt industriellt samarbete skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

1 UTREDNINGSUPPDRAGET

1.1 Direktiven

Direktiven för utredningsuppdraget framgår av vad dåvarande chefen för kommundepartementet, statsrådet Antonsson, anförde vid regeringssammanträde den 20 april 1978 (dir. 1978:41). Anförandet har följande lydelse.

Vid sidan av de former för kommunal verksamhet som regleras i kommunallagen (1977:179) används i alla kommuner och de flesta landstingskommuner även privaträttsliga former för vissa slag av verksamhet. Vanligen drivs då verksamheten i form av aktiebolag eller stiftelse. Framför allt gäller detta verksamhet som har ett starkt inslag av affärsdrift. F.n. finns omkring 1 200 kommunägda företag, dvs. företag där kommunen ensam eller tillsammans med annan kommun äger hälften eller mer av aktiekapitalet e.d. eller där en eller flera kommuner annars har ett bestämmande inflytande. Flertalet av företagen sysslar med förvaltning av bostadshus och andra fastigheter. Företagsformen anlitas vidare i ganska stor utsträckning när det gäller hamnar, kommunikationer och elverk. De landstingskommunala företagen är jämförelsevis få, f.n. ungefär 40.

Privaträttsliga företagsformer används även för statlig verksamhet. Den statliga företagsamheten är numera av stor omfattning. Vid sidan av affärsverken förekommer statlig affärsdrift i form av framför allt aktiebolag. Åtskilliga av de statliga bolagen ingår i den s.k. statsföretagsgruppen. Statlig verksamhet i stiftelseform är relativt vanlig, bl.a. inom utbildnings- och kulturområdena. Även ekonomiska föreningar för statliga ändamål förekommer.

Statliga och kommunala förvaltningsuppgifter kan enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att driva verksamhet i företagsform är inte obegränsade. En första förutsättning är att företagets verksamhet faller inom den kommunala kompetensen och att risken

för kompetensöverskridande åtgärder från företagets sida bedöms som liten. Det största utrymmet för kommunal verksamhet i företagsform finns inom den s.k. frivilliga sektorn. Enbart den omständigheten att ett verksamhetsområde är reglerat i särskild författning behöver dock inte utesluta att kommunala företag används. Att överlämna beskattningsmakt eller förordningsmakt är inte tänkbart. När en uppgift enligt lag skall handhas av en viss kommunal nämnd, är det också uteslutet att bilda ett företag för ändamålet. Även om regeringsrättens praxis i kommunalbesvärsmål har gett klarhet i några frågor rörande kommunal verksamhet genom särskilda rättssubjekt, råder fortfarande i flera avseenden osäkerhet om rättsläget.

Som motiv för att välja företagsformen framför drift i kommunalrättslig ordning åberopas i allmänhet effektivitetsskäl. När det gäller finansieringen kan företagsformen innebära större rörelsefrihet och självständighet. Denna verksamhetsform innebär emellertid också vissa nackdelar. Kommunmedlemmarnas möjligheter till insyn är i allmänhet mera begränsade än i fråga om verksamhet inom de kommunala förvaltningarna. Beslutanderätten i företagen utövas av kommunens representanter i företagens styrelser samt, i aktiebolag, också av kommunens ombud på bolagsstämman. Kommunfullmäktiges direkta insyn och inflytande är mindre än om verksamheten drivs inom ramen för den vanliga förvaltningen.

Offentlighetsprincipen omfattar bara handlingar som tillställs kommunen eller upprättas inom kommunen. I fråga om aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser som står under länsstyrelsens tillsyn skall endast viss årlig redovisning ske som är offentlig. För verksamheten inom den kommunala förvaltningen gäller däremot principen om allmänna handlingars offentlighet. Från offentlighet undantas endast sådana handlingar som anges i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Till detta kommer att bolagsstämmor och styrelsesammanträden inte är offentliga i motsats till vad som gäller för fullmäktiges sammanträden. Offentlighetsprincipen är i princip inte heller tillämplig på de statliga företagen. Reglerna om allmänna handlingar kan genom särskild föreskrift göras tillämpliga på andra organ än myndigheter. Detta har skett i fråga om notarius publicus och - såvitt angår verksamhet för obligatorisk besiktning av fordon - Aktiebolaget Svensk Bilprovning (43 § lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar).

Frågan om kommunala företag behandlades ingående av kommunalrättskommittén i betänkandet (SOU 1965:40) Kommunala bolag. Kommittén ansåg att man borde dämpa de tendenser att i ökad omfattning använda privaträttsliga företagsformer som kommittén hade iakttagit. Samtidigt måste hänsyn tas till den affärsinriktade kom-

munala verksamhetens behov av lämpliga företagsformer.

Kommittén anvisade tre reformvägar. Dessa avsågs leda till dels att anlita det av privaträttsliga företagsformer minskade, dels att den bolagsdrift som man ändå måste räkna med fick en mer invändningsfri utformning än tidigare. Kommittén föreslog för det första ändrade regler i fråga om kommunens ekonomiska förvaltning och en särskild förvaltningsordning inom kommunallagarnas ram för affärsmässig verksamhet. Förslagen avsåg det s.k. kommunala förmögenhetsskyddet samt kommunens budget, fondbildning och upplåning. Man siktade vidare till att öka befogenheterna för de kommunala affärsverksförvaltningarna. För det andra föreslog kommittén ändringar i kommunallagarnas jävsbestämmelser. Kommittén lade också fram vissa rekommendationer om när bolagsformen borde användas och om hur förhållandet mellan kommunen och bolaget skulle regleras i bolagsordningen. Kommittén avvisade tanken att föreslå särskilda regler för kommunala företag i den associationsrättsliga lagstiftningen. Kommittén föreslog för det tredje en lag om särskilda kommunalföretag. Sådana företag skulle få både offentlighetsrättsliga och privaträttsliga inslag. De skulle vara fristående rättssubjekt med egen förmögenhet och egen förvaltning. De skulle få en ganska stor självständighet, men flera viktiga beslutsfunktioner skulle läggas på kommunala organ. Syftet med den särskilda företagsformen var att den skulle förena fördelarna med bolagsdrift och fördelarna med verksamhet i kommunalrättslig ordning. Fullmäktige skulle utse företagets styrelse, fastställa balansräkning och pröva frågan om ansvarsfrihet för styrelsen. Vissa beslut av företagsstyrelsen skulle underställas fullmäktige. Kommunen skulle svara för företagets skulder. Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet skulle i princip tillämpas på handlingar hos företaget.

Remissinstanserna var i huvudsak positiva till kommitténs förslag. Ganska många avstyrkte dock förslaget om särskilda kommunalföretag. Dessa remissinstanser ansåg att de båda andra reformvägarna var tillräckliga, att särskilda kommunalföretag skulle medföra en splittring på alltför många verksamhetsformer och att den nya företagsformen inte kunde beräknas få särskilt stor användning. Kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Sedan kommunalrättskommittén behandlade frågan i början av 1960-talet, har den kommunala och landstingskommunala verksamhet som drivs i företagsform ökat i omfattning. I vissa avseenden har förändringar skett beträffande företagets struktur och verksamhetsinriktning. En övergång från stiftelseformen till aktiebolagsformen kan noteras.

På senare tid har diskussionen om de kommunala före-

tagen i hög grad varit inriktad på möjligheterna att förbättra insynen i företagen. Denna fråga har uppmärksamats även när det gäller de statliga företagen. I det sammanhanget har frågan om offentlighetsprincipens räckvidd kommit i blickpunkten. Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet är, som har nämnts förut, lika litet tillämpliga på de statliga som på de kommunala företagen.

Kommunaldemokratiutredningen föreslog i betänkandet (SOU 1975:41) Kommunal demokrati att frågan om utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen skulle utredas särskilt och att det därvid borde övervägas hur denna princip skulle kunna göras tillämplig i fråga om kommunägda företag.

I prop. 1975/76:160 om ändring i tryckfrihetsförordningen (s. 74) anförde föredraganden att han ansåg det befogat att överväga en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde. Överflyttningen av en förvaltningsuppgift från ett myndighetsorgan till annat organ, t.ex. ett privaträttsligt subjekt, bör inte automatiskt få den verkan att handlingsoffentligheten i motsvarande mån begränsas. Enligt föredraganden ligger det särskilt nära till hands att behålla insynen i fråga om handlingar som rör myndighetsutövning, även sedan denna har tillagts enskilt subjekt. Han erinrade därvid om att förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kunde överlämnas till bolag m.m. endast genom lag. Föredraganden anförde vidare att det emellertid är tydligt, att frågan om en tillämpning av offentlighetsprincipen utanför det traditionella myndighetsområdet rymmer komplikationer som inte kan säkert överblickas och bemästras utan särskild utredning. Han förordade därför, efter samråd med dåvarande chefen för kommundepartementet, att en särskild kommitté skulle tillkallas för denna uppgift. De refererade uttalandena mötte inte någon erinran vid riksdagsbehandlingen (KU 1975/76:48, rskr 324, KU 1976/77:1, rskr 2).

Frågor som rör insynen i kommunala företag behandlades ingående i förarbetena till den nya kommunallagen. I syfte att öka möjligheterna till insyn infördes i lagen vissa nya bestämmelser om proportionellt val av styrelseledamöter och revisorer i kommunala företag och om interpellation beträffande de kommunala företagens verksamhet. Utredningen om den kommunala demokratin ansåg i betänkandet Kommunal demokrati att det därutöver var möjligt att utan lagändringar vidta omfattande åtgärder för att öka fullmäktiges möjligheter att följa verksamheten i företagen och ange riktlinjer för verksamheten. I prop. 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. anslöt sig föredraganden till utredningens uppfattning. Konstitutionsutskottet förordade i betänkandet med anledning av propositionen

(KU 1976/77:25, s. 39) en allmän översyn av de kommunala och landstingskommunala företagens rättsliga ställning. Utskottet anförde följande.

"Det är sålunda väsentligt att kommunal verksamhet inte undandras medborgarnas insyn genom att verksamheten bedrivs i bolagsform eller i stiftelser eller ekonomiska föreningar. I enlighet med utskottets allmänna inställning att den kommunala verksamheten bör präglas av öppenhet och tillgänglighet för medborgarna är det viktigt att pröva de regler och den praxis som i dag gäller för verksamhet som bedrivs i dessa former.

Även om - såsom har framhållits både av utredningen och i propositionen - de möjligheter som finns att inom ramen för gällande lagstiftning öka insynen i de kommunala och landstingskommunala bolagen är betydande finns det restriktioner som så långt möjligt bör avskaffas. De önskemål om en utredning av frågan om en vidgad tillämpning av offentlighetsprincipen i fråga om kommunägda företag som har framförts av demokratiutredningen och i motionen 1976/77:572 bör kunna anses tillgodosedda genom den särskilda utredning som chefen för justitiedepartementet har aviserat i prop. 1975/76:160 (s. 74). Utskottet tillstyrker att en sådan allmän översyn kommer att omfatta även övriga lagregler beträffande dessa företag. Härvid bör, såsom flera remissinstanser har önskat, övervägas om en ny företagsform kan skapas som är bättre anpassad till de villkor som gäller för kommunal verksamhet. En sådan särskild företagsform skulle sannolikt på ett bättre sätt än hittills kunna underlätta en anpassning av verksamheten i dessa företag till de grundläggande krav på redovisning och insyn som bör ställas från kommunaldemokratisk synpunkt. Det bör, enligt utskottets mening, ankomma på regeringen att avgöra i vilken form en sådan översyn bör ske."

Konstitutionsutskottet övervägde också frågan om området för interpellationsrätten i fråga om kommunala företag. En vidgning av interpellationsrätten aktualiserar enligt utskottet så svåra praktiska och lagtekniska problem att de bör behandlas i samband med den allmänna översyn av de kommunala företagens rättsliga ställning som utskottet förordade. Riksdagen ställde sig bakom utskottets uttalanden (rskr 1976/77:148).

Den utredning om utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde utöver det traditionella myndighetsområdet och den allmänna översyn av de kommunala företagens rättsliga ställning som riksdagen har uttalat sig för bör nu komma till stånd. De båda problemkomplexen har sådant samband med varandra att de bör utredas gemensamt. Jag föreslår därför, efter samråd med

chefen för justitiedepartementet, att en kommitté tillkallas för ändamålet.

Problemen med kommunal verksamhet i företagsform har alla sitt ursprung i att aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, oavsett kommuners och landstingskommuners inflytande i dem, är juridiska personer som följer associationsrättens regelsystem. Deras verksamhet är inte underkastad vare sig kommunallagen eller andra lagar och förordningar som är inriktade på kommunerna och landstingskommunerna. När verksamheten bedrivs inom den rent kommunala organisationen gäller däremot en omfattande offentlighetsreglering. Denna avser bl.a. insyn för politiska organ, kontroll och revision, straffrättsligt ansvar, möjlighet att överklaga beslut samt handlingars offentlighet.

Kommittén bör som en bakgrund för sitt arbete belysa omfattningen och inriktningen av kommunal verksamhet i företagsform på skilda verksamhetsområden samt fördelningen på olika former av särskilda rättssubjekt. Kommittén bör också söka klarlägga rättsläget i fråga om kommuns och landstingskommuns befogenhet att driva verksamhet genom bolag eller andra särskilda rättssubjekt. Man har i olika sammanhang diskuterat de rättsliga och andra problem som är förknippade med kommunal verksamhet i privaträttsliga former och det lämpliga i att kommunerna anlitar sådana verksamhetsformer. Det bör vara kommitténs uppgift att klarlägga vilka dessa problem är i dag.

Den kritik som har riktats mot kommunal verksamhet i privaträttsliga former grundas på att en sådan form för verksamheten minskar de förtroendevaldas och allmänhetens insyn och inflytande. För att öka insynen och inflytandet kan man vidta åtgärder som får till effekt antingen att verksamhet i privaträttsliga former motverkas eller att insynen och inflytandet över verksamhet i sådan form ökas.

Företagsformer som aktiebolag och stiftelser är inte anpassade till de speciella krav som ställs på offentlig förvaltning. Det är emellertid uppenbart att de har vissa fördelar, i synnerhet i kommunal affärsverksamhet och när det gäller interkommunalt samarbete. Kommittén bör i fråga om olika kommunala verksamhetsområden diskutera avvägningen mellan de fördelar från bl.a. effektivitetssynpunkt som företagsformen kan erbjuda och de förtroendevaldas och kommunmedlemmarnas krav på insyn och inflytande. Frågan om de kommunala organens möjligheter att styra de kommunala företagens verksamhet bör därvid uppmärksammas. Kommittén bör särskilt undersöka i vad mån den nya aktiebolagslagen (1975:1385), som trädde i kraft den 1 januari 1977, och den nya kommunallagen, som trädde i kraft den 1 juli 1977, kan bidra till att göra bolagsformen lämpligare som kommunal företagsform. Mot bakgrund härav

bör kommittén överväga om den kommunalrättsliga och associationsrättsliga lagstiftningen bör ändras så att de kommunaldemokratiska kraven när det gäller kommunala företag tillgodoses bättre än f.n. utan att företagsformen förlorar sin lämplighet från effektivitetssynpunkt. Kommittén bör särskilt pröva möjligheterna att utvidga interpellationsrätten beträffande kommunala företag.

En utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde till att omfatta delar av verksamheten i offentliga företag skulle naturligtvis förbättra möjligheterna till insyn. En huvuduppgift för kommittén blir att pröva i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att göra offentlighetsprincipen tillämplig utanför det traditionella statliga och kommunala myndighetsområdet.

Den omständigheten att en förvaltningsuppgift överförs från statlig eller kommunal myndighet till aktiebolag, stiftelse eller annat särskilt rättssubjekt bör inte automatiskt leda till att handlingarna i verksamheten inte längre blir offentliga. 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 kommer i fråga är givetvis att göra offentlighetsprincipen tillämplig på handlingar i ärenden som avser myndighetsutövning hos offentliga företag. Kommittén bör dock även undersöka om det kan finnas skäl att utvidga offentlighetsprincipens tillämpningsområde till att omfatta även fall där förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning har överlämnats till särskilda rättssubjekt. Detta kan antas bli aktuellt framför allt för de kommunala företagens del. På den statliga sidan torde en sådan utvidgning kunna komma i fråga endast beträffande särskilda rättssubjekt som driver annat än rent affärsmässig verksamhet. En utvidgning av offentlighetsprincipen får självfallet inte medföra att offentliga företag som driver näringsverksamhet kommer i en sämre konkurrenssituation i förhållande till de privata företagen.

Vid bedömning av frågan i vilka fall principen om handlingsoffentlighet bör gälla är behovet av sekretess på en eller annan punkt inte alltid avgörande. Detta kan tillgodoses genom särskilda sekretessregler.

Kommittén bör söka finna gränser för hur långt offentlighetsprincipen bör gälla. Principen behöver inte nödvändigtvis tillämpas på ett företag i dess helhet. Dess tillämpning kan begränsas till handlingar som avser en viss typ av verksamhet hos statligt eller kommunalt företag.

Kommittén bör pröva om och i vilken mån tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar kan tillämpas även på företagens handlingar. Även andra lös-

ningar bör övervägas, t.ex. att i lag direkt ange vilka typer av handlingar som skall vara tillgängliga för allmänheten. Om man väljer en lösning som nära anknyter till tryckfrihetsförordningen, måste även övervägas om en sådan ordning medför att ytterligare sekretessregler behövs. Kommittén bör även uppmärksamma frågan om meddelarfrihet på det aktuella området samt frågan om samordning av reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt. I detta sammanhang kan nämnas promemorian (Ds Ju 1977:11) Handlingssekretess och tystnadsplikt som innehåller förslag till en ny sekretesslag. Förslaget övervägs f.n. inom justitiedepartementet.

En viktig uppgift för kommittén blir att söka skapa garantier för att en vidgad handlingsoffentlighet blir effektiv. Inom myndighetsområdet finns en rad offentligrättsliga bestämmelser som fyller denna funktion. Kommittén bör i synnerhet pröva vilken möjlighet som bör finnas att få till stånd en överprövning av vägran att lämna ut handling. Kommittén bör ha frihet att välja privaträttsligt eller offentligrättsligt präglade lösningar eller en kombination av dessa.

På grundval av sina överväganden i de frågor som nyss har berörts bör kommittén ta ställning till i vad mån offentlighetsprincipens tillämpning bör utsträckas till statliga och kommunala bolag, föreningar och stiftelser. Kommittén bör lägga fram de författningsförslag som behövs med anledning av dess överväganden. I lagtekniskt hänseende uppkommer fråga om utvidgningen skall komma till uttryck i tryckfrihetsförordningen eller i annan författning. En tänkbar lösning är att i tryckfrihetsförordningen tas in en rambestämmelse som kompletteras med bestämmelser i vanlig lag. Kommittén bör pröva denna fråga förutsättningslöst.

Flera problem som gränsar mot frågan om en utvidgning av offentlighetsprincipen utreds f.n.

Stiftelseutredningen (Ju 1975:01) skall bl.a. utreda lämpliga organisationsformer för statligt eller kommunalt stödda kulturinstitutioner. Därvid skall behovet av insyn för samhället beaktas. Utredningen torde även komma in på räckvidden av offentlighetsprincipen.

Redovisningsutredningens (I 1976:02) uppdrag avser insyn i de statliga företagen, såväl aktiebolag som affärsdrivande verk. Dess uppgift är i huvudsak att undersöka vilka som kan ha intresse av en utvidgad information om dessa företag, vilken information om och insyn i företagen som kan behövas med hänsyn till olika intressenter samt i vilka former sådan information bör lämnas. I direktiven framhålls att bl.a. den omständigheten att handlingsoffentlighet råder inom affärsverken men inte inom bolagen medför att utredningen bör undersöka om det är möjligt att ge generella riktlinjer eller om särskilda regler behövs för var-

dera av de båda grupperna av företag.

När det gäller att söka komma till rätta med problemen i samband med kommunal verksamhet i företagsform, finns som tidigare har antytts ytterligare ett par vägar som kommittén bör pröva. Den ena är att man minskar användningen av kommunala företag. Den andra är att man skapar en särskild kommunal företagsform.

Kommittén bör överväga om det finns anledning att begränsa kommunernas och landstingskommunernas befogenhet att driva verksamhet i företagsform.

En särskild uppgift för kommittén blir att överväga om en ny kommunal företagsform kan skapas som är anpassad till de villkor som gäller för kommunernas och landstingskommunernas verksamhet. Målet bör vara att åstadkomma en form av företag som utan att förlora i ändamålsenlighet bättre än de nuvarande formerna motsvarar de grundläggande krav på redovisning och insyn som bör ställas från kommunaldemokratisk synpunkt.

Kommittén bör med utgångspunkt i kommunalrättskommitténs betänkande Kommunala bolag och remissinstansernas behandling av förslaget om särskilda kommunalföretag närmare undersöka och diskutera behovet av en ny kommunal företagsform. Detta behov påverkas av vilka möjligheter till insyn, inflytande och kontroll som finns i fråga om aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Dessa möjligheter är nu genom bl.a. den nya aktiebolagslagstiftningen och kommunallagstiftningen rimligtvis bättre än när kommunalrättskommittén lade fram sitt förslag. De kan sannolikt förbättras ytterligare, om kommitténs överväganden i övriga frågor, i synnerhet vad gäller en utvidgning av offentlighetsprincipen, ger resultat. Enbart intresset av insyn, inflytande och kontroll kan knappast motivera att en helt ny typ av rättssubjekt skapas. Det måste krävas att en ny kommunal företagsform medger smidigare och effektivare verksamhet än den rent kommunalrättsliga ordningen samtidigt som den går fri från de invändningar som från kommunaldemokratisk synpunkt riktas mot de privaträttsliga företagsformerna.

En ny kommunal företagsform måste utformas så att den verkligen kan väntas komma till användning i kommuner och landstingskommuner. Kommittén bör överväga hur en ny företagsform skall förhålla sig till de rent privaträttsliga företagsformerna och vilka kommunala uppgifter som bör få överlämnas till kommunala företag av det nya slaget. I övrigt bör kommittén ha fria händer att söka konstruera den ur kommunala aspekter bästa tänkbara företagsformen. I vilken utsträckning denna bör ha karaktär av en helt fristående företagsform eller anknyta till någon eller några av de nuvarande företagsformerna måste bli beroende av resultatet av kommitténs överväganden i de frågor som jag tidigare

har behandlat. Utöver de allmänna frågorna om insyn, inflytande och kontroll bör kommittén i sina överväganden om en ny företagsform beakta frågan om de anställda bör beredas rätt till styrelserepresentation eller rätt till inflytande i andra därmed jämförbara former. Kommittén bör lägga fram de författningsförslag som kan behövas på grund av dess ställningstaganden. Kommittén får avgöra om det bör ske i form av särskild lagstiftning om kommunala företag eller genom ändringar i nuvarande associationsrättslig och kommunalrättslig lagstiftning eller genom en kombination av dessa metoder.

Kommittén bör i sitt utredningsarbete angående de kommunala företagen även uppmärksamma de särskilda problemen som kan vara förknippade med de s.k. interkommunala bolagen och med kommunal verksamhet som är av betydelse från beredskapssynpunkt. Kommitténs arbete bör bygga vidare på kommunalrättskommitténs och kommunaldemokratiutredningens förut nämnda betänkanden. Kommittén bör också utnyttja erfarenheterna av de statliga företagen och, särskilt när det gäller frågan om en ny kommunal företagsform, erfarenheterna från andra länder.

Kommittén bör samråda med stiftelseutredningen (Ju 1975:01), redovisningsutredningen (I 1976:02) och kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07).

1.2 Utredningsarbetet

Kommunalföretagskommittén har enligt sina direktiv att söka finna lösningar på vissa problem som uppstår när kommunal och statlig verksamhet bedrivs i företagsform. Problemen gäller möjligheterna till insyn och inflytande för såväl allmänheten som de för verksamheten närmast ansvariga. Kommitténs huvuduppgifter har bestått dels i att göra en allmän översyn av de kommunala företagens rättsliga ställning, dels i att pröva i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att göra offentlighetsprincipen tillämplig utanför det traditionella statliga och kommunala myndighetsområdet.

I sitt delbetänkande (SOU 1982:13) Kommunalföretaget har kommittén behandlat den första av de båda huvuduppgifterna i vad den avser kommunal verksamhet i privaträttslig form inom en kommun eller en landstingskom-

mun. Frågan om samverkan mellan kommuner, landstingskommuner och/eller kommunalförbund genom verksamhet i företagsform har kommittén därefter behandlat i delbetänkandet (Ds C 1983:6) Interkommunal samverkan i privaträttslig form.

Kommittén har i sitt arbete med de kommunala företagen tagit upp frågan huruvida verksamhet som kommunerna driver i privaträttslig form bör få fortsätta att utvecklas och i jakande fall hur den då lämpligen kan integreras i den övriga kommunala verksamheten. Kommittén har också övervägt om en ny kommunal företagsform, avpassad till de villkor som gäller för kommunernas och landstingskommunernas verksamhet, skall skapas. Insyns- och inflytandefrågor har därvid behandlats endast i den utsträckning som de haft ett naturligt samband med de av kommittén framlagda förslagen.

Det betänkande som nu läggs fram behandlar kommitténs andra huvudfråga, nämligen frågan om offentlighetsprincipens tillämpning hos privaträttsliga organ som tillagts statliga eller kommunala förvaltningsuppgifter.

Kommittén har i december 1982 anmodats att inrikta sitt arbete så att det kunde vara slutfört vid halvårsskiftet 1983. Till följd härav har kommittén måst begränsa sitt utredningsarbete till i första hand sådana privaträttsliga subjekt som - företrädesvis av staten - tillagts förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. För att utröna bl.a. organens rutiner vid handläggning av denna typ av ärenden, deras behov av sekretess för uppgifter i ärendena samt den praktiska möjligheten av en genomförd handlingsoffentlighet har kommittén hållit sammanträden eller på annat sätt varit i kontakt med representanter för flertalet av de i betänkandet berörda organen.

I enlighet med direktiven har det varit kommitténs

ambition att kunna föreslå enhetliga regler om offentlighetsprincipens tillämpning inom de kommunala företagen. Ett visst utredningsarbete har nedlagts på denna fråga. Bl.a. har kommittén hållit sammanträden med representanter för Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) för att bilda sig en uppfattning om dessas syn på möjligheten att införa offentlighet hos kommunala företag på bostadsförsörjningens område. Problemen har emellertid visat sig så pass komplicerade att det inte på den tid som stått till buds varit möjligt att finna någon slutlig lösning av frågan. Genom det förslag som betänkandet i denna del innehåller kan dock erfarenheter vinnas för framtiden. Det blir därmed möjligt att avgöra om man skall gå vidare.

Kommittén har i särskild skrivelse till statsrådet och chefen för civildepartementet den 8 juni 1983 anfört vissa synpunkter på kommunal verksamhet som är av betydelse från beredskapssynpunkt.

Kommittén har under arbetets gång hållit sig informerad om arbetet i kommittéer som sysslar med närliggande frågor bl.a. kommunalförbundsutredningen.

Kommittén har beaktat de allmänna direktiven om finansiering av reformer (Dir. 1980:20) och om begränsning av statlig normgivning till kommuner och landstingskommuner (Dir. 1982:42).

2 OFFENTLIGHETSPRINCIPEN

2.1 Gällande rätt

Offentlighetsprincipen har sedan lång tid präglat svensk rättskipning och förvaltning. De äldsta anorna har vad som kan kallas förhandlingsoffentlighet, dvs. allmänhetens rätt att närvara vid sammanträden med beslutande statliga och kommunala församlingar, t.ex. riksdagens kammare och kommunfullmäktige, samt vid domstolsförhandlingar. Ursprunget till denna rätt kan härledas från den tid då tingsmenigheten tog verksam del i avgörandet av rättsliga tvister och allmänna angelägenheter på häradsting och landsting. Förhandlingsoffentligheten är numera grundlagsfäst i regeringsformen (RF).

Numera finns visserligen enligt 16 § förvaltningslagen (1971:290) viss möjlighet att påkalla muntligt förfarande i ärenden rörande myndighetsutövning, men denna form är i praktiken sällsynt. Vad angår enskilda förvaltningsärenden är sedan länge det normala att förvaltningsmyndigheter handlägger sina ärenden inte vid offentliga förhandlingar utan vid slutna sammanträden med skriftligt material som underlag. Allmänhetens behov av insyn har därför i första hand tillgodosetts genom principen om allmänna handlingars offentlighet. Denna princip infördes i vårt land redan 1766. Handlingsoffentligheten är föreskriven i tryckfrihetsförordningen (TF) till, som det uttryckes där, främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Tanken är att allmänheten genom fri tillgång till myndigheternas dokumenterade information skall ha insyn i de offentliga organens verksamhet.

Som en yttring av offentlighetsprincipen kan man se även föreskrifterna i RF om den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten. Regeln om yttrandefrihet innebär att varje medborgare gentemot det allmänna åtnjuter frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Yttrandefriheten gäller även för de offentliga funktionärerna, dvs. i huvudsak de som är anställda eller har olika slags uppdrag hos staten och kommunerna. Huvudregeln är att de fritt får lämna uppgifter till utomstående även om sådant som de har erfarit i tjänsten. Denna rätt begränsas emellertid i vissa hänseenden av framför allt sekretesslagens (1980:100; omtryckt 1982:1106) (SkrL) bestämmelser.

En särskilt vidsträckt yttrandefrihet gäller i förhållande till nyhetsmedierna. Beträffande denna s.k. meddelarfrihet finns särskilda bestämmelser i TF. Bestämmelserna innebär bl.a. att sådant uppgiftslämnande är tillåtet i större utsträckning än vad som är medgivet i andra fall. Syftet bakom skyddet för uppgiftslämnare är att samhällsdebatten skall tillföras ett så allsidigt material som möjligt och att underlaget för en kritisk granskning av samhällsorganen skall bli så brett som möjligt.

2.2 Särskilt om handlingsoffentligheten

2.2.1 Historik

Principen om allmänna handlingars offentlighet infördes i vårt land genom 1766 års TF. Denna grundlag innehöll detaljerade regler, vilka i princip innebar att alla handlingar, som rörde rättskipning och förvalt-

ning, skulle vara tillgängliga för envar och få tryckas fritt. Lagen föreskrev samtidigt vissa inskränkningar i denna rättighet.

Däremot sades inget om allmänna handlingars offentlighet i 1792 års TF. TF av år 1812 byggde dock i fråga om rätten att utge och utfå sådana handlingar på de principer som hade kommit till uttryck i 1766 års TF. Även denna grundlag innehöll regler om inskränkningar i rätten att få ta del av allmänna handlingar.

Undantagen från offentlighetsprincipen var till en början få men utökades under hand under 1900-talet. 1912 lades ett betänkande med förslag till ny tryckfrihetslagstiftning fram, som var avsett att ersätta 1812 års TF. Förslaget ledde inte till lagstiftning, men kom att ligga till grund för fortsatt utredningsarbete under 1920- och 1930-talen. 1812 års reglering av rätten att ta del av allmänna handlingar och inskränkningar i denna rätt blev därför i huvudsak gällande fram till 1937 då nya regler om allmänna handlingars offentlighet infördes.

Till grund för den nya lagstiftningen låg två utredningsförslag avgivna år 1927 (SOU 1927:2) och år 1935 (SOU 1935:5). Den nya lagstiftningen innebar att undantagen från offentlighetsregeln bröts ut ur grundlagen till en särskild lag, lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, den s.k. sekretesslagen, medan TF endast mera allmänt kom att ange de intressen som inskränkningar i offentlighetsprincipen fick tillgodose. I grundlagen infördes vidare begreppet "allmänna handlingar" som beteckning på de handlingar på vilka offentlighetsprincipen var tillämplig. Reformen innebar vidare att offentlighetsprincipen blev tillämplig också på de kommunala myndigheternas handlingar. När 1812 års TF ersattes av den nu gällande TF från 1949 gjordes inte några större änd-

ringar i den reglering av handlingsoffentligheten som hade införts år 1937.

Den år 1969 tillsatta offentlighets- och sekretesslagstiftningskommitténs (OSK) arbete med en allmän översyn av reglerna om allmänna handlingars offentlighet och sekretess resulterade i att 2 kap. TF 1976 fick en ny lydelse. Denna trädde i kraft 1978. I förhållande till den gällande regleringen innebar förslaget i huvudsak en modernisering och systematisering av reglerna.

2.2.2 Allmänna handlingars offentlighet

Principen om allmänna handlingars offentlighet är fastslagen i 2 kap. TF. Kapitlet innehåller även grundläggande regler om vilka allmänna handlingar som får hållas hemliga samt bestämmelser om hur allmänheten får tillgång till allmänna handlingar som inte är hemliga.

Begreppet allmän handling

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Kartor, fotografier och andra bilder är alltså handlingar lika väl som upptagningar för automatisk databehandling (ADB), filmer, ljudband och andra mekaniska eller elektromagnetiska upptagningar (s.k. tekniska upptagningar). TF:s handlingsbegrepp är således frikopplat från den allmänna föreställningen att en handling måste vara ett papper med skrivtecken.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda bestämmelser anses upprättad hos myndigheten eller inkommen dit.

TF utgår från samma myndighetsbegrepp som RF. Gene-

rellt sett innebär detta att myndigheter är de organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen. Med myndighet jämställs enligt 2 kap. 5 § TF även riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling. Genom särskilt stadgande i sekretesslagen jämställs numera även notarius publicus och i viss del AB Svensk Bilprovning med myndighet i fråga om offentlighet och sekretess. Däremot är i övrigt inte bolag, föreningar och stiftelser myndigheter ens om staten eller en kommun helt äger eller bestämmer över dem.

Att en handling är förvarad hos myndighet innebär att handlingen rent faktiskt finns hos myndigheten. När det gäller tekniska upptagningar har TF en särskild regel (2:3 TF) som innebär att t.ex. en ADB-upptagning i allmänhet anses förvarad hos den myndighet som har terminalanslutning till datorn och kan överföra upptagningen i läsbar form. Även om myndigheten inte har direktanslutning till datorn men kan få utskrifter av upptagningen från någon annan som har hand om upptagningen för myndighetens räkning, t.ex. en annan myndighet eller en servicebyrå, anses handlingen förvarad hos myndigheten.

Har en myndighet bara till uppgift att tekniskt bearbeta eller lagra en ADB-upptagning för någon annan myndighets eller en enskilds räkning, anses upptagningen inte vara en allmän handling hos den myndighet som bara har dylika tekniska uppgifter (2:10 TF).

En handling har kommit in till en myndighet när handlingen har anlänt till myndigheten eller tagits emot av någon behörig person, t.ex. den tjänsteman som är föredragande i det ärende som handlingen avser (2:6 TF). Handlingen behöver inte vara diarieförd för att vara en allmän handling.

I TF finns också särskilda regler om brev och andra

meddelanden som är adresserade, inte till myndigheten direkt, utan till någon befattningshavare vid myndigheten (2:4 TF). Angår ett sådant meddelande myndighetens verksamhet är det en allmän handling trots att det har adresserats till någon bestämd person på myndigheten. Undantag gäller om meddelandet är avsett för mottagaren endast som innehavare av annan ställning, t.ex. medlem av politiskt parti, fackförening e.d.

I TF finns ett flertal regler om när en handling anses upprättad hos en myndighet (2:7 TF). Principen kan sägas vara den att en handling som kommer till hos en myndighet blir allmän när den har fått sin slutliga utformning. En handling anses upprättad när myndigheten sänder iväg (expedierar) den. En handling som inte expedieras är upprättad när det ärende den hör till är slutbehandlat hos myndigheten. Hör handlingen inte till något bestämt ärende, är den upprättad när den har justerats eller färdigställts på annat sätt.

För vissa typer av handlingar gäller andra regler om när de är upprättade. Så t.ex. är ett diarium, en journal eller en liknande handling, där man fortlöpande gör anteckningar, upprättad i och med att handlingen är färdig att användas, dvs. redan innan några egentliga uppgifter har förts in i handlingen. Domar och beslut, som enligt särskilda bestämmelser skall avkunnas eller expedieras, är med tillhörande protokoll upprättade när de avkunnas eller expedieras. Andra protokoll och liknande handlingar är i regel upprättade när myndigheten har justerat dem eller färdigställt dem på annat sätt.

Utkast och koncept, t.ex. till en myndighets beslut, och minnesanteckningar är inte allmänna handlingar, om de inte tas om hand för arkivering (2:9 TF). Med minnesanteckningar avses föredragningspromemorior och andra anteckningar som görs under beredningen av ett

ärende och som inte tillför ärendet några nya sakuppgifter.

Inskränkningar i offentligheten

TF innehåller en kortfattad beskrivning av de intressen som får föranleda inskränkningar i offentligheten. Sålunda uppräknas i 2 kap. 2 § följande intressen:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, 2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, 3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, 4. intresset att förebygga eller beivra brott, 5. det allmännas ekonomiska intresse, 6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden samt 7. intresset att bevara djur- eller växtart. Begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar skall enligt samma lagrum anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Dessa bestämmelser om sekretesskyddet m.m. finns nu i sekretesslagen.

Tillhandahållandet av allmän handling

Allmänna handlingar skall enligt 2 kap. 12 § TF tillhandahållas på stället genast eller så snart det är möjligt. Handlingen skall kunna läsas, avlyssnas eller uppfattas direkt på annat sätt. Den får vidare skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Rätten att ta del av en handling på stället föreligger dock inte om betydande hinder möter. Skyldighet att tillhandahålla en s.k. teknisk upptagning av här angivet slag föreligger dock inte, om sökanden "utan beaktansvärd olägenhet" kan ta del av upptagningen hos närbelägen myndighet.

Vad som nu sagts innebär i fråga om ADB-upptagning och annan upptagning som kan uppfattas bara med tekniskt

hjälpmedel att myndigheten skall ställa behövlig teknisk utrustning till förfogande för studium på stället. När det gäller ADB-upptagning skall den enskilde enligt särskilda bestämmelser beredas tillfälle att själv använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över (15:10 SekrL).

Den som vill ta del av en allmän handling har också rätt att mot avgift få en avskrift eller kopia av handlingen (2:13 TF). Från denna regel görs undantag bl.a. när det gäller ADB-upptagningar. Sådana behöver myndigheten inte lämna ut annat än i form av utskrift. Hos de flesta statliga myndigheter bestäms avgiften enligt expeditionskungörelsen (1964:618). Inom det kommunala området bestäms avgifterna av kommunerna själva. Begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

Den som begär att få ta del av en allmän handling behöver inte ge en exakt beskrivning av den, t.ex. ange dess datum eller diarienummer. Men myndigheten är å andra sidan inte skyldig att göra några omfattande undersökningar för att få fram en handling åt sökanden, om denne inte kan lämna myndigheten tillräckligt individualiserande uppgifter om den.

Begäran att få ta del av allmän handling görs hos myndighet som förvarar handlingen. Begäran prövas normalt av denna myndighet (2:14 TF). Svarar en befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handling, ankommer det i första hand på honom att pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång (15:6 SekrL).

En myndighet har under vissa förutsättningar möjlighet att lämna ut en handling med villkor, s.k. förbehåll,

som inskränker sökandens rätt att använda den information som finns i handlingen. Myndigheten kan t.ex. förbjuda sökanden att använda uppgifterna för annat än forskning och att publicera dem (jfr 14:9 och 10 SekrL).

Om en handling är delvis hemlig, delvis offentlig, skall den offentliga delen ställas till förfogande, eventuellt genom avskrift eller kopia (2:12 TF).

Rätten till anonymitet m.m.

Den som begär att få ta del av allmän handling behöver inte uppge vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran annat än om det behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut (2:14 TF). I 8 § allmänna verksstadgan (1965:600) finns en föreskrift som ålägger chefen för en statlig myndighet att se till att rätten till anonymitet upprätthålls. I förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter har vidare tagits in en mer allmän erinran om att säkerhetsskyddet skall utformas med beaktande av enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar.

Service och information till allmänheten m.m.

Bestämmelser om myndigheternas service mot allmänheten finns i olika författningar. Vissa bestämmelser återfinns i förvaltningslagen. Vidare finns bestämmelser av mer generell natur i sekretesslagen (15 kap. 4, 11 och 12 §§), allmänna verksstadgan (8 §) och förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet (2 §). Bestämmelserna i sekretesslagen ålägger - vid sidan av vad som följer av TF:s regler om handlingsoffentlighet - myndigheterna en skyldighet att på begäran av enskild lämna uppgifter ur allmän handling som förvaras hos myndigheten, att ha en beskrivning över sin ADB-användning samt att i viss utsträckning

lämna de särskilda upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av upptagningar för automatisk databehandling som anses som allmänna handlingar hos myndigheten. Föreskrifterna i allmänna verksstadgan innebär att särskilda anordningar vid behov skall vidtas för att underlätta för parter, företrädare för nyhetsorgan och andra intresserade att få upplysningar om myndigheternas verksamhet. Förordningen om statliga myndigheters serviceskyldighet innehåller bl.a. föreskrifter om att myndigheterna i lämplig utsträckning skall lämna allmänheten upplysningar i frågor som rör deras verksamhetsområden. Serviceförordningens bestämmelser gäller endast för statliga myndigheter. Någon motsvarande generell regel finns inte för kommunala myndigheter. I 3 kap. 1 § kommunallagen (1977:179) (KL) slås fast att, där fullmäktige ej uppdragit saken åt annan nämnd, kommunens resp. landstingskommunens styrelse har ett principiellt ansvar för informationsverksamheten. Det anses dock att serviceförordningens regler är att se som uttryck för allmänna grundsatser, som är tillämpliga också för de kommunala myndigheterna.

Besvär

I 2 kap. 15 § TF finns grundläggande regler om fullföljd av talan mot myndighets beslut i ärenden om utbekommande av allmän handling. Varje beslut som innebär att begäran att få ta del av handling avslås eller att handlingen lämnas ut med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den får i princip överklagas. Däremot är beslut som innebär bifall till utlämningsbegäran ej överklagbara. Besvärsrätt har endast den som begärt att få ta del av handlingen. Talan skall behandlas skyndsamt. Vissa undantag i fullföljdsrätten föreligger. Sålunda får talan inte föras mot beslut av riksdagen, regeringen, högsta domstolen och regeringsrätten.

Talan mot beslut av statsråd skall föras hos regeringen. Talan mot beslut av annan myndighet skall föras hos domstol. I fråga om talan mot beslut av någon av riksdagens myndigheter hänvisar TF till särskilda bestämmelser.

I 15 kap. 7 § SekrL ges kompletterande bestämmelser om instansordning m.m. Bestämmelserna innebär bl.a. att talan mot förvaltningsmyndighets beslut förs hos kammarrätten. Kammarrättens beslut kan fullföljas till regeringsrätten. Prövningstillstånd behövs inte. Enligt 9 § expeditionskungörelsen utgår ingen avgift i mål eller ärende om utlämnande av allmän handling.

Registrering av allmänna handlingar, arkivering och gallring

Bestämmelser om registrering av allmänna handlingar finns i 15 kap. 1 och 2 §§ SekrL. Huvudregeln är att allmän handling skall registreras utan dröjsmål så snart den har kommit in till eller upprättats hos myndighet. Undantag härifrån får göras om det är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller får registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats. Förs upptagning för automatisk databehandling in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter för överföring i läsbar form, är endast den myndighet som gör införingen registreringskyldig (15:13 SekrL).

Av myndighets register skall beträffande registrerad handling framgå datum, då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen, från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt i korthet vad

handlingen rör. Kan det antas att hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling föreligger på grund av sekretessbestämmelse får myndigheten utmärka detta genom särskild anteckning. Anteckningen skall bl.a. innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig sekretessbestämmelse.

Myndighet som använder automatisk databehandling i sin verksamhet skall ordna denna med beaktande av den i TF stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar samt det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar (15:9 SekrL).

Av betydelse för offentlighetsprincipens innebörd är också vilka arkiverings- och gallringsregler som tillämpas hos myndigheterna. Dessa regler bestämmer hur länge allmänna handlingar i praktiken finns tillgängliga. Grundläggande föreskrifter om arkivering och gallring hos statliga myndigheter finns i allmänna arkivstadgan (1961:590). Varje arkiv hos statlig myndighet står under tillsyn av arkivmyndighet, som är riksarkivet, krigsarkivet och landsarkiven, samt såvitt gäller Stockholm och Malmö, stadsarkiven. Utgallring hos statliga myndigheter får endast ske med stöd av bestämmelser, som meddelas av regeringen eller riksarkivet. Enligt kungörelsen (1953:716) angående utgallring av handlingar hos vissa statsmyndigheter skall en rad handlingar av mer rutinmässig karaktär rörande personal och räkenskapsväsen, statistiskt primärmaterial, arbetstabeller, kopior, dubletter, hjälpregister och dylikt gallras ut med den gallringsfrist, som myndigheterna själva bestämmer. I vissa fall skall dock frågan om materialets forskningsvärde avgöras av riksarkivet. I kungörelsen (1974:648) om utgallring ur upptagning för automatisk databehandling finns vidare bestäm-

melser om utgallring ur sådan upptagning.

Beträffande arkivvården i kommunerna finns i kommunallagen endast den bestämmelsen att det åligger kommunens resp. landstingskommunens styrelse att vårda och förteckna kommunalt arkiv som för sådant ändamål överlämnats till styrelsen (3:1 KL). Riksarkivet har dock efter samråd med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet utarbetat normalförslag till föreskrifter om arkivvården i kommuner och landstingskommuner.

2.2.3 Sekretesslagen

Vid 1976 års ändringar av 2 kap. TF var avsikten att en ny sekretesslag skulle träda i kraft samtidigt med grundlagsändringen, dvs. den 1 januari 1978. Sedan riksdagen under behandlingen av propositionen med förslag till grundlagsändringen uttalat önskemål om en samordning i både tekniskt och sakligt hänseende av den blivande lagstiftningen om handlingssekretess och den muntliga sekretessen för offentliga funktionärer, utarbetades inom justitiedepartementet ett helt nytt förslag till sekretesslag. Förslaget ledde till lagstiftning, som trädde i kraft den 1 januari 1981. Den nya sekretesslagen ersatte bl.a. 1937 års lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, vilken lag dessförinnan ändrats för att stå i överensstämmelse med det nya grundlagskapitlet. Reglerna om handlingssekretess och tystnadsplikt för offentliga funktionärer har samordnats i den nya lagen. Sekretessen avser därför uppgiften som sådan oavsett om den förekommer i en allmän handling eller inte.

Sekretesslagen är indelad i 16 kapitel. Det första kapitlet innehåller allmänna bestämmelser. Lagen gäller enligt dessa i det allmännas verksamhet. Det är så-

I ledes de statliga och kommunala myndigheterna samt de offentliga befattningshavarna vilka knutits till dessa myndigheter, som har att iaktta lagens bestämmelser. Riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna samt kyrkomötet jämställs i sekretesslagen liksom i TF med myndigheter.

I lagen definieras begreppet sekretess såsom förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Sekretess innebär samtidigt en begränsning i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.

2-10 kap. innehåller de egentliga sekretessbestämmelserna, dvs. de bestämmelser som anger vilken information som skall hållas hemlig. Kapitelindelningen följer TF:s förteckning över vilka intressen som får skyddas genom att allmänna handlingar hålls hemliga (se avsnitt 2.2.2).

I de egentliga sekretessbestämmelserna anges att sekretess gäller för uppgift av visst slag. Att sekretess gäller för en uppgift betyder att uppgiften inte får lämnas till enskilda personer, bolag, föreningar osv. annat än i de fall som anges i sekretesslagen eller i en lag eller en förordning som sekretesslagen hänvisar till. Gäller sekretess för uppgift enligt sekretesslagen får uppgiften i princip inte heller röjas för annan myndighet eller annan verksamhetsgren inom myndigheten i andra fall än de som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. Sekretess anges vanligen gälla för uppgifter som finns i ett speciellt sammanhang t.ex. i vissa ärenden, i vissa verksamheter eller hos vissa myndigheter som beskrivs mer eller mindre detaljerat i bestämmelserna.

I en del sekretessbestämmelser uppställs inga särskilda villkor för att sekretessen skall gälla för de uppgifter och i det sammanhang som beskrivs där. Den kan då sägas vara absolut. Det stora flertalet sekretessbestämmelser innehåller emellertid ett skaderekvisit, dvs. sekretess gäller endast under förutsättning att en angiven skada kan uppstå om uppgiften lämnas ut. Lagen innehåller två huvudtyper av skaderekvisit, "raka" och "omvända". Det raka skaderekvisitet anger att sekretess inte gäller om inte ett utlämnande av uppgiften i fråga kan antas medföra skada. Det omvända skaderekvisitet anger att sekretess gäller om det inte står klart att ett utlämnande inte medför skada. I båda fallen kan ett utlämnande förenas med ett förbehåll för mottagaren av uppgiften, t.ex. förbud att publicera denna.

I flera sekretessbestämmelser i 2-10 kap. har regeringen getts rätt att i speciella fall göra undantag, ge dispens, från den sekretess som gäller enligt bestämmelserna.

I flertalet sekretessbestämmelser finns tidsgränser för sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar angivna. Tidsgränserna är av olika längd. Arten av den uppgift som skall skyddas har styrt lagstiftarens val av tidsgränser. De längsta, 50-70 år, gäller för uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden. Utgångspunkten för beräkningen av tiden är, då det gäller uppgift i allmän handling, denna handlingstillkomst.

Viktiga för kommitténs arbete är bestämmelserna i 6 kap. om sekretess för tillgodoseende av det allmännas ekonomiska intresse. Sekretess gäller sålunda i en myndighets affärsverksamhet för uppgifter om myndighetens affärs- eller driftförhållanden. Härmed avses förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av

egendom, tjänster eller annat. Hit hör även affärshemligheter av mera allmänt slag som marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och planer rörande reklamkampanjer. Nämnas kan också sådant som konstruktionsarbeten, utredningar av annat slag, prov, förhandlingar och andra affärshändelser. Vidare finns där bestämmelser om upphandlings- och upplåningssekretess. Myndigheternas affärsverksamhet åtnjuter sekretess för att denna skall skyddas mot insyn från konkurrenters sida.

Bestämmelserna till skydd för enskildas personliga och ekonomiska intressen är uppdelade på tre kapitel. 7 kap. innehåller bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskildas personliga förhållanden, 8 kap. sekretessregler som främst skyddar enskildas ekonomiska förhållanden samt 9 kap. bestämmelser till skydd för enskildas förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur.

I 8 kap. 6 § finns den grundläggande regeln om sekretess i statlig verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Paragrafen ger inte i sig själv upphov till någon sekretess utan den innehåller ett bemyndigande för regeringen att föreskriva om sekretess inom de ramar som paragrafen anger. Med stöd av bemyndigandet i förevarande paragraf har regeringen beslutat om föreskrifter i sekretessförordningen (1980:657; omtryckt 1982:1107), vilken upptar sekretessbestämmelser i ett 100-tal olika punkter.

I 8 kap. 7 § SekrL finns bestämmelser om sekretess i kommunal myndighets verksamhet, som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet och i tillsynsverksamhet, som annan än statlig eller kom-

munal myndighet utövar med avseende på näringslivet. Denna paragraf är till skillnad från 6 § inte utformad så att det för sekretess krävs föreskrifter av regeringen. Paragrafen är tillämplig bl.a. på uppgifter som AB Svensk Bilprovning inhämtar i samband med officiell provning av fordon.

I 11-13 kap. regleras sekretessen hos bl.a. regeringen och domstolarna samt de myndigheter som har tillsyn över andra myndigheter eller som gör revision hos andra myndigheter.

I sekretesslagen, särskilt i dess 11-13 kap., finns vidare bestämmelser om överföring av sekretess, dvs. regler som innebär att sekretess följer med en uppgift från en myndighet till en annan myndighet i speciella situationer. Sekretesslagen innehåller nämligen ingen generell regel om överföring av sekretess mellan myndigheter. Behovet av sekretess hos den mottagande myndigheten har, om också inte genomgående, så dock i regel tillgodosetts genom att denna har en egen motsvarande sekretessregel att tillämpa på uppgiften.

Sekretess gäller i princip också myndigheter emellan. I 14 kap. finns emellertid bestämmelser som i viss utsträckning begränsar den sekretess som eljest skulle gälla. Bl.a. ges myndighet möjlighet att lämna en annan myndighet uppgifter i större omfattning än vad som skulle få göras om mottagaren var en enskild. Vidare finns bestämmelser som begränsar sekretessen i förhållande till vissa enskilda personer. Enligt den s.k. partsoffentligheten äger part i mål eller ärende ta del av handlingarna i dessa med vissa undantag. De offentligt anställdas fackliga företrädare får också ta del av material, som eljest är undandraget enskilda. I detta kapitel finns även de tidigare berörda reglerna om förbehåll, som myndighet får ställa upp när den lämnar information till enskilda.

15 kap. innehåller bestämmelser om diariieföring, hemligstämpling, myndigheternas upplysningsplikt samt besvär.

I 16 kap., som innehåller en enda paragraf, erinras om reglerna i TF angående meddelarfriheten. I anslutning härtill anges vilka tystnadsplikter som har företräde framför principen om meddelarfrihet.

2.2.4 Tidigare behandling av frågan om en utvidgning av offentlighetsprincipen till andra organ än myndigheter

Offentlighetsprincipen omfattar inte alla organ som i någon form utövar verksamhet för det allmänna. En handling är enligt TF allmän endast om den förvaras hos en statlig eller kommunal myndighet eller därmed jämställda beslutande församlingar. Har förvaltningsuppgift överlämnats till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF faller dessa utanför tillämpningsområdet för 2 kap. TF. Detta gäller även om organet har anförtrots uppgifter som innebär myndighetsutövning.

Frågan om utsträckande av offentlighetsprincipen till handlingar hos rättssubjekt som utanför myndighetsområdet handhar förvaltningsuppgifter har behandlats vid ett antal tillfällen. Bl.a. förelåg i 1912 års betänkande ett förslag om att också allmänna av Konungen stadfästa inrättnings- och stiftelsers handlingar i princip skulle bli offentliga på samma sätt som statliga myndigheters handlingar. Betänkandet ledde som nämnts inte till lagstiftning.

1927 års utredningsförslag (SOU 1927:2) innehöll också en bestämmelse om att Kungl. Maj:t skulle efter prövning av varje särskilt fall kunna förordna om offentlighetsregelns tillämplighet på stiftelse, sam-

fällighet eller inrättning som bedriver verksamhet som ekonomiskt understöds av stat eller kommun eller eljest tjänar ändamål av väsentlig betydelse för det allmänna. Den omständigheten att det här skulle bli fråga om en mångfald olikartade detaljbestämmelser, utformade med hänsyn till särskilda inrättningsars olika verksamhetsformer, ansågs enligt motiven göra det naturligt att bestämmelser i ämnet i stället meddelades i administrativ ordning.

1935 års förslag till författningsändringar i ämnet (SOU 1935:5) upptog inte några regler om enskilda rättssubjekts handlingar. Avsaknaden av sådana regler motiverades med att 1912 och 1927 års utredningar hade visat den utomordentliga svårigheten att uppställa sådana allmänna lagregler i ämnet, som rätt avvägde olika hänsyn.

1944 års tryckfrihetssakkunniga anförde i sitt betänkande (SOU 1947:60) Förslag till tryckfrihetsförordning följande (s. 71 f):

I stor utsträckning ha genom särskild lagstiftning förhållanden, som angå privata rättssubjekt, bragts under offentlig kontroll på det sättet, att skyldighet stadgats för sådana rättssubjekt att till offentlig myndighet avlämna vissa uppgifter om sin verksamhet. Bestämmelser av detta slag återfinns i ett flertal lagar och författningar, såsom aktiebolags- och skattelagstiftningen, bank- och försäkringslagstiftningen. Genom nya rättegångsbalken har ock införts vidgad skyldighet för parter och andra att tillhandahålla skriftliga handlingar i rättegång. De till myndighet sålunda avlämnade uppgifterna äro allmänna handlingar och som sådana offentliga, såvitt ej i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen upptagits bestämmelser om deras hemlighållande. I den mån en mera omfattande insyn i privata rättssubjekts verksamhet anses bör tillkomma det allmänna, möter av grundlagens bestämmelser ej något hinder för en sådan insyn. Övervägande skäl torde alltså tala för att denna fråga liksom hittills regleras utanför grundlagens ram.

Offentlighetskommittén (OK) tog i sitt betänkande (SOU 1966:60) Offentlighet och sekretess upp ett stadgande

i ämnet. Detta var utformat så att vad i 2 kap. TF stadgas om myndighet skall äga motsvarande tillämpning på bolag, förening, stiftelse och annat enskilt organ i vad dess åtgärder genom klagan eller underställning kan dragas under myndighets prövning.

OK anförde i motiven härom (SOU 1960:61 s. 25 f):

Från principiell synpunkt bör man sträva efter att samma garantier för korrekt rättstillämpning upprätthålles vare sig det förvaltande organet är en myndighet eller formellt är ett privaträttsligt rättssubjekt. En av dessa garantier är handlingsoffentligheten. Att i lagtext avgränsa den kategori av privaträttsliga organ, på vilka offentlighetslagstiftningen bör bli tillämplig, erbjuder emellertid vissa svårigheter. Dels kan det vara svårt att avgöra, om en viss funktion utgör förvaltning eller icke. Så kan vara fallet när en näringsorganisation har åtagit sig att i sin verksamhet bland medlemmarna följa vissa normer som utformats i samråd med myndighet. Dels finns vissa organ som jämte sin förvaltningsuppgift handhar klart privaträttsliga funktioner. Så är fallet med advokatsamfundets styrelse.

Det kan vara lämpligt att utforma TF:s föreskrift i ämnet med en viss försiktighet. En utväg är att anknyta till möjligheten att bringa avgöranden under myndighets prövning. Denna möjlighet kan ses som uttryck för kravet att organets beslut skall utgöra tillämpning av rättsnormer. Det torde då vara motiverat att även i övrigt jämställa organet med myndigheterna med avseende på rättssäkerhetsgarantier. ... Något hinder föreligger icke att genom lag eller annan författning, exempelvis såsom villkor då statsbidrag beviljas, föreskriva att ett privaträttsligt organ skall vara underkastat TF:s bestämmelser om handlingsoffentlighet i vidare omfattning än vad som följer av det nu förordade stadgandet.

Utredningen Kommunal demokrati berörde frågan i sitt betänkande (SOU 1975:41 s. 371) på följande sätt:

Vi har diskuterat om man i lag skall ange att offentlighetsprincipen i princip skall vara tillämplig även i kommunägda företag. Lagtekniskt skulle detta kunna ske antingen genom en särskild lag för kommunägda företag eller genom att det i tryckfrihetsförordningen (TF) anges att sådana företag skall betraktas som myndighet i TF:s mening. ... Vid samråd med OSK har det framkommit att den fråga som berörts ovan bör regleras i tryckfrihetsförordningen. En särskild lag för kommunägda företag är således inte en lämplig ordning.

Utredningen föreslog att frågan skulle bli föremål för särskild utredning. Fördelen med en till kommunägda företag utsträckt offentlighet skulle enligt utredningen vara att medborgarna kan få frågan, om en handling skall kunna utlämnas, prövad genom besvär.

Problematiken behandlades ytterligare i prop. 1975/76:160 Nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet. Föredraganden anförde att han liksom OSK och utredningen om den kommunala demokratin ansåg det befogat att överväga en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde. Överflyttningen av en förvaltningsuppgift från ett myndighetsorgan till ett annat organ, t.ex. ett privaträttsligt subjekt, borde inte automatiskt få den verkan att handlingsoffentligheten i motsvarande mån begränsas. Enligt föredraganden låg det särskilt nära till hands att behålla insynen i handlingar som rör myndighetsutövning, även sedan denna har tillagts enskilt subjekt. En kommitté borde tillkallas för att utreda hithörande frågor.

Frågan om insyn i kommunägda företag har vidare behandlats i prop. 1975/76:187 och KU 1976/77:25 Ny kommunal lag m.m. Utskottet anförde bl.a. att önskemål om en utredning av frågan om en vidgad tillämpning av offentlighetsprincipen i fråga om kommunägda företag borde kunna tillgodoses genom den i prop. 1975/76:160 aviserade utredningen.

3 OFFENTLIG FÖRVALTNING

3.1 De traditionella förvaltningsorganen

Den offentliga förvaltningsorganisationen i vårt land är mycket omfattande. Många av förvaltningsmyndigheterna har hela riket till verksamhetsområde och är då självfallet statliga. Vidare finns i stor utsträckning regionala och lokala statliga förvaltningsmyndigheter. De allra flesta statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen, men det finns också vissa förvaltningsmyndigheter som sorterar under riksdagen. Vid sidan av de statliga förvaltningsmyndigheterna finns även kommunala förvaltningsmyndigheter. Dessa utövar till stor del sådan förvaltning som är ett utflöde av den kommunala självstyrelsen. En del förvaltningsmyndigheter har både statliga och kommunala inslag. Vid sidan av myndighetsorganisationen förekommer det också att bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser fått överta verksamhet som innefattar förvaltning för det allmännas räkning. RF innehåller endast en mycket allmän reglering av förvaltningsorganisationen. Där uppräknas ej de enskilda förvaltningsmyndigheterna utan anges endast principerna för organisationens uppbyggnad.

Med offentlig förvaltning i formell mening avses sådan verksamhet som drivs av staten och andra offentlig-rättsliga subjekt, särskilt kommunerna. Normalt ligger förvaltningsuppgifter på myndigheter. Dessa saknar egen rättssubjektivitet och är rättsligt sett en del av staten eller kommunen. Myndighetsformen rymmer inom sig organ som organisatoriskt skiljer sig starkt åt. Som myndigheter räknas bl.a. ämbetsverk, affärsverk,

uppdragsmyndigheter och kommunala nämnder.

Kännetecknande för offentlig förvaltning i materiell mening är att normbundenheten är större än inom en enskild verksamhet. Huvudregeln finns i 1 kap. 9 § RF, som ålägger såväl förvaltningsmyndigheter som andra vilka fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen att i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. RF innehåller också i 1 kap. 1 och 2 §§ regler av allmän vikt. Beslutsfattandet inom en myndighet regleras närmare i förvaltningslagen. De som berörs av myndighetens beslut kan oftast anföra besvär över beslutet. För anställda vid främst statliga myndigheter gäller lagen (1976:600) om offentlig anställning, vilket bl.a. innebär att de är underkastade lagreglerat disciplinansvar. Vidare finns i allmänna verksstadgan grundläggande bestämmelser som gäller för de flesta statliga myndigheter. Stadgan innehåller bl.a. generella bestämmelser om besvär rätt samt föreskrifter om att beslut och vissa uppgifter i samband därmed skall framgå av protokoll och andra handlingar. Normbundenheten kompletteras med särskilda rättssäkerhetsgarantier, såsom bestämmelser om myndighetsmissbruk m.m. i brottsbalken (BrB), om justitieombudsmännens (JO) och justitiekanslerns (JK) tillsyn samt bestämmelserna i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet.

3.2 Förvaltning genom enskilda

Viss statlig och kommunal verksamhet kan bedrivas även av enskilda rättssubjekt. Detta följer av 11 kap. 6 § tredje stycket RF enligt vilket stadgande en förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samsällighet, stiftelse eller enskild individ.

Överlämnandet av en förvaltningsuppgift till ett enskilt rättssubjekt kan i allmänhet ske utan särskilda yttre former. Vad som avses med begreppet förvaltnings-

uppgift i stadgandet är något ovisst. Offentliga förvaltningsuppgifter beskrivs i förarbetena till RF på något ställe som "verksamhet som innefattar förvaltning för det allmännas räkning" på ett annat som "förvaltningsuppgift som det allmänna har". Anknytningen till begreppet "offentlig förvaltning" i 1 kap. 8 § RF är uppenbar. Den offentliga förvaltningen kan i vissa funktioner avse maktutövning. I stor utsträckning består den dock i att nyttigheter och tjänster av olika slag ställs till allmänhetens förfogande, t.ex. sjukvård, socialvård, undervisning och kommunikationer. Det förekommer också att staten driver rena affärsföretag, antingen som monopol eller i konkurrens med det enskilda näringslivet.

De enskilda rättssubjekt till vilka överlämnandet av förvaltningsuppgift sker kan vara av mycket varierande slag. Här finns anledning särskilt skilja på sådana subjekt, i vilka det allmänna helt dominerar, och sådana rättssubjekt, i vilka det allmänna saknar bestämmande inflytande. Till den förra gruppen hör t.ex. aktiebolag, i vilka staten eller någon kommun har aktiemajoriteten, och stiftelser vilkas verksamhet helt bestäms av något offentligt organ. Till den senare gruppen hör aktiebolag med enskilda aktieägare i majoritet samt stiftelser, där verksamheten styrs av enskilda. Även föreningar som har enskilda personer som medlemmar hör hit. Vad gäller rättssubjekt av den förra typen utgör ofta handhavandet av de mottagna offentliga uppgifterna hela deras verksamhet. Då rättssubjektet har väsentligen enskilda intressenter, är den överlämnade förvaltningsuppgiften vanligen blott en obetydlig del av det enskilda rättssubjektets verksamhet. De förra rättssubjekten kan sägas vara en del av den offentliga sektorn, medan de senare tillhör den enskilda. Olika blandformer finns också, där offentliga och enskilda intressenter delar på inflytandet över rättssubjektet.

Motiven bakom ståndpunktstagandet att överlämna en förvaltningsuppgift till privaträttsligt organ är ofta helt andra då uppgiften lämnas till ett offentligdominerat rättssubjekt än då den lämnas till ett av enskilda intressen styrt rättssubjekt. I det senare fallet gäller det vanligen att finna en enkel och billig administrationsform. I det förra fallet ligger bakom valet av privaträttslig form för statlig och kommunal verksamhet ofta att verksamheten skall bedrivas i organiserat och permanent samarbete med utomstående intressenter eller att det är fråga om ren affärsverksamhet eller annan självbärande verksamhet. Företagsekonomiska hänsyn får då tas. Ej sällan åberopas även effektivitetsskäl och behov av större rörelsefrihet, mer självständighet och möjlighet till friare lönesättning.

Innefattar den förvaltningsuppgift som skall överlämnas myndighetsutövning krävs enligt stadgandet i 11 kap. 6 § RF att överlämnandet sker "med stöd av lag"; se härom under 3.3. I vilken omfattning offentlig verksamhet bedrivs av enskilda organ skall redovisas i avsnitten 4 och 5.

3.3 Begreppet myndighetsutövning

Myndighetsutövning kan helt kort beskrivas som utövning av en i författning grundad befogenhet att bestämma om offentligrättsliga plikter och rättigheter. Termen myndighetsutövning förekommer förutom i RF även i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207), i 17 och 20 kap. BrB, i lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen och lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn samt i 3 kap. 1 § och 4 kap. 2 § lagen om offentlig anställning. Även 3 § förvaltningslagen bygger på begreppet myndighetsutövning och det definieras där som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande". Begrep-

pet är avsett att ha i huvudsak samma innebörd i dessa olika sammanhang.

Myndighetsutövning har sagts ytterst vara ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna (jfr t.ex. prop. 1971:30 s. 331). Det skall vara fråga om utövning av en "befogenhet" att bestämma om vissa förhållanden. Denna befogenhet skall ytterst ha sin grund i en offentlighetsrättslig författning som be- myndigar eller ålägger myndighet att agera på visst sätt. Typiska utslag av myndighetsutövning är sådana beslut, varigenom adressaten åläggs att göra, tåla eller underlåta något. Det utmärkande för denna typ av beslut är att de ytterst kan genomdrivas med något slag av tvång (t.ex. vite, straff, handräckning etc.). Men inte bara för medborgarna betungande beslut avses med begreppet myndighetsutövning. Åtskilliga gynnande beslut faller in under begreppet. Detta gäller t.ex. tillstånd att bedriva viss verksamhet, befrielse från lagstadgad förpliktelse, beviljande av sociala förmåner eller statsbidrag. Den enskildes beroende av myndighetens medverkan konstituerar här en speciell maktställning för myndigheten. Till myndighetsutövning hänförs vidare beslut vilka inte innehåller direkta handlingsmönster men har indirekta rättsverkningar gentemot den enskilde, t.ex. vissa registreringsbeslut, beslut om utfärdande av legitimationshandlingar samt beslut i samband med obligatorisk kontrollverksamhet. Avgörande för om myndighetsutövning skall anses föreliggande är således förankringen i offentlighetsrättsliga normer jämte den omständigheten, att den enskildes personliga eller ekonomiska situation påverkas av avgörandet.

Utanför området för myndighetsutövning faller råd, upp- lysningar, meningsyttringar av liknande slag eller sådan faktisk verksamhet som inte innebär tvång mot den enskilde. Beslut som fattas vid tillämpning av ett av- tal faller i princip också utanför området, eftersom

"befogenheten" då grundas på civilrättsliga regler.

Frågan om myndighetsutövning bör tillåtas ankomma på privaträttsliga subjekt har diskuterats i olika sammanhang. Den givna utgångspunkten är att det offentligas makt över de enskilda skall utövas av det offentligas egna organ, dvs. av myndigheter, som har att följa det regelverk som gäller för myndighetsverksamhet. Det krävs särskilda skäl för att frångå denna huvudregel. Detta synsätt kom till klart uttryck t.ex. i samband med lagstiftningen om riksprovplatser. Provningsverksamhetens tekniska karaktär med stark anknytning till industriella förhållanden ansågs då motivera att myndighetsutövning förlades till enskilda rättssubjekt. Likaså har befogenheten att besluta om bidrag, stipendier, lönegarantier och kreditstöd i vissa fall ansetts kunna överlämnas till privaträttsliga organ.

Undantag torde däremot inte ifrågakomma beträffande myndighetsutövning, som innebär ingrepp av större betydelse för enskilda. Ansvaret lär då regelmässigt ligga på någon myndighet.

Till viss del är det möjligt att eliminera de nackdelar ur rättssäkerhetssynpunkt som följer med en privaträttslig organisationsform. Vissa regler av betydelse härvidlag behandlas i avsnittet 3.4. Vidare kan överlämnandet av myndighetsfunktionen förbindas med särskilda föreskrifter som i olika hänseenden binder det enskilda rättssubjektet. Föreskrifterna kan gälla t.ex. överklagandemöjlighet och handläggning av ärenden. En väg är att i generella föreskrifter, bolagsordningar, stadgar eller motsvarande föreskriva att handlingarna vid ett självständigt rättssubjekt skall vara att anse som allmänna och underkastade offentlighetsprincipen.

I den ursprungliga lydelsen av 11 kap. 6 § RF föreskrevs att delegation av förvaltningsuppgift, som inne-

fattar myndighetsutövning, skulle ske "genom lag", vilket innebar att riksdagen i lag skulle konkret ange dels det rättssubjekt som skulle anförtros uppgiften, dels vad denna uppgift innefattade. Stadgandet justerades 1976, så att uppgiftsöverföringen numera inte behöver ske i lagform utan endast med lagstöd. Sättet att ange uppgiftsmottagare har under senare år varierat från utpekandet av ett namngivet subjekt till mindre precisa beskrivningar såsom "den eller de arbetstagarorganisationer som är företrädna hos myndigheten" (SFS 1976:230), "svenskt kreditaktiebolag, vari staten äger del" (SFS 1978:403) och "stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av företag i u-länder" (SFS 1979:54). Uppgiftens huvudsakliga innebörd anges, men i regel med tillägget "enligt de närmare föreskrifter som beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer". För att riksdagens inflytande skall bevaras krävs emellertid, att beskrivningen inte görs så obestämd att nya uppgifter senare kan överföras till enskilt subjekt utan ny prövning av riksdagen (jfr prop. 1977/78:40 Bil. 1 s. 193 och NU 1977/78:34 s. 22).

3.4 Vissa rättsregler som är tillämpliga vid myndighetsutövning

I den mån enskilt rättssubjekt tillagts myndighetsutövande verksamhet gäller särskilda rättsregler härför.

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen är stat och kommun principiellt skyldiga att ersätta skada som har uppkommit genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Reglerna om skadeståndsansvar vid myndighetsutövning gäller även i det fall myndighetsutövning överlämnats till enskilt rättssubjekt.

I 20 kap. 1 § BrB behandlas dels det uppsåtliga

brottet "myndighetsmissbruk", dels det motsvarande grova oaktsamhetsbrottet "vårdslös myndighetsutövning". Gärningen består i att någon i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen. Stadgandet gäller också för sådana enskilda, som har fått sig myndighetsutövning anförtrodd. Reglerna om tagande av muta och brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 2 § resp. 3 § BrB är likaså tillämpliga på enskilda som utövar myndighet. På samma sätt som offentliga befattningshavare åtnjuter enskilda personer förhöjt straffskydd i verksamhet som innefattar myndighetsutövning (jfr 17 kap. 1, 2 och 4 §§ BrB).

I den mån myndighetsutövning har överlämnats till enskilt rättssubjekt blir de befattningshavare som utövar denna befogenhet underkastade JO:s och JK:s tillsyn (jfr 2 § lagen med instruktion för JO och 3 § lagen om JK:s tillsyn).

4 STATLIG FÖRVALTNING I PRIVATRÄTTSLIG FORM

Privaträttens juridiska personer har tillkommit och utformats i första hand som former för enskilda att driva verksamhet av skilda slag, men det förekommer också att staten är ensam ägare eller huvudintressent i sådan person. I detta avsnitt ges en översikt över dylik statlig företagsamhet från de utgångspunkter som är av intresse med hänsyn till kommitténs utredningsuppdrag.

4.1 Statliga aktiebolag

4.1.1 Allmänt om aktiebolagen

Med statlig företagsverksamhet brukar avses affärsverksamhet som är helt statsägd eller verksamhet över vilken staten har ett avgörande inflytande. För aktiebolag brukar man sätta gränsen vid statligt innehav av minst 50 procent av aktiekapitalet (jfr statsföretagsutredningens betänkande (SOU 1978:85) och regeringens skrivelse 1982/83:20 "1982 års redogörelse för de statliga företagen").

Aktiebolagsformen används för statlig verksamhet främst då det är fråga om affärsmässig verksamhet. Exempel finns på att stiftelseformen valts i stället för aktiebolagsformen då verksamheten förutsatts ha ren förvaltningskaraktär och inte skall drivas i vinstsyfte (jfr prop. 1973:50 s. 79).

Aktiebolag är ett självständigt rättssubjekt. Det ägs av aktieägarna som inte svarar personligen för bolagets åtaganden och förpliktelser utan endast med insatt aktiekapital. Detsamma gäller de statliga aktiebolagen, där staten som ägare formellt endast svarar

med aktiekapitalet. Ett statligt bolag kan således tänkas bli försatt i konkurs. I praktiken torde detta dock aldrig ha skett. Eftersom staten har ekonomiska möjligheter att täcka bolagets förluster, skulle underlåtenhet att göra detta få stora effekter för kreditgivarnas bedömning av de statliga bolagen.

Aktiebolaget rymmer tre bolagsorgan; bolagsstämma, styrelse och revisorer. I större bolag finns också en verkställande direktör. Med innehav av aktie följer en viss rösträtt på bolagsstämma. Den grundläggande principen är att de som har majoriteten av rösträtten också bestämmer i bolaget. Styrelsen och verkställande direktören svarar för bolagets förvaltning och redovisar årligen för denna inför bolagsstämman. Revisorerna granskar styrelsens och verkställande direktörens förvaltning samt bolagets räkenskaper. För aktiebolag skall finnas en bolagsordning där bl.a. bolagets firma och arten av bolagets verksamhet anges.

Formen för statens ägarinflytande beror på vilket statligt organ som förvaltar aktierna. Det finns dels bolag som ägs direkt av staten, dels sådana som är dotterbolag till andra statliga bolag. En stor grupp av de statliga bolagen är samlade i Statsföretagsgruppen med Statsföretag AB som moderbolag. En annan stor grupp är Svenska Varvsgruppen med Svenska Varv AB som moderbolag. De direktägda bolagen förvaltas vanligen av regeringen med biträde av kammarkollegiet för den administrativa hanteringen. Vanligen bemyndigar regeringen det statsråd under vars ansvarsområde bolaget hör att företräda staten som ägare gentemot bolaget. Det blir då statsrådet eller, normalt, ett av denne utsett ombud som företräder staten vid bolagsstämman.

En annan betydelsefull grupp av direktägda statliga bolag utgör de bolag som förvaltas av de statliga affärsverken. Med hänsyn till att verkschefen ofta ingår i styrelsen för sådana bolag, förekommer att ver-

ket i stället för att själv utse ombud för staten på bolagsstämma begär att regeringen gör detta. Även när det gäller denna typ av bolag förekommer koncernförhållanden med moderbolag och dotterbolag i ett eller flera led.

Det behövs riksdagsbeslut för att bilda ett statligt bolag i den mån inte aktiekapitalet kan tas från tidigare beviljade anslag eller annars tillgängliga medel och det därvid inte finns några villkor som hindrar att verksamheten bedrivs i privat form. Detsamma gäller medelstillskott till befintliga bolag. Riksdagen uttalar sig i allmänhet endast om riktlinjer för verksamheten, men det förekommer att det som villkor för medelsanvisningen ges ganska preciserade direktiv för hur pengarna skall användas.

Det finns också möjligheter till statlig kontroll över aktiebolag på annat sätt än genom ägarinflytande. Aktiebolagslagen medger att i bolagsordningen intas särskilda bestämmelser om styrelse, revisorer, ändring i bolagsordning m.m. Det förekommer att statsmakterna i samband med statsfinansiellt stöd till bolaget förbehåller sig ett mera ingående inflytande över ett bolag genom att som villkor uppställa att bolagsordningen får en viss utformning.

Aktiebolaget bygger som juridisk person på att olika aktieägare genom att tillskjuta kapital samverkar i syfte att driva en vinstinriktad verksamhet. Aktiebolagslagen är i allt väsentligt uppbyggd utifrån denna förutsättning. Det finns emellertid inget formellt hinder mot att det endast finns en aktieägare och inte heller mot att verksamheten drivs utan vinstsyfte.

I aktiebolagslagen finns regler om i vilken utsträckning uppgifter skall och får lämnas ut från bolaget. Vissa regler ställs upp till skydd för borgenärer,

aktietecknare och aktieägare. Sålunda kan en styrelseledamot, stiftare, eller verkställande direktör bli skadeståndsskyldig enligt 15 kap. 1 § om han skadar bolaget genom att lämna ut uppgift. I 9 kap. 12 § finns särskilda regler om styrelsens skyldighet att lämna ut uppgift till aktieägare. Dessa aktiebolagslagens bestämmelser gäller också för aktiebolag i vilka staten äger aktierna.

Den viktigaste offentliga informationskällan om ett aktiebolag och dess verksamhet är årsredovisningen. I denna skall styrelsen och verkställande direktören för varje räkenskapsår avge sin redovisning för förvaltningen av bolagets angelägenheter under året. Årsredovisningen omfattar alltid de tre handlingarna balansräkning, som anger bolagets ställning vid räkenskapsårets utgång, resultaträkning samt förvaltningsberättelse. Årsredovisningen och revisionsberättelsen skall insändas till patent- och registreringsmyndigheten, där de blir offentliga handlingar.

I aktiebolagslagen finns även bestämmelser om att protokoll skall föras vid styrelsens sammanträden. Protokoll skall föras i nummerföljd och förvaras på betryggande sätt. Det åligger även ordföranden vid bolagsstämma att sörja för att protokoll förs vid stämman. Detta protokoll skall hållas tillgängligt hos bolaget för aktieägarna senast två veckor efter stämman samt därefter förvaras på ett betryggande sätt. Bokföringslagen (1976:125) stadgar vidare skyldighet för enskilda näringsidkare, aktiebolag, handelsbolag och ekonomisk förening att till upplysning om rörelsens förlopp kronologiskt och systematiskt löpande bokföra uppkomna affärshändelser och tillse att verifikationer finns till alla bokföringsposter. Vidare stadgas skyldighet att bevara allt räkenskapsmaterial i ordnat skick under minst tio år från utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. Detsamma gäller avtal och

andra handlingar av särskild betydelse för att belysa rörelsens ekonomiska förhållanden.

Genom särskilda lagregler har de anställda givits möjlighet till insyn och inflytande i aktiebolag. Dessa regler omfattar även statliga aktiebolag. Bl.a. märks lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar. I lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillförsäkras de anställda vidare rätt till information och förhandling i frågor som rör förhållanden på arbetsplatsen.

4.1.2 Omfattning och inriktning av statlig bolagsverksamhet

I statsföretagsutredningens betänkande (SOU 1978:85) Statligt företagande i samhällets tjänst lämnas en kort historik över statliga företag i Sverige. Sammanfattningsvis konstateras där följande.

Den äldsta statliga affärsverksamheten i Sverige består av verksamhet som i de flesta länder drivs i statlig regi, t.ex. tillhandahållande av varor och tjänster av allmännyttig karaktär, förvaltning av statliga egendomar samt viss tillverkning och service för försvaret. Staten har under 1900-talet kraftigt ökat sitt företagsengagemang. Detta har mestadels skett genom att staten förvärvat eller etablerat företag i aktiebolagsform. Motiven bakom statliga företagsengagemang har varierat. Vid sidan av affärsmässiga motiv finns t.ex. syften att säkra landets försvarsberedskap eller försörjning av för landet viktiga varor och tjänster. Andra statliga företag har tillkommit av fiskala skäl eller för att staten skall ha kontroll över vissa områden, t.ex. spel eller alkoholförsäljning. Särskilt under senare tid har regional- och sysselsättningspolitiska motiv för de statliga engagemangen kommit i förgrunden.

En redogörelse för de statliga företagen inklusive affärsverken, som är myndigheter, sammanställs årligen inom industridepartementet för att i form av regeringens skrivelse överlämnas till riksdagen. Omfatt-

ningen av statligt företagande under år 1981 framgår sålunda av regeringens ovannämnda skrivelse 1982/83:20 "1982 års redogörelse för de statliga företagen".

Den statliga företagsamheten redovisas här uppdelad på affärsverk, kreditinstitut, Statsföretagsgruppen, Svenska Varvsgruppen samt en grupp aktiebolag som sorterar direkt under departement eller affärsverk. Sammanlagt redovisas sju affärsverk, sju kreditinstitut och 160 aktiebolag. Staten äger direkt 100 % eller mer än hälften av aktiekapitalet i 108 bolag. De sju affärsverken och de 167 bolagen äger helt, delvis eller innehar minoritetsandelar i 1 049 bolag. Totalt sett äger staten direkt eller genom juridisk person mer än hälften av aktiekapitalet i 980 bolag. I 687 av dessa bolag uppgår statens ägande till 100 %. Omkring 280 bolag är utländska. Vidare är ca 280 bolag icke rörelsedrivande, dvs. vilande bolag. Omsättningen/utlåningen i den statliga företagsgruppen uppgick år 1981 till 208 miljarder kr. Motsvarande siffra enligt 1981 års redogörelse var 177 miljarder kr. Ägarinflytandet över ett direktägt statligt aktiebolag utövas i första hand genom ett departement inom regeringens kansli. Nio av departementen har aktiebolag under sig; industri- och kommunikationsdepartementen har flertalet. Frågan om regeringens och enskilda statsråds möjligheter och skyldigheter att på olika sätt ingripa i statliga bolags verksamhet har under senare tid aktualiserats vid flera tillfällen och även behandlats av riksdagen (se bl.a. konstitutionsutskottets betänkande KU 1980/81:25 s. 44 ff).

De affärsdrivande aktiebolagen arbetar normalt i konkurrens med andra företag på en marknad med fri prisättning och förutsätts därvid vara självbärande. Det förekommer dock att verksamheten till viss del anslagsfinansieras. Det gäller t.ex. Studsvik Energiteknik AB, som bedriver energitekniskt forsknings- och utveck-

lingsarbete, Operan och Sveriges Radio AB. Vissa bolag med delvis fiskala uppgifter har monopol inom sitt verksamhetsområde. Det gäller bl.a. AB Vin- & Spritcentralen, Systembolaget AB, Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst. Exempel på bolag som arbetar med ensamrätt och utan vinstintresse utgör Apoteksbolaget AB. Utan vinstintresse arbetar också Svensk Avfallskonvertering AB.

Åtskilliga bolag har myndighetsutövande uppgifter av skiftande art, t.ex. AB Svensk Bilprovning, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB (SEMKO) och AB Svensk Exportkredit.

4.1.3 Kontroll av statliga bolag

På förslag av näringsutskottet uttalade riksdagen våren 1976 att frågan om förbättrad redovisning av och ökad insyn i statliga företag borde utredas genom regeringens försorg. Bakgrunden till förslaget var ett antal motioner som väckts under riksmötet 1975/76 rörande insynen i de statliga företagen. Näringsutskottet anförde i sitt utlåtande (NU 1975/76:39) att det är väsentligt att de statliga företagens offentliga redovisning utformas på sådant sätt att både riksdagen och en större allmänhet får goda förutsättningar att följa och bedöma verksamheten. Ett stort mått av öppenhet borde eftersträvas. Utskottet fann inte att tillämpad praxis gav anledning till generell kritik men ansåg att informationen om statliga företag borde kunna förbättras, inte minst vad gäller möjligheterna att få en samlad överblick över den statliga företagssektorn inkl. dotterbolag inom olika koncerner.

Den begärda översynen gjordes av den s.k. redovisningsutredningen, som hösten 1978 lade fram betänkandet (SOU 1978:63) Riksdagens insyn i statliga företag. Regeringen anslöt sig på det hela taget till utred-

ningens rekommendationer i prop. 1980/81:22. De riktlinjer som där dragits upp antogs av riksdagen våren 1981 (jfr NU 1980/81:29).

Riksdagens beslut syftar främst till att förbättra informationen till riksdagen om de statliga företagen. Denna får därmed ett förbättrat informations- och beslutsunderlag. Den utökade informationen om och insynen i de statliga företagen ansågs värdefull även för allmänheten. Nyordningen innebär i korthet följande.

Den förutvarande ordningen med riksdagsgransning av Statsföretag AB:s och Svenska Varv AB:s årsredovisning har upphört. I stället skall regeringen varje år lämna riksdagen en samlad redogörelse över de statliga företagen. Denna skall grunda motionsrätt och behandlas av utskott. Redogörelsen skall med vissa mellanrum omfatta också en principdeklaration om det statliga företagandets mål och riktlinjer samt en översiktlig redovisning av i vad mån uppställda mål har uppnåtts.

Vid inrättandet av Statsföretag AB bestämdes att en grupp om 18 riksdagsledamöter skulle få rätt att närvara vid Statsföretag AB:s bolagsstämmor med rätt att ställa frågor om bolagets och dess dotterbolags verksamhet. Denna ordning kvarstår. Kontaktmännens uppdrag har genom ändring i Svenska Varv AB:s bolagsordning utvidgats till att avse även detta företag. Det förutsätts att Svenska Varv AB och Statsföretag AB anordnar informationsmöten vid sidan av bolagsstämmorna.

Genom en under år 1981 genomförd ändring i vissa andra företags bolagsordningar har riksdagens ledamöter fått rätt att närvara vid bolagsstämmor inom den statliga företagssektorn. I första hand gäller närvarorätten aktiebolag i vilka staten äger mer än 90 procent av aktierna, men även andra aktiebolag i vilka staten äger del kan beröras. Förutsättningen är i samtliga

fall att bolaget eller ett rörelsedrivande dotterbolag har minst 50 anställda.

Redovisningsutredningen framhöll i sitt betänkande att årsredovisningen är företagets viktigaste informationsinstrument, som skall tillgodose krav från olika håll, t.ex. från aktieägare, anställda, kreditgivare, kunder, leverantörer, statliga och andra myndigheter samt massmedia. Det vore enligt utredningen önskvärt att de statliga företagen utvecklar enhetligare principer i enskilda delar av den ekonomiska redovisningen och söker finna mer likartade former för presentation av boksluten. Departementschefen anslöt sig i propositionen till de synpunkter utredningen framfört härvidlag. Utredningens förslag om att en särskild redovisningsgrupp med uppgift att i detalj utforma regler och anvisningar för de statliga aktiebolagens årsredovisningar skulle utses av regeringen godtogs emellertid inte. I stället borde enligt departementschefens mening arbetet med att utveckla redovisningen kunna genomföras på frivillig väg genom en intern redovisningsgrupp. Ett sådant arbete pågår för närvarande.

4.2 Statliga stiftelser

4.2.1 Allmänt om stiftelserna

Stiftelseformen saknar till skillnad mot aktiebolagen närmare lagreglering. Karakteristiskt för stiftelseformen är att en eller flera fysiska eller juridiska personer (stiftare) avsätter en viss egendom för ett bestämt ändamål. Stiftarnas inflytande över stiftelsen - i egenskap av stiftare - upphör sedan stiftelsen bildats. Uppgiften att bestämma över egendomen tillkommer i stället förvaltaren eller styrelsen, som i sin tur är bunden av stiftelseändamålet. Förbud råder i princip att ändra vidtagna stiftelsedispositioner. Bundenheten gäller ändamålet och stiftelsens upplösning.

För att en stiftelse skall få ställning som självständigt rättssubjekt med förmåga att föra egen talan krävs att den ställs under egen förvaltning. I allmänhet sker detta genom att stiftelsen förses med en styrelse. Något erkännande av myndighet eller registrering behövs inte.

Står förmögenhetsmassan däremot inte under egen förvaltning utan förvaltas av en existerande organisation, brukar man tala om fond eller osjälvständig stiftelse. Även en sådan stiftelse är att anse som en juridisk person.

Bestämda regler saknas för en stiftelses verksamhetsformer. Hur förvaltningen skall gå till beror i första hand på vad som bestämts i stiftelseurkunden eller i särskilda stadgar. I stiftelser med omfattande verksamhet och då särskilt rörelsedrivande stiftelser förekommer det att vissa verkställande funktioner överläts på en verkställande ledamot.

Enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser skall stiftelser i princip anmälas till länsstyrelsen. Om stiftelsen främjar ett allmännyttigt ändamål, skall länsstyrelsen utöva tillsyn över förvaltningen. Lagen innehåller vissa regler om styrelse, räkenskaper m.m. för att göra denna kontroll möjlig. Undantagna från anmälningsskyldighet - och därmed tillsyn - är bl.a. stiftelser som genom anknytning till staten eller särskilda institutioner antas vara förvaltade på ett betryggande sätt. Detsamma gäller stiftelser som har av regeringen fastställda stadgar och enligt dem står under särskilt anordnad tillsyn. Statliga stiftelser är därför i praktiken undantagna från tillsyn.

I den mån en stiftelse är att anse som näringsidkare blir bokföringslagens bestämmelser tillämpliga på stiftelsen (jfr under 4.1.1).

De statliga stiftelserna skiljer sig från privata stiftelser bl.a. i det avseendet att förmögenhetsdispositionen inte är det centrala. Det väsentliga är i stället den verksamhet som stiftelsen skall bedriva. Med statlig stiftelse brukar förstås stiftelse där staten ensam eller tillsammans med andra intressenter bildat stiftelsen. Ibland avsätts ett engångsbelopp med syftet att verksamheten skall vara självbärande men ofta finansieras verksamheten med årliga anslag över statsbudgeten.

Det är inte ovanligt att det i stadgarna föreskrivs att om verksamheten upphör skall eventuell överskjutande förmögenhet återgå till stiftarna. Ett sådant stadgande godtas inte i fråga om stiftelser som bildats av andra än stat och kommun. Statliga och kommunala stiftelser intar således i vissa avseenden en särställning. Stiftelseformen för offentlig verksamhet har valts i fall där större flexibilitet i vissa avseenden än myndighetsformen medger ansetts behövligen samtidigt som bolagsformen haft nackdelar i andra avseenden.

4.2.2 Omfattning och inriktning av statlig stiftelseverksamhet

Stiftelseformen används i tämligen stor utsträckning inom statlig verksamhet. Särskilt gäller detta inom utbildnings- och industridepartementens verksamhetsområden. Detta sammanhänger med att dessa departement bär huvudansvaret för de typer av statlig verksamhet inom vilka användningen av självständiga rättssubjekt är särskilt vanlig, nämligen kulturverksamhet, forsknings- och utvecklingsverksamhet (s.k. FoU-verksamhet) och ekonomisk verksamhet med industri- eller regionalpolitiskt syfte. Liksom när det gäller de statliga bolagen krävs normalt ett riksdagsbeslut för att stiftelsen skall kunna bildas, eftersom användningen av statsmedel ytterst måste vara godkänd av riksdagen. Stiftel-

sen bildas när stadgarna godkänns (normalt av regeringen), stiftelsekapitalet utbetalas (normalt efter beslut av regeringen) och styrelse utses (på det sätt som anges i stadgarna). Någon särskild registrering sker som nämnts inte.

Inom kulturområdet dominerar stiftelsen som verksamhetsform, när statlig verksamhet skall bedrivas i form av ett självständigt rättssubjekt. Bl.a. är flera muséer stiftelser, t.ex. Tekniska museet. Endast i vissa fall används aktiebolagsformen inom kulturverksamhet. Som exempel kan nämnas Sveriges Radio, Operan och Dramaten.

Då statlig verksamhet med industri- eller regionalpolitiskt syfte bedrivs i form av ett självständigt rättssubjekt kommer ofta stiftelseformen i fråga. Som exempel kan nämnas Malmfonden och Norrlandsfonden (helstatliga organ), de regionala utvecklingsfonderna (samarbete staten-landstingen) och branschforskningsinstituten (samarbete staten-näringslivet).

Statlig självbärande affärsverksamhet i fristående form drivs vanligen som aktiebolag. Däremot finns en rad exempel på stiftelser som för tillgodoseendet av det i varje särskilt fall fastställda stiftelseändamålet bedriver en förhållandevis omfattande ekonomisk verksamhet (rörelse): Samhällsföretag, Svenska Filminstitutet, Riksutställningar, Svenska Institutet, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut, Alnarpsinstitutet, Jordbruksteknisk forskning, Skogsteknisk FoU, Institutet för skogsförbättring, Jordbrukstekniska institutet, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Sveriges turistråd, Industricentra, Invandrartidningen, Svensk förpackningsforskning samt Värmeteknisk forskning.

Har stiftelsen en mera omfattande kapitalförvaltning

kan stiftelsestadgarna innehålla särskilda placeringsföreskrifter rörande de förvaltade medlen. Detta gäller bl.a. beträffande Norrlandsfonden.

För stiftelser vilka icke kan anses tillhöra den statliga verksamheten men för vilka regeringen fastställer stadgar har staten stundom givit ganska ingripande föreskrifter t.ex. om penningförvaltning. Som exempel kan nämnas Nobelstiftelsen och Norrbacka-Eugenia-stiftelsen.

4.3 Föreningar

En ekonomisk förening är en sammanslutning av medlemmar som kan vara fysiska eller juridiska personer. Som en sammanhållande faktor fungerar föreningens firma.

Ekonomiska föreningars verksamhet regleras av lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar. Företagsformen har vissa likheter med aktiebolag, men lagen har en enklare uppbyggnad än aktiebolagslagen. Ändamålet med föreningen skall enligt lagen vara att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Detta sker t.ex. genom att medlemmarna deltar i föreningens verksamhet som konsumenter eller producenter. Föreningen måste sålunda vara kooperativ.

En ekonomisk förening får ställning som självständigt rättssubjekt genom registrering hos länsstyrelsen som för ett offentligt register över ekonomiska föreningar. För registrering krävs i princip att det finns minst fem medlemmar.

Den ekonomiska föreningen måste ha stadgar. Stadgarna skall bl.a. ange ändamålet med föreningens verksamhet, insatsernas storlek, hur insatserna skall tillskjutas samt antalet styrelseledamöter. Den löpande förvaltningen handhas av föreningens styrelse som skall bestå

av minst tre ledamöter. Den utses av föreningsstämman, som i princip har samma funktioner som bolagsstämman i aktiebolag.

Styrelsen har att varje år avge årsredovisning. Handlingarna består i förvaltningsberättelse, balansräkning samt vinst- och förlusträkning. Redovisningshandlingarna skall jämte revisionsberättelsen hållas tillgängliga hos föreningen för envar som önskar ta del av dem. Efter anmodan från länsstyrelsen skall avskrift av handlingarna sändas in dit. Har antalet anställda hos föreningen under de två senaste räkenskapsåren i medeltal överstigit 200 skall handlingarna utan särskild anmodan insändas till länsstyrelsen. Handlingarna blir hos länsstyrelsen offentliga.

Lagen om ekonomiska föreningar innehåller även bestämmelser om att protokoll skall föras vid styrelsens sammanträden. Protokollen skall föras i nummerföljd och förvaras på betryggande sätt. Genom styrelsens försorg skall protokoll föras även på föreningsstämma. Detta skall senast inom två veckor efter stämman hållas tillgängligt för medlemmarna hos föreningen och därefter förvaras på ett betryggande sätt. Bokföringslagens bestämmelser om notering av affärshändelser samt arkivering av handlingar har avseende också på ekonomiska föreningar (jfr under 4.1.1).

Lagen om ekonomiska föreningar utesluter genom kravet på ett visst minimiantal medlemmar i princip att staten ensam utövar förvaltningsverksamhet genom en för detta ändamål bildad förening. Staten kan däremot inneha en majoritet av andelar i en ekonomisk förening. Med hänsyn till att syftet med en ekonomisk förening skall vara att främja medlemmarnas ekonomiska intressen blir det mera sällan fråga om sådan verksamhet för statens del. Exempel på ekonomiska föreningar i vilka staten har bestämmande inflytande och som handhar stat-

liga förvaltningsuppgifter finns främst inom jordbrukets område. F.n. finns där sju regleringsföreningar som prövar frågor om bidrag eller annat stöd i marknadsreglerande syfte. Nämnda föreningar har i dessa hänseenden myndighetsutövande uppgifter (jfr prop. 1977/78:154 s. 73 f).

En ideell förening företräder vanligen intressen som icke är i första hand rent ekonomiska. Lagstiftning som reglerar dessa föreningar och deras verksamhet saknas. I praxis tillerkänns en ideell förening egen rättssubjektivitet om stadgar antagits och styrelse utsetts. Dess organisation brukar i allmänhet likna en ekonomisk förenings. Någon möjlighet att registrera ideell förening finns inte med undantag för att förening som driver näring skall föras in i det hos länsstyrelsen förda handelsregistret. Skyldighet att göra dess redovisningshandlingar offentligt tillgängliga saknas. Vissa ideella föreningar publicerar emellertid redovisning i årskrifter e.d.

Eftersom en förening bygger på medlemskap av fysiska eller juridiska personer kan staten inte ensam bilda en ideell förening och utöva förvaltning genom en sådan.

4.4 Övriga organ

I 11 kap. 6 § RF nämns som sådant organ till vilket förvaltningsuppgift kan överlämnas även samfällighet. Därmed torde förutom på fastighetsinnehav grundade samfälligheter avses också korporationer.

En korporation är en sammanslutning av fysiska eller juridiska personer som förenas av en intressegemenskap vilken anknyter till medlemmarnas yrkesutövning eller verksamhet eller speciella ställning, t.ex. den att vara låntagare. Exempel på korporationer är handels-

kammare, hypoteksföreningar, studentnationer och Sveriges advokatsamfund.

Förvaltningsuppgift kan vidare överlämnas till anstalter och inrättningar. Exempel på organ som tillhör kategorin anstalter och inrättningar är vissa kreditinrättningar såsom skeppshypotekskassan och stadshypotekskassan samt akademier. Akademiernas rättsliga ställning är närmast att jämföra med stiftelsernas (jfr SOU 1982:12 s. 75).

De nu berörda organen är ofta att betrakta som offentlighetsrättsliga subjekt. Utmärkande för ett sådant är att subjektet har bildats just för att handha en offentlig förvaltningsuppgift. Dess organisation bestäms antingen genom speciallagstiftning eller genom stadgar som fastställs av regeringen eller annan offentlig myndighet. Är organet näringsidkare skall bokföringslagens bestämmelser tillämpas på organet (jfr under 4.1.1).

I detta sammanhang bör vidare framhållas att offentlig förvaltning i betydande utsträckning ombesörjes inte enbart av enskilda juridiska personer utan även av enskilda fysiska personer. Det förekommer att enskilda fysiska personer utövar en verksamhet som är underkastad en rättslig reglering, som avviker från den som gäller för enskild verksamhet och som dessutom är av sådan art, att den får anses innefatta myndighetsutövning (jfr under 7.6 och 7.7). Här kan nämnas notarius publicus.

5 KOMMUNAL FÖRVALTNING I PRIVATRÄTTSLIG FORM

Kommunernas verksamhet i privaträttsliga former började under senare hälften av 1800-talet och bestod till en början av engagemang i t.ex. privata järnvägsbolag, badanläggningar, teatrar och företag för leverans av gas, vatten och elektricitet. I den mån kommunerna övertog de privata företagen fortsattes ofta driften i den privaträttsliga formen. Främst var det då fråga om aktiebolag. Efter hand bildade kommunerna också egna företag t.ex. aktiebolag för kraftproduktion. Genom de författningar som tillkom på 1930-talet på bostadsförsörjningsområde skulle det kommunala bostadsbyggandet omhänderhas av bl.a. allmännyttiga bostadsföretag dvs. bolag, föreningar och stiftelser som reglerades av bestämmelser om bl.a. begränsning av vinstutdelning. Stiftelseformen blev på detta område den dominerande kommunala företagsformen. Allteftersom nya uppgifter lagts på kommunerna har den kommunala verksamheten i företagsform ökat. Det är särskilt på områden där verksamheten har starka kommersiella inslag som kommunernas verksamhet i företagsform återfinns, dvs. främst inom bostadsförsörjningen, fastighetsförvaltningen samt kollektivtrafiken och annan allmän service.

Kommunal förvaltning i privaträttslig form sker huvudsakligen i aktiebolagets, stiftelsens eller den ekonomiska föreningens form. Vad i 4.1.1, 4.2.1 och 4.3 anförts om dessa företagsformer har naturligtvis, med vissa avvikelser, avseende också på den kommunala verksamheten i dylika former. Med ett kommunalt företag avses här en privaträttslig juridisk person vari kommun ensam eller tillsammans med annan kommun har ett avgörande inflytande, dvs. har minst 50 % av det röste-

tal som grundas på innehavet av aktier, andelar e.d. Med kommun avses i detta avsnitt också landstingskommun om annat ej framgår.

Till skillnad från den statliga förvaltningsverksamheten i privaträttslig form är kommunernas möjlighet att driva sådan verksamhet inte obegränsad. Föremålet för företagets verksamhet måste nämligen rymmas inom gränserna för den kommunala kompetensen. Vidare kan stora delar av den specialreglerade kommunala förvaltningen inte omhänderhas av kommunala företag. Förvaltning som innefattar myndighetsutövning torde i regel inte heller handhas av kommunala företag.

Som motiv för kommunal verksamhet i företagsform brukar anges bl.a. finansiella fördelar, en snabbare och smidigare beslutsgång än vid verksamhet i kommunalrättslig ordning samt, då ett företags beslut inte kan överklagas, möjlighet att snabbt verkställa besluten. Att företagsformen erbjuder möjligheter till samverkan med andra intressenter är också ett skäl till att denna form väljs.

5.1 Omfattningen och inriktningen av kommunal verksamhet i privaträttslig form

Uppgifter om de kommunala företagen har under kommitténs arbete inhämtats från statistiska centralbyrån (SCB). De härrör från år 1979, 1980 och 1982. Några större skillnader mellan dessa år vad gäller företagsverksamhetens omfattning och karaktär synes inte föreligga. Det kan dock noteras att en viss ökning av företagen på den primärkommunala sidan skett 1982. Antalet primärkommunala företag uppgick då till 1 300. Av dessa var 115 ej rörelsedrivande och ca 60 av de rörelsedrivande var dotterföretag. Endast en kommun saknade kommunala företag. De landstingskommunala företagen uppgick 1982 till 51, varav ett icke rörelsedrivande

de. Även här har en viss ökning skett sedan 1979.

5.1.1 Primärkommunala företag

Ca en tredjedel av företagen har till uppgift att äga och förvalta bostadsfastigheter och knappt en fjärdedel att äga och förvalta annan typ av fastighet, t.ex. industri- och/eller hantverkslokaler. Fastighetsförvaltning utan ägande förekommer också. Sammantaget sysslar ca två tredjedelar av de primärkommunala företagen med fastighetsförvaltning. Kommunalteknisk verksamhet såsom el-, gas-, fjärrvärme- och vattenförsörjning sysselsätter drygt hundra företag, varav elförsörjningsföretagen utgör merparten. Ett femtiotal företag finns inom kollektivtrafikområdet. Ca hälften har hand om buss- och spårvägstrafik. Kommunala företag återfinns också inom verksamhetsområden som renings- och renhållningsverksamhet, undervisning och forskning, rekreativ verksamhet och kulturell serviceverksamhet (t.ex. film-, teater- och konsertverksamhet samt biblioteks- och museiverksamhet). Tvätteri- och reparationsverksamhet samt varuhandel, restaurang- och hotellverksamhet hör också till de områden där verksamhet drivs genom kommunala företag.

De helt dominerande företagsformerna är aktiebolag - närmare två tredjedelar av samtliga företag - och stiftelser - ca en tredjedel av samtliga företag. Återstoden utgörs till största delen av ekonomiska föreningar (3 %). 1 % har annan juridisk form, t.ex. ideell förening.

Aktiebolagsformen är dominerande på nästan alla verksamhetsområden. Det stora undantaget är bostadsförsörjningsområdet. Här är drygt hälften av alla företag stiftelser. På fastighetsförvaltningens område finns ca 80 % av alla kommunala stiftelser.

Den övervägande delen av företagen, 1979 97 %, ägs helt av en eller flera kommuner eller har en eller flera kommuner som huvudmän eller medlemmar.

1981 uppgick omsättningen hos samtliga primärkommunala företag till drygt 32 miljarder kr. Ca hälften därav föll på företagen på fastighetsförvaltningens område. Företagen på el- och fjärrvärmeförsörjningens område omsatte drygt 10 miljarder kr. Som jämförelse kan nämnas att kommunernas totala omsättning 1981 var drygt 112 miljarder kr.^{x)} Omsättningen i de kommunala företagen ingår då ej.

5.1.2 Landstingskommunala företag

Närmare 20 landstingskommunala företag återfanns 1982 inom kollektivtrafikens område. 14 av dessa drev buss- och spårvägstrafik. En femtedel av de landstingskommunala företagen var verksamma på fastighetsförvaltningens område, huvudsakligen bostadsförvaltningens. Inom verksamhetsområdena undervisning, forskning, rekreationsverksamhet, kulturell serviceverksamhet och tvätteri-verksamhet återfanns ytterligare ett tiotal företag. Vidare fanns några företag inom områdena varuhandel, restaurang- och hotellverksamhet samt uppdragsverksamhet.

Även bland de landstingskommunala företagen är aktiebolagsformen dominerande - närmare två tredjedelar av företagen är aktiebolag. Ungefär en tredjedel är stiftelser. Övriga är ekonomiska föreningar.

1979 ägdes drygt två tredjedelar av företagen helt av en eller flera landstingskommuner eller hade en eller

x) Med omsättning åsyftas här summan av externa intäkter. Här ingår den allmänna kommunalskatten, driftsbidrag, avgifter, ersättningar, intäktsräntor, skatteutjämningsbidrag m.m.

flera landstingskommuner som huvudmän eller medlemmar. I de resterande företagen var medintressenterna oftast kommuner.

Omsättningen i de landstingskommunala företagen uppgick 1981 till drygt 5 miljarder kr, vilket kan jämföras med landstingskommunernas totala omsättning 1981 på drygt 55 miljarder kr.^{x)} Företagens omsättning ingår då ej.

5.1.3 Interkommunala företag

Med ett interkommunalt företag menas här företag i vilka kommuner och/eller landstingskommuner tillsammans har minst 50 % av det röstetal som grundas på innehavet av aktier, andelar e.d.

Av de primär- och landstingskommunala företagen som redovisas för 1982 var 119 interkommunala. Av dessa var tre vilande och 14 dotterföretag. 159 kommuner och samtliga landstingskommuner var delägare i, huvudmän för eller medlemmar i ett interkommunalt företag.

Att flera kommuner gemensamt driver verksamhet i företagsform kan bl.a. bero på att de inte anser sig ha möjlighet att var för sig driva verksamheten på ett effektivt och lönsamt sätt.

De flesta interkommunala företagen, ca 40, återfinns på det kommunaltekniska området. Det är således företag för el-, fjärrvärme- och vattenförsörjning. Också företag som sysslar med renings- och renhållningsverksamhet hör hit. Nästan lika många företag, 35, driver verksamhet inom områdena kollektivtrafik och näringsliv, varav ungefär hälften inom varje område. Vidare finns ett 25-tal företag som sysslar med fastighetsför-

^{x)} Med landstingskommuns omsättning avses här summan av externa intäkter.

valtning samt förmedlings- och uppdragsverksamhet. Andra områden för interkommunal företagsverksamhet är sport- och friluftsliv, undervisning och annan kulturell verksamhet samt hälso- och sjukvårdsområdet.

Tre fjärdedelar av företagen är aktiebolag, ca 20 företag stiftelser och närmare tio företag ekonomiska föreningar. Av samtliga företag ägs tre fjärdedelar helt av kommuner och/eller landstingskommuner eller har dessa som enda huvudmän eller medlemmar.

Företagens omsättning uppgick 1981 till ca 11 miljarder kr.

5.2 Insyn och inflytande i kommunala företag

Omfattningen av kommunal verksamhet i företagsform varierar från kommun till kommun. Somliga kommuner driver en förhållandevis stor del av sin verksamhet i företagsform. Andra gör det i mindre utsträckning. I t.ex. Göteborgs kommun har de ca 40 kommunala företagen en omsättning som motsvarar ca en femtedel av omsättningen i kommunens övriga verksamhet. I andra kommuner finns ofta bara några få kommunala företag.

Insyn och inflytande i de kommunala företagen från kommunernas och de förtroendevaldas sida sker i dag på olika sätt.

Kommunens ägarintresse i de direkt ägda aktiebolagen företräds vid stämman av ett ombud som vanligtvis utses av kommunens styrelse eller fullmäktige. Ombudet är oftast ledamot av kommunens styrelse, ibland av fullmäktige. Insyn och inflytande för de olika partierna i fullmäktige i företagets verksamhet åstadkoms i viss mån genom att ledamöterna i företagets styrelser utses proportionellt i förhållande till den politiska mandatfördelningen i fullmäktige. Normalt nomine-

rar fullmäktige styrelseledamöterna som sedan utses på bolags- eller föreningsstämman. I stiftelserna utses styrelseledamöterna direkt av vanligen fullmäktige. Styrelseledamöterna är övervägande kommunala förtroendemän, ofta kommunalråd eller landstingsråd. Härigenom har kommunens organ en viss informell kontakt med och insyn i företagsverksamheten. Ibland sitter samma personer i ett kommunalt företags styrelse som i en kommunal nämnd. Verkställande direktör eller verkställande funktionär är oftast en tjänsteman inom kommunen.

Utseendet av revisorer i kommunala företag sker normalt på samma sätt som utseendet av styrelseledamöter. Genom att - förutom ev. förekommande auktoriserad revisor - även kommunala förtroendemän utses till revisorer i företagen bereds kommunen viss ytterligare insyn i dessa.

För att härutöver öka insynen i de kommunala företagen är det vanligt att fullmäktigeledamöter tillåts närvara vid bolagsstämmorna och ställa frågor. I samma syfte föreskrivs ibland i bolagsordningar att kommunens styrelse skall ha en fortlöpande insyn i företagets verksamhet eller föreskrivs i avtal mellan företaget och kommunen att detta är skyldigt att lämna kommunen de upplysningar som begärs av den.

Insyn och inflytande har stundom också åstadkommits genom att i bolagsordningar, stadgar eller avtal mellan företaget och kommunen föreskrivits att vissa åtgärder av stor eller principiell betydelse, som de kommunala företagen ämnar företa, skall underställas kommunalt organ för godkännande eller kännedom. Vanligast är en bestämmelse om att beslut om ändring av bolagsordning och stadgar måste godkännas av fullmäktige. Godkännande kan också föreskrivas då det gäller ändring av aktiekapitalet, fusion, förvärv eller bildande av dotterbolag, fastighetsförsäljningar, upptagande av lån och ändringar av avgiftstaxor.

Beslut i viktigare företagsärenden förankras ofta hos kommunens ledning.

Vid vissa typer av verksamhet kan ett nära samarbete mellan kommunen och företaget vid verksamhetens bedrivande förekomma vilket ger kommunen insyn- och inflytandemöjligheter.

Insyn och inflytande från kommunens sida i företagens budgetbehandling och investeringsplaner förekommer ofta och alltid då företaget får ekonomiskt stöd från kommunen. I den mån kommunal borgen lämnas som säkerhet för företagens lån ges kommunerna insyn i företagsverksamheten.

Vidare finns i dag möjlighet att överlämna en interpellation till en styrelseledamot i ett kommunalt företag.

I några företag söker man tillämpa bestämmelserna om allmänna handlingar på företagets handlingar. Regler härom kan återfinnas i t.ex. avtal mellan företaget och kommunen. Det sagda gäller dock ej de kommunala bostadsföretagen. Hos dessa synes stora betänkligheter föreligga mot en dylik offentlighet. Detta har sin grund i den roll de spelar för hyressättningen på bostadsmarknaden.

De kommunala företagen försöker dock ofta inta en öppen hållning gentemot allmänheten. Genom att t.ex. ta emot studiebesök, ordna utställningar vid vilka man presenterar företagets verksamhet eller ordna regelbundna sammankomster mellan hyresgäster och representanter för kommunala bostadsföretag söker företagen ge allmänheten möjligheter till insyn och inflytande i verksamheten. Också genom den lagstiftning som reglerar vissa företags verksamhet ges allmänheten möjlighet till insyn och inflytande.

6 KOMMITTENS ÖVERVÄGANDEN

6.1 Allmänt om insyns- och kontrollmöjligheterna

Rättssäkerheten i den offentliga förvaltningen tryggas genom en rad olika rättsinstitut vilka till stor del inbördes samverkar. Möjligheten att överklaga myndighets beslut spelar en central roll. En överprövning av de beslut som förvaltningsorganen fattar kommer till stånd efter besvär antingen hos domstol eller hos högre förvaltningsmyndighet. De offentliga funktionärerna är underkastade ansvar, låt vara att betydelsen härav minskat. Bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken reglerar det särskilda straffrättsliga ansvaret för denna grupp. Om en offentlig funktionär i sin myndighetsutövning gör intrång i enskilds rättssfär och i strid mot de föreskrifter som gäller för den offentliga verksamheten skapar plikter för denne eller tilldelar honom otillbörliga förmåner kan det bli fråga om ansvar. Även för mutbrott är straffrättsligt ansvar föreskrivet. På det statliga förvaltningsområdet finns tillika regler om ett särskilt disciplinansvar. Från rättssäkerhetssynpunkt är vidare av vikt att JO och JK utövar tillsyn över den offentliga förvaltningen i syfte att tillgodose medborgarnas och det allmännas intresse av att den offentliga verksamheten fullgörs på ett riktigt sätt. En ytterligare faktor i detta system utgör grundsatserna om offentlighet och insyn i förvaltningen. Genom reglerna i TF om allmänna handlingars offentlighet säkerställs medborgarnas insyn i den verksamhet som bedrivs i och av offentlighetsrättsliga organ.

Denna reglering till tryggnad av rättssäkerheten har utformats i anslutning till den traditionella offent-

liga förvaltningsapparaten och i huvudsak anpassats efter denna. I takt med att den offentliga förvaltningen kommit att få delvis nya mål och i högre grad än tidigare inriktas på planering och produktion, har offentliga funktioner i allt större utsträckning kommit att läggas på institutioner och personer som står utanför den traditionella förvaltningsapparaten (jfr redovisningen under 4 - 5). I betydande omfattning har man härvid valt att för den offentliga verksamheten bruka associationsrättsliga former som tillhör det civilrättsliga lagstiftningsområdet. Därmed kommer de regler i sådan lagstiftning som tillkommit för att skydda ägar- och andra privata intressen att vinna tillämpning även när det offentliga har ägarinflytande i associationen i fråga. De regler till skydd för rätts säkerheten som nyss berörts har i princip inte tillämpning beträffande privaträttsliga associationer även om de tillhör den offentliga verksamheten sett i ett vidare perspektiv. Vissa undantag finns dock. Reglerna om straffansvar vid oriktig myndighetsutövning gäller även när myndighetsutövningen anförtrotts ett privaträttsligt organ, liksom reglerna om straffansvar för mutbrott. Vidare omfattar JO:s och JK:s tillsyn all myndighetsutövning, var denna än förekommer.

Från tid till annan har diskuterats i vilken mån de allmänna rättssäkerhetsgarantier som gäller inom den i offentlighetsrättsliga former bedrivna förvaltningen kan vinna mer generell tillämpning även när offentlig verksamhet ombesörjs i privaträttsliga former. Det har uppdragits åt kommunalföretagskommittén att överväga vad som i angivet syfte kan åstadkommas såvitt gäller offentlighetsprincipen.

6.2 Offentlighetsprincipens betydelse

Offentlighetsprincipen är av grundläggande betydelse för det svenska statsskicket. Den fria åsiktsbildning

som enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utgör ett av de båda fundamenten i den svenska folkstyrelsen kräver ett stort mått av öppenhet i all offentlig verksamhet. Offentlighet vid förhandling har gamla rötter i svensk tradition och offentlighet för allmänna handlingar infördes så tidigt som 1766 i vår första tryckfrihetsförordning. Vikten av att offentlighetskravet tillgodoses har betonats av statsmakterna så snart anledning därtill givits. Senast har offentlighetsfrågorna ingående behandlats i samband med tillkomsten av sekretesslagen. Offentlighetsprincipen syftar bl.a. till att garantera rättssäkerhet och effektivitet i förvaltningen. I en demokrati är det av största betydelse att en öppen debatt kan föras om myndigheterna, deras organisation, uppgifter och tillstånd. Genom offentlighetsprincipens tillämpning i det allmännas verksamhet bereds medborgarna möjlighet att kontrollera inriktningen av myndigheternas arbete, deras effektivitet, handlägningsrutiner m.m. Brister häri kan påtalas, tas upp till diskussion och på sikt undanröjas. Likaså kan ovederhäftig kritik mot väl arbetande myndigheter vederläggas genom medborgarnas egen kontroll av myndigheternas sätt att verka. Insynen i förvaltningen möjliggörs i vissa slag av ärenden även genom offentlighet vid muntliga förhandlingar. Framför allt genom förmedling av massmedia - radio, television och press - bringas förvaltningens åtgärder och beslut till en bredare allmänhets kännedom.

Intresset av offentlighet måste dock i viss utsträckning vägas mot andra intressen vilkas styrka från fall till fall kan bedömas vara så stor att offentlighetsprincipen får vika. Principen om allmänna handlingars offentlighet är alltså inte absolut. Redan av TF framgår att undantag från den får göras av hänsyn till särskilt viktiga intressen som fordrar skydd mot insyn. Härom ges närmare regler i sekretesslagen. Hänsynen till den enskilda medborgarens integritet kräver exem-

pelvis många undantag. En fullständig öppenhet i ekonomisk verksamhet som det allmänna bedriver i konkurrens med enskilda skulle uppenbarligen ofta inverka menligt på verksamheten. Undantag från offentlighetsprincipen blir nödvändiga.

Inför den alltmer tilltagande datoriseringen med däri liggande risker för en sänkning av offentlighetsnivån har riksdagen 1982 byggt ut regelsystemet för att säkerställa offentligheten. Arbetet på detta fält är ännu långtifrån slutfört. Nya problem uppenbaras och kräver sin lösning.

Kommitténs uppdrag att söka former för en utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen har föranletts av en samfällid önskan av riksdag och regering om ökade möjligheter till insyn i statliga och kommunala bolag och andra juridiska personer av privaträttslig karaktär med offentliga uppgifter. Kommitténs utredningsuppdrag är ett led i denna fortgående strävan mot vidgad offentlighet inom den offentliga sektorn.

Uppenbarligen gör sig intressena av insyn i offentlig verksamhet - både det rent allmänna intresset och de intressen som anknyter till olika enskilda - gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. Principen om allmänna handlingars offentlighet tryggar nu dessa intressen i den offentliga förvaltningen i dess traditionella form. Fråga är nu om denna grundsats kan få tillämpning även när den offentliga verksamheten bedrivs i privaträttslig klädnad. Utgångspunkten vid frågans besvarande är, som anges i direktiven till kommittén, att offentlighetsprincipen inte utan bärande skäl kan få sättas åsido endast därför att offentliga uppgifter lagts över på särskilda, för ändamålet bildade eller redan befintliga privaträttsliga organ.

Spänningen mellan den privaträttsliga formen och det offentlighetsrättsliga syftet har hittills stått i vägen för större framsteg. De privaträttsliga juridiska personerna utmärks bl.a. just av att de är till sin natur slutna. Allmänheten har inte rätt att få insyn i enskilda juridiska personers verksamhet. Aktiebolag, stiftelser och föreningar är uppbyggda och reglerade utifrån förutsättningen att utomstående ej skall ha en självständig tillgång till upplysningar rörande verksamheten utöver vad som stadgas om offentlig redovisning i den lagstiftning som gäller för vederbörande slag av juridisk person. När sådana enskilda organ får sig pålagt av staten eller kommun att ombesörja offentliga uppgifter uppkommer naturligen ett krav att allmänhetens insyn i verksamheten skall vara densamma som om uppgiften handlagts av en myndighet. Ett av skälen varför uppgiften lagts på ett enskilt organ kan emellertid stundom vara just att man velat undvika den offentlighet som gäller så snart fråga är om myndighets verksamhet.

Någon riktig lösning har hittills inte nåtts på denna konflikt mellan allmänhetens krav på offentlighet, då fråga är om fullgörande av offentliga uppgifter av något slag, och den slutna form som kännetecknar privaträttens juridiska personer. Det har närmast blivit fråga om en prövning från fall till fall. Därvid har i det särskilda fallet skett en avvägning mellan allmänna effektivitets- och kostnadshänsyn å ena sidan och vikten av offentlighet å andra sidan. Ytterst gäller det hur denna avvägning utfaller. Kommittén skall här redovisa några allmänna överväganden i anslutning till denna avvägningsfråga.

Offentlighetsintresset kan ha olika tyngd i olika sammanhang. Är det fråga om myndighetsutövning gör det sig gällande med större styrka än om verksamheten är av den art att den skulle parallellt kunna bedrivas av

enskild för enskilds räkning. I sådant fall ifrågakommer offentlighet ej. Gäller verksamheten handhavandet av allmänna medel till avsevärda belopp får kravet på insyn ökad vikt. De offentligheten motstående intressena kan vara av skiftande slag. Så kan kravet att en verksamhet i första hand skall vara effektiv i en rad situationer leda till att offentlighetsprincipen får stå tillbaka helt eller delvis. Effektivitetsintresset gör sig gällande inte minst i kommersiell verksamhet, särskilt när det allmänna har att driva sådan verksamhet i fri konkurrens med enskilda. Om effektiviteten i verksamheten skall kunna bevaras, kan det allmänna inte underkasta sig ett större mått av offentlighet än det som gäller för de enskilda konkurrenterna. Mot offentligheten i en i privaträttslig form driven offentlig verksamhet kan invändningar resas även av organisatorisk och ekonomisk art. Offentligheten är inte helt kostnadsfri. Från tillämpningen av offentlighetsregeln inom den allmänna sektorn vet man att tillämpningen för med sig uppläggning av särskilda administrativa rutiner. Speciella diarium kan behövas. Personalen måste utbildas att tillämpa offentlighet och sekretess inom sitt verksamhetsområde. Extra lokaler kan i vissa fall erfordras för att ta emot allmänhet som önskar studera handlingar etc. Organen kan bli belastade med att avge yttrande till förvaltningsdomstol då besvär anförs. Dessa praktiska olägenheter får man i allmänhet bära. De är priset för offentligheten. Men i lägen då värdet av offentlighet bedöms som ringa, kan de väga så tungt att man avstår från offentlighet i just detta fall. Särskild betydelse får avvägningar av denna art då det gäller enskilt ägda organ som blott på någon enstaka punkt fått sig tillagd en offentlig uppgift. Det kan då te sig oproportionerligt att belasta ett dylikt organ med stora kostnader för en måhända praktiskt betydelselös offentlighet på just denna lilla punkt.

Tilläggas kan att, då det gäller myndigheternas verksamhetsområde, besparingssträvandena beträffande dessa hittills inte lett till beskärning av sådana kostnader som föranleds av offentlighetsprincipens tillämpning. Tvärtom har riksdagen 1982 genom ändringar i 15 kap. SekrL uttalat sig för vidtagande av åtgärder för att tillgodose offentligheten inom statliga datasystem vilka på sikt kan komma att medföra ökade offentliga kostnader. Man synes härav kunna sluta att statsmakterna alltfört skattar offentligheten högt.

6.3 Allmänna överväganden om offentlighetsprincipens införande hos privaträttsliga organ

Kommittén har i sitt arbete kommit fram till den uppfattningen att man vid en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpning inom den privaträttsligt styrda sektorn som har hand om offentliga uppgifter måste, liksom hittills, söka lösningar från fall till fall. Man får således, organ för organ, gå genom de skäl som talar för offentlighetsprincipens införande och de skäl som kan anföras för ett fortsatt upprätthållande av de regler som normalt begränsar insynen i ett privaträttsligt organ av den art varom är fråga. Med hänsyn till att det här rör sig om ett stort antal organ, sammanlagt flera tusen, föreligger en tidsödande uppgift. Även om man i första hand begränsar sig till sådana organ som utövar myndighet av något slag blir arbetet ganska omfattande. Utöver nämnda grupp utpekas i direktiven till kommittén även de kommunala företagen som en grupp i vilken utrymme sannolikt finns för ett betydande mått av offentlighet. En genomgång av hela beståndet av enskilda organ som tillagts offentliga uppgifter av något slag skulle kräva en icke ringa arbetsinsats under avsevärd tid.

Kommittén har anmodats att avsluta sitt utredningsarbete med utgången av första halvåret 1983. Intill

denna tidpunkt har medhunnits att genomgå i stort sett alla de enskilda juridiska personer som sysslar med myndighetsutövning och även att påbörja genomgången av de kommunala företagen. Inom den tid som stått till förfogande har det emellertid inte varit möjligt för kommittén att avsluta genomgången av alla de organ i vilka offentlighet skulle kunna införas. Kommittén har dock kunnat ena sig om en teknisk metod som kan brukas när offentlighet införs hos enskilt organ i verksamhet som bedrivs till fullgörande av statliga uppgifter.

6.4 Huvuddragen i kommitténs förslag

Kommittén har förstått sina direktiv så att offentlighet i princip bör införas hos privaträttsliga rättssubjekt med offentlighetsrättsliga uppgifter, i den mån klara fördelar härigenom uppnås. Att införa ordningar som föranleder omgång och kostnader för det enskilda rättssubjektet utan att man får en offentlighet som har någon praktisk betydelse bör inte ifrågakomma. Kommittén har eftersträvat att ge sina förslag en sådan utformning att den ökade belastningen på de berörda enskilda rättssubjekten blir marginell. I enlighet med dessa överväganden har kommittén i sådana fall, då visserligen skäl för att göra ett visst rättssubjekts handlingar allmänna kan anses föreligga men det praktiska resultatet skulle bli att handlingarna enligt regler i sekretesslagen skulle komma att undandras offentlighet, avstått från att föreslå offentlighetsprincipens införande. Det är i dylika lägen att företräda att rättssubjektet förblir inom den enskilda sektorns slutenhet.

Vid en närmare granskning av de olika fall, då offentlig verksamhet försiggår hos privaträttsliga organ, kan man särskilja två huvudgrupper. En grupp utgöres av fall då fråga är om sådana organ i vilka staten el-

ler en eller flera kommuner helt eller huvudsakligen har ägarinflytandet. Oavsett arten av verksamheten får denna då på grund av att det allmänna i någon form är organets huvudintressent karaktär av offentlig verksamhet. Den andra gruppen bildar de fall då en särskild i sig offentlighetsrättslig uppgift överlämnats att handhas av ett enskilt rättssubjekt, i vilket det allmänna i övrigt ej är engagerat. Ofta innefattar uppgiftens fullgörande myndighetsutövning. Någon absolut gräns kan inte dras mellan dessa båda huvudgrupper, men distinktionen är praktiskt betydelsefull. Motiv för och behov av insyn kan variera mellan fall tillhörande de olika grupperna.

Att stat eller kommun driver verksamhet i privaträttslig form eller överlåter en offentlighetsrättslig uppgift till ett enskilt rättssubjekt kan ha många olika orsaker. Valet av den privaträttsliga formen för offentlig verksamhet kan ha motiverats av att verksamheten skall bedrivas i organiserat och permanent samarbete med utomstående intressenter. Skälet kan vara att det är fråga om affärsverksamhet eller annan ekonomiskt självbärande verksamhet som ej lämpligen ombesörjs av myndighet. Som motiv för överlämnande av förvaltningsuppgifter till privaträttsliga organ anförs ofta den effektivitetsvinst i beslutsprocessen som man därigenom tror sig kunna uppnå. Denna vinst anses i sin tur hänga samman med bl.a. det skydd mot insyn och inblandning utifrån som de privaträttsliga verksamhetsformererna ger. När det finns enskilda konkurrerande företag skulle en obegränsad möjlighet för dessa att skaffa sig kännedom om de allmänna företagens drift och framtida planering starkt hämma statens och kommunernas möjligheter att driva affärsverksamhet. Det allmänna vore då hänvisat till att driva sådan verksamhet som grundar sig på monopol och där konkurrens saknas. Offentligheten kan i fall av detta slag, i stället för att tjäna som en drivfjäder till förnyelse och fram-

steg, bli ett hinder för verksamheten eller t.o.m. göra den omöjlig.

6.4.1 Statlig verksamhet i privaträttslig form

Statlig verksamhet i privaträttslig form förekommer i dag i stor omfattning (jfr avsnitt 4). Inom denna grupp kan en skiljelinje dras mellan verksamhet som drivs i vinstsyfte i konkurrens med enskilda företag och verksamhet som inte har sådant syfte.

En generell regel om offentlighet hos enskilda organ som tillagts statliga förvaltningsuppgifter i en eller annan form, motsvarande föreskriften i 2 kap. TF rörande myndigheterna, skulle behöva kompletteras med bestämmelser om sekretess för en rad uppgifter av skilda slag liknande dem som nu finns i sekretesslagen rörande vissa uppgifter hos myndighet. Behov av sekretess skulle bl.a. föreligga med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse och även till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Särskilt måste sekretessbehovet beträffande den affärs- mässiga verksamheten observeras. Kravet på insyn kan komma i markant konflikt med kravet på smidighet och effektivitet i verksamheten. Med hänsyn till konkurrenssituationen måste en regel om offentlighet inom denna sektor kompletteras med långtgående bestämmelser om sekretess kring yrkes- och affärsangelägenheter för att inte de enskilda konkurrenterna skall få ett för den statliga verksamheten menligt övertag. Följden kan bli att offentlighetsregeln blir urgröpt och i det närmaste innehållslös. Skälet för att överhuvud införa regeln blir då svagt. Uteslutet är dock inte att offentlighetsregeln även i dessa lägen skulle kunna ges visst utrymme i företagen utan att för den skull konkurrensläget i förhållande till enskilda försköts i något mer väsentligt hänseende. Närmare klarhet härom

kan dock inte nås utan ingående undersökningar i varje särskilt fall.

En allmän kartläggning av de statliga företagen som driver affärsverksamhet och deras struktur med hänsyn till hur offentlighet skulle påverka dem synes i och för sig önskvärd. Enbart antalet aktiebolag, som ägs av staten till 50 % eller mer, uppgår emellertid till ca 980. Med de tidsmässiga gränser som gäller för kommitténs arbete saknas praktiska möjligheter att i kommitténs regi genomföra en heltäckande undersökning. Det nödiga underlaget för en bedömning av om och hur offentlighet kan införas inom denna sektor av statsverksamheten föreligger alltså inte för närvarande.

Saken förtjänar otvivelaktigt fortsatt övervägande. Formerna härför får tas upp i annat sammanhang. Kommittén kan erinra om att åtgärder till följd av redovisningsutredningens arbete vidtagits för att förbättra insynen i de statliga aktiebolagen. Syftet med dessa är att förbättra i första hand riksdagsledamöters och därmed indirekt även allmänhetens insyn i företagen.

Statlig verksamhet i privaträttsliga former förekommer för många andra syften än för att driva affärsverksamhet. Ofta är verksamheten då organiserad i annan form än bolagets. Den dominerande gruppen utgörs av stiftelser som i flertalet fall bedriver något slag av ekonomisk verksamhet för tillgodoseendet av ett i varje särskilt fall fastställt stiftelseändamål. Särskilt vanlig är stiftelseformen på kultur-, utbildnings-, forsknings- och utvecklingsområdet.

Framförallt i de stiftelser som är verksamma inom kultur-, utbildnings- och forskningsområdena torde offentlighet utan större olägenheter kunna tillämpas. Kommittén har dock inte ansett sig kunna framlägga ett allmängiltigt förslag härom. Även på detta område fordras

först en närmare kartläggning av de enskilda organen var för sig för att utröna i vilken utsträckning offentligheten kan göras tillämplig. En sådan studie har som sagts inte hunnits med i detta skede och torde få utföras i annat sammanhang. Då bör även förutsättningarna för offentlighet i sådan statlig verksamhet som bedrivs av föreningar, samfälligheter och andra organ undersökas närmare.

Med den tidsram som uppställts för kommitténs arbete har detta måst riktas in på sådan statlig verksamhet i privaträttslig form som det är särskilt angeläget att reglera ur offentlighetssynpunkt. Kravet på insyn ter sig i hög grad berättigat i ärenden som har samband med utövning av samhällets maktbefogenheter. I överensstämmelse med direktiven har därför störst uppmärksamhet ägnats åt de fall som tillhör denna grupp, dvs. fallen då en offentlighetsrättslig förvaltningsuppgift, som även innefattar myndighetsutövning, överlämnats till privaträttsligt organ.

Som redan nämnts är vissa av de rättsregler som är tillämpliga på offentlighetsrättslig förvaltning att tillämpa även då ett privaträttsligt subjekt fullgör en myndighetsutövningsuppgift. Detta gäller bl.a. tjänstemännens straffrättsliga ansvar, det allmännas skadeståndsskyldighet samt JO:s och JK:s tillsynsbefogenheter. En tillämpning av offentlighetsprincipen i ärenden hos privaträttsliga organ som innefattar myndighetsutövning skulle därför endast innebära en vidgad anknytning till den offentlighetsrättsliga lagstiftning som redan gäller för denna typ av verksamhet. Någon generell regel härom har kommittén dock ej ansett sig böra utforma. Den har i stället för varje särskilt fall gjort en avvägning mellan insynsintresset och de särskilda intressen som kan föreligga att begränsa offentligheten. Offentlighet bör, som förut framhållits, inte ifrågakomma om behovet av sekretess är så

långtgående att offentligheten skulle i stort sett helt tvingas tillbaka. De skyddsintressen som därvid beaktats är i stort sett desamma som sekretesslagen redan nu beaktar. Även på andra grunder kan offentlighetsprincipen i vissa fall få stå tillbaka.

Uppenbarligen finns, som tidigare framhållits, i och för sig inte skäl att begränsa införandet av offentlighetsprincipen till enbart myndighetsutövningsområdet. I de fall då det statliga ägandet eller inflytandet är helt dominerande talar i regel tunga principiella skäl också för offentlighet. Av särskild betydelse är att offentlighet kommer att gälla också för sådana organ på vilka offentlig verksamhet lagts som är snarlik myndighetsutövning, såvitt gäller denna verksamhet. I det sammanhanget kan särskilt nämnas sådana företag som på grund av rättsliga eller faktiska monopol har en särställning gentemot enskilda medborgare.

De yttre omständigheter under vilka kommittéarbetet i slutskedet kommit att bedrivas har gjort en koncentration till privaträttsliga organ med myndighetsutövningsuppgifter nödvändig.

6.4.2 Privaträttsliga organ med myndighetsutövande uppgifter inom den statliga sektorn

Ett överlämnande av offentlighetsrättsliga förvaltningsuppgifter till enskild som innefattar myndighetsutövning skall enligt 11 kap. 6 § RF ske med stöd av lag. Stadgandet förutsätter således att organ som tillagts sådana uppgifter i princip bedriver verksamheten med lagstöd. Bestämmelsen saknade motsvarighet i 1809 års RF. Viss myndighetsutövning kan därför före RF:s ikraftträdande 1975 ha överlämnats till enskild som nu fortsätter verksamheten utan lagstöd med stöd av övergångsbestämmelserna p. 6 till nya RF. I det stora flertalet fall synes emellertid delegation av förvaltningsuppgif-

ter som innefattar myndighetsutövning till privaträttsliga organ i praktiken ha skett med stöd av lag. Sålunda saknas endast i fråga om tre av de organ för vilka kommittén redovisar närmare i detta betänkande föreskrivet lagstöd för överlämnandet av uppgiften.

Såsom konstaterats i kommitténs betänkande Kommunal-företaget förekommer verksamhet som innefattar myndighetsutövning knappast inom privaträttsliga företag med kommunal huvudman. Arbetet har därför kunnat begränsas till av staten överlämnade förvaltningsuppgifter. Med hjälp av upplysningar från regeringskansliet har inom kommittén sammanställts en förteckning över sådana privaträttsliga subjekt som utövar myndighet. Förteckningen torde uppta det stora flertalet av hithörande organ och i varje fall de viktigaste av dessa. Med hänsyn till den begränsade utredningstid som stått kommittén till buds har i något fall viss myndighetsutövning måst lämnas utanför, såsom den vilken må förekomma inom bankområdet.

Kommittén har i sitt arbete i princip utgått från den överlämnade förvaltningsuppgiften och inte från det privaträttsliga organ som handhar den. Vissa av de undersökta organen domineras av den myndighetsutövande verksamheten. För andra utgör denna en mindre, stundom helt obetydlig del av den totala verksamheten. Undersökningen omfattar således både statsägda organ och sådana privaträttsliga organ i vilka staten saknar inflytande via ägande eller på annat liknande sätt.

Begreppet myndighetsutövning är inte preciserat i lagtext utan har endast närmare definierats i förarbetena till olika lagar bl.a. till förvaltningslagen. Det kan stundtals uppkomma tvekan huruvida viss verksamhet hos ett privaträttsligt organ innefattar myndighetsutövning. För att klargöra de privaträttsliga organens rutiner vid handläggningen av de ärenden som innefat-

tar myndighetsutövning samt deras behov av sekretess för uppgifter i dessa ärenden har kommittén hållit sammanträden eller på annat sätt varit i kontakt med det stora flertalet representanter för de berörda organen. Det har därvid i något fall visat sig att offentlighetsprincipen lämpligen bör göras tillämplig även på annan verksamhet hos organet än den som innefattar myndighetsutövning.

Myndighetsutövningen hos de privaträttsliga organen skiftar karaktär från fall till fall. Förekommande typer av myndighetsutövning kan delas in i fem grupper, nämligen: officiell provning, fördelning av offentliga medel, uppgift att utse offentliga funktionärer, beslut om statligt reglerade tjänster samt beslut om medlemskap och disciplinåtgärd i offentlighetsrättsliga korporationer.

På grundval av den genomgång som kommittén sålunda har gjort, föreslår kommittén att offentlighetsprincipen görs tillämplig hos flertalet av dessa organ såvitt gäller den verksamhet som innefattar myndighetsutövning. Se vidare avsnitt 7.

6.4.3 Lagteknisk lösning

Enligt kommitténs mening är det angeläget att då det gäller att göra offentlighetsprincipen tillämplig hos andra organ än myndigheter så nära som möjligt knyta an till de regler som gäller enligt TF och den därtill anknytande lagstiftningen beträffande myndigheters handlingar. Olika alternativ står därvidlag till buds.

En möjlighet är att bygga ut TF:s regler om handlingsoffentlighet till att omfatta även enskilda organ utanför myndighetsorganisationen. Den utvidgning av handlingsoffentligheten som kommittén nu föreslår gäller emellertid ett betydande antal organ vilka skiljer sig

åt inbördes såväl organisatoriskt som med avseende på den verksamhet som de bedriver. Det är därför inte möjligt att beskriva dem i mer generella termer. Eftersom det krävs förhållandevis detaljerade regler ter sig en direkt utbyggnad av 2 kap. TF som olämplig.

Ett annat alternativ är att ta sekretesslagen till utgångspunkt. Den innehåller redan nu bestämmelser om handlingsoffentlighet hos två organ utanför den offentlighetsrättsliga organisationen. Med tanke på det ganska stora antal organ som kommitténs förslag om vidgad handlingsoffentlighet kommer att omfatta kan det dock te sig oegentligt att i en lag som innehåller regler om inskränkningar i offentligheten och som bär rubriken sekretesslag införa viktiga bestämmelser om handlingsoffentlighet. Denna synpunkt får än större tyngd om kretsen av sådana andra organ än myndigheter som skall iaktta offentlighetsprincipen utvidgas ytterligare i framtiden. Kommittén har därför inte velat välja detta alternativ även om det kunde ha vissa praktiska fördelar.

En tredje möjlighet är att ta in regler om handlingsoffentlighet i de lagar som reglerar de olika organens verksamhet. Sådana lagar finns visserligen med få undantag när det gäller de myndighetsutövande organen. Eftersom dylika lagar i princip saknas ifråga om övriga organ kan denna lösning inte isolerad brukas vid en utvidgning av offentlighetsprincipen utanför myndighetsutövningsområdet. Kommittén anser därför att inte heller denna lösning nu bör väljas.

En fjärde lösning som ligger nära till hands är att samla de grundläggande reglerna om handlingsoffentlighet hos privaträttsliga subjekt i en särskild lag, utformad som en motsvarighet till reglerna i 2 kap. TF. Denna lösning är enligt kommitténs uppfattning den bästa både ur principiell och praktisk synvinkel. Kom-

mittén har därför lagt detta alternativ till grund för de lagförslag som läggs fram. I TF föreslås en allmän regel införd om att handlingsoffentlighet kan gälla utanför myndighetsorganisationen. Den har fått formen av en hänvisning i 2 kap. TF till en ny lag som avses skola reglera handlingsoffentligheten inom den privata sektorn. Begränsningarna i offentligheten föreslås skola regleras i sekretesslagen såsom redan är fallet i fråga om myndigheterna.

En central fråga vid den nu valda lagtekniska lösningen är om TF:s handlings- och offentlighetsbegrepp kan tillämpas även hos de enskilda rättssubjekten där offentlighet föreslås införd. Enligt kommittén möter det inte hinder att knyta an till TF:s bestämmelser. Begreppet allmän handling som det är preciserat i TF kan ges vidgad användning och samma innebörd som det nu har i förhållande till myndigheterna också i relation till de aktuella privata rättssubjekten. En fördel med en sådan ordning blir bl.a. att man i tolkningsfrågor kan hämta ledning ur den praxis som redan utbildat sig om handlingsbegreppet. En särreglering för de privaträttsliga organen skulle kunna föranleda åtskilliga tillämpningsproblem. Det kan framhållas att de angivna grundlagsbestämmelserna redan i dag är tillämpliga hos notarius publicus och AB Svensk Bilprovning utan att detta förhållande har vållat några särskilda svårigheter. Av anförda skäl förordar kommittén att de handlingar hos enskilda rättssubjekt som skall omfattas av offentlighetsprincipen betecknas som allmänna handlingar trots att de finns hos enskilda rättssubjekt.

Det kan konstateras att grundlagsreglerna om allmän handling utgår från att myndigheterna tillämpar ett förfarande som är mera formbundet än den handläggning som de privaträttsliga organ som skall omfattas av handlingsoffentlighet kan väntas ägna sina ärenden. För-

valtningsmyndigheterna har till skillnad från de enskilda organen att i sin verksamhet iaktta förvaltningslagens bestämmelser. Enligt denna lag har bl.a. den enskilde rätt att yttra sig i ärende som rör honom själv. Vidare har han oftast rätt att anföra besvär över beslut som gått honom emot.

Vid sina kontakter med företrädare för olika privatrechtliga organ har kommittén emellertid blivit övertygad om att i praktiken olikheterna ej blir så stora. De enskilda organen synes i allt väsentligt följa samma mönster som myndigheterna vid handläggning av ärenden som innefattar myndighetsutövning. Således finns hos de enskilda organen i ärenden motsvarande myndigheternas överlag både beslut och beslutsunderlag i skriftlig form eller i ADB-upptagning. De allra flesta organen har också rutiner för registrering och arkivering av handlingar. I allmänhet hålls de handlingar som avser den myndighetsutövande uppgiften avskilda från organets övriga verksamhet. Mot bakgrund härav bör det enligt kommittén vara möjligt att i allt väsentligt bygga på den reglering av handlingsbegreppet som återfinns i TF också när det gäller handling hos enskilt organ. De svårigheter som kan uppkomma hos de enskilda organen vid en tillämpning av föreskrifterna om allmän handling i TF kan ej förväntas bli så mycket större än motsvarande problem hos myndigheterna.

Sekretessreglerna behöver på vissa punkter byggas ut. Bland allmänna handlingar kommer nämligen att ingå nya slag av handlingar med särskilda sekretessbehov som inte finns i den nuvarande gruppen allmänna handlingar. Justeringar i sekretesslagen blir därför behövliga men de blir av mycket måttlig omfattning.

Somliga av de lagar som reglerar organens verksamhet innehåller bestämmelse om tystnadsplikt såvitt avser uppgifter i verksamheten. Dessa bestämmelser föreslås

bli upphävda och ersatta av bestämmelser i sekretesslagen.

Gällande regler om överklagande av avslag på framställning att utbekomma allmän handling kan utan vidare göras tillämpliga även beträffande handlingar från organ av privaträttsligt slag.

6.4.4 Påföljdsfrågor

Den omständigheten att de som kommer att handha allmänna handlingar hos de privaträttsliga organen inte är offentliga funktionärer föranleder särskilda överväganden när det gäller ansvar för dem vid oriktig tillämpning av offentlighetsregleringen. Det kan ifrågasättas om inte deras handhavande av en fråga om utlämnande av allmän handling i princip rör sig inom privaträttens sfär. För att komma ur denna låsning blir det nödvändigt att kriminalisera vissa beteenden. Man måste således ägna påföljdsfrågorna särskild uppmärksamhet.

Till en början kan det konstateras att, då en myndighet handlägger fråga om utlämnande av allmän handling, förvaltningslagen är att tillämpa. Handläggning av sådant ärende innefattar nämligen myndighetsutövning i förvaltningslagens mening. Till följd därav blir även de särskilda bestämmelserna i den lagens 14-19 §§, vilka tar sikte på myndighetsutövning, att tillämpa (jfr JO 1974 s. 420). Av 15 kap. 6 § SekrL framgår att det i första hand ankommer på den befattningshavare som enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av handling att pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. En föredragande eller annan handläggare av ett ärende anses ha i sin vård de handlingar i ärendet som har lämnats till honom. Befattningshavaren kan under vissa omständigheter hänskjuta frågan om utlämnande till myndigheten. Frågan om en handling skall lämnas ut kan innefatta prövning av

dels om handlingen är att betrakta som allmän i TF:s mening, dels om den i så fall innehåller uppgifter som i något hänseende omfattas av sekretesslagens bestämmelser. I ett privaträttsligt organ blir handlingsmönstret inte detsamma.

Två olika typer av fel kan, såvitt nu är i fråga, tänkas bli begångna vid prövning av en fråga om utlämnande av handling: dels kan den beslutande vägra att lämna ut en handling trots att den är allmän och ej sekretessbelagd, dels kan han tänkas lämna ut en handling trots att den omfattas av sekretess. Den förra typen av fel, begånget inom en myndighet, får anses utgöra oriktig myndighetsutövning i straffrättslig mening och därmed vara omfattad av straffansvar enligt 20 kap. 1 § BrB för myndighetsmissbruk eller - i fall av grov oaktsamhet - vårdslös myndighetsutövning. Den senare typen av fel kan beivras med stöd av straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB rörande brott mot tystnadsplikt, vilken ju omfattar även röjande av uppgift för vilken sekretess gäller.

Då motsvarande fel begås inom ett privaträttsligt organ vid tillämpningen av offentlighetsreglerna, bör de kunna beivras på i huvudsak samma sätt som om de begåtts inom en myndighet.

Fråga reser sig då först vad som skall gälla när den, som inom ett privaträttsligt organ har att fatta beslut i saken, i strid mot den nya lagstiftningen vägrar att lämna ut en handling. I och för sig skulle kunna ifrågasättas, om inte prövning av frågor om utlämnande av allmänna handlingar är att anse som myndighetsutövning även när prövningen äger rum inom ett privaträttsligt organ. Har viss offentlig verksamhet med stöd av 11 kap. 6 § RF överlämnats till ett sådant organ kunde diskuteras, om inte varje tillämpning av sådan författning som är avsedd att styra verksamheten

är att anse som myndighetsutövning så snart tillämpningen innebär att det för någon skapas plikter eller rättigheter vilka ej är av privaträttslig natur. Om den förvaltningsuppgift som överlämnats just innebär att utöva myndighet - t.ex. uppgiften att pröva sådana frågor om godkännande av utrustning m.m. som ankommer på riksprovplats vilken ej är myndighet - skulle då varje tillämpning av - icke civilrättslig - författning som sker inom ramen för den förvaltningsuppgiften vara att anse som myndighetsutövning, oavsett om tillämpningen avser den författning som reglerar den nämnda uppgiften eller avser annan författning, t.ex. den nu diskuterade lagen om rätt för allmänheten att ta del av sådana handlingar som rör uppgiften. Mot det nu förda resonemanget kan dock invändningar resas. Är sådan prövning av fråga om utlämnande av handlingar som nu avses att anse som myndighetsutövning, krävs enligt 11 kap. 6 § RF att denna prövning överlämnas till det privaträttsliga organet med stöd av lag. Det ter sig emellertid inte som givet, att man som överlämnande av en förvaltningsuppgift skall beteckna det förhållandet, att det privaträttsliga organet har att självt bedöma när det enligt en lag av det slag som nu föreslås är skyldigt att lämna ut en handling. Det centrala i kommitténs förslag är stadgandet däri om rätt för den enskilda att under vissa förutsättningar ta del av vissa privaträttsliga organs handlingar, en rätt som givetvis motsvaras av en skyldighet för dessa privaträttsliga organ att under samma förutsättningar till andra enskilda lämna ut handlingar som organen förfogar över. Fråga är närmast om ett privaträttsligt förhållande.

Läggs tonvikten vid att fråga är om en fördelning av plikter och rättigheter kommer förslaget till lag om handlingsoffentlighet hos privaträttsliga organ att kunna sägas innefatta sådana föreskrifter om enskildas förhållanden inbördes som avses i 8 kap. 2 § RF och som, såvitt nu är i fråga, ger den föreslagna lagen delvis

karaktär av civillag. Under alla omständigheter synes uteslutet att se den nu avsedda skyldigheten att lämna ut handling som annat än civilrättslig när skyldigheten åvilar ett organ till vilket någon förvaltningsuppgift inte överlämnats enligt 11 kap. 6 § RF utan vars anknytning till det allmänna rättsligt sett endast beror av t.ex. det förhållandet att staten äger aktier m.m. Lagförslaget är visserligen i första hand format med tanke på sådana privaträttsliga organ som utövar myndighet men det är avsett att kunna tillämpas även på verksamhet av annat slag.

Mot bakgrund av det nu anförda och för att få till stånd en enhetlig reglering som kan vinna tillämpning, oavsett hur det förhåller sig med räckvidden av reglerna i 20 kap. 1 § BrB, bör en lag om handlingsoffentlighet hos privaträttsliga organ tillföras självständiga ansvarsbestämmelser som säkerställer en korrekt lagtillämpning.

Den andra typen av fel som, såvitt nu är av intresse, kan komma att begås vid tillämpning av en lag om handlingsoffentlighet hos enskilda organ är att någon inom det privaträttsliga organet lämnar ut en handling trots att den omfattas av sekretess. Genom hänvisningarna i lagförslaget till sekretesslagen kommer emellertid sekretessbrottet även då den skyldige ej är offentlig funktionär att kunna beivras med tillämpning av 20 kap. 3 § BrB såsom brott mot tystnadsplikt.

Inom den enskilda sektorn finns ofta ett skadestånds-sanktionerat förbud för de anställda att röja uppgifter i verksamheten som kan medföra skada för företaget. Som tidigare nämnts innehåller bl.a. aktiebolagslagen en bestämmelse om skadeståndsskyldighet för vissa särskilt angivna personer om de skadar bolaget genom att lämna ut uppgift. I stor utsträckning torde företagen också genom avtal och interna föreskrifter ha bundit

sina anställda med vidsträckta tystnadsplikter. En överträdelse mot vad som härvid avtalats eller föreskrivits kan därför leda till skadeståndsskyldighet för den anställde gentemot företaget.

6.4.5 Privaträttsliga organ med kommunala uppgifter

I direktiven till kommittén har angivits att en utvidgning av offentlighetsprincipen till verksamhet utanför myndighetsområdet kan bli aktuell särskilt för de kommunala företagens del. Ett viktigt skäl för denna ståndpunkt torde vara att kommunala företag i princip inte får drivas i vinstsyfte. Denna omständighet utesluter visserligen inte att affärsmässighet måste iaktas även i dessa företag, men trycket från enskilda konkurrenser blir mindre.

Kommittén har i sina betänkanden (SOU 1982:13) och (Ds C 1983:6) framlagt förslag till lagreglering av kommunalföretaget och det mellankommunala företaget. Förslagen bygger på tanken att kommunal verksamhet i privaträttslig form bör formellt anknytas till reglerna i kommunallagen om kommunal förvaltning. Ett genomförande av dessa förslag förutsätter att det inte kommer att råda alltför stora olikheter i offentlighets-hänseende mellan sedvanlig offentlighetsrättslig kommunal verksamhet och verksamhet i form av kommunala företag. Mot denna bakgrund skulle det vara näraliggande att föreslå att offentlighetsgrundsatsen i princip görs tillämplig inom den kommunala verksamhet som avses skola drivas i kommunalföretagets och det mellankommunala företagets form.

Under kommitténs arbete har det visat sig att ett generellt genomförande av en sådan ordning måste föregås av noggranna undersökningar rörande de olika slag av verksamheter som kommunala företag bedriver. Det gäller att i detalj klarlägga arbetsförhållandena inom de

olika huvudtyper av kommunalföretag och mellankommunala företag som sannolikt kommer att finnas. Verksamheten är ganska olikartad hos skilda slag av kommunala företag. Många ägnar sig åt bostadsförsörjning, andra åt teknisk service och tillhandahållande av energi och åter andra åt att ge kulturell service. Inte minst på bostadsområdet har situationen visat sig vara komplicerad. De allmännyttiga bostadsföretagen utgör en mycket stor andel av de kommunala företag som enligt kommitténs förslag skulle bli kommunalföretag. Hos dem finns betydande betänkligheter mot att tillämpa offentlighetsprincipen i det löpande arbetet med hänsyn till den roll de spelar för hyresbildningen. I åtskilliga fall kommer särskilda sekretessregler att behövas, om offentlighet blir huvudregel i företagets verksamhet.

På den tid som stått till buds för detta arbete har det inte varit möjligt att genomföra de olika analyser som måste ligga till grund för slutliga ställningstaganden till offentlighetsprincipens tillämpning inom den sektor av kommunal verksamhet som formellt drivs i privaträttslig form. Av vikt är vidare att för närvarande myndighetsutövning knappast förekommer i de kommunala företagen. Något förslag om generell tillämpning av den i 2 kap. TF fastlagda offentlighetsprincipen för de kommunala företagens del har under dessa förhållanden inte utarbetats inom kommittén.

Uppenbarligen är det i och för sig praktiskt möjligt att komma ganska långt med tillämpning av offentlighetsprincipen inom den sektor som kommunalföretagen och de mellankommunala företagen avses täcka. Att det går att i åtskilliga fall utan egentliga olägenheter för företagen införa offentlighet visar bl.a. den omständigheten att det redan i dag finns åtskilliga kommunägda aktiebolag som i sina bolagsordningar intagit en bestämmelse om att offentlighet gäller beträffande bolagets handlingar. I avbidan på vad som kan framkom-

ma vid ett fortsatt utredningsarbete bör redan nu vissa framsteg kunna göras på frivillig väg. Enklarest sker detta, om kommunerna själva beslutar om i vilken utsträckning de vill införa offentlighet för handlingarna hos sina kommunalföretag och mellankommunala företag.

Det är härvid att observera att en dylik av kommunala beslut beroende offentlighet blir av annan art än den som går tillbaka på regelsystemet i 2 kap. TF. Det blir närmast fråga om ett privaträttsligt färgat åtagande för företaget att gå allmänheten till mötes och tillhandahålla sina handlingar till den som önskar ta del av dessa. Den offentlighetsrättsliga överbyggnaden saknas således, med beslut om utlämnande och med tillgång till överprövning hos domstol av en vägran att utlämna handling. Man kan tala om fakultativ offentlighet till skillnad från den lagstadgade.

Vid närmare överväganden har kommittén funnit att frågan inte bör lämnas helt oregerad. I lag bör stadgas skyldighet för kommunen att, när den beslutar att ett kommunalföretag eller ett mellankommunalt företag skall komma till stånd, också pröva om och i vilken utsträckning offentlighet av nyss angiven art skall tillämpas i företaget. Kommittén förordar därför en regel att fullmäktige i samband med inrättande av kommunalföretag skall vara skyldigt att besluta rörande offentlighetsfrågan. Även vid inrättande av mellankommunala företag bör kommunerna vara skyldiga att gemensamt besluta i denna fråga.

Kommittén har i sina tidigare förslag till ny lydelse av 1 kap. 4 § KL med regler rörande bildandet av kommunalföretag angivit att fullmäktige skall tillse att det blivande företaget blir bundet av vissa villkor som tryggar kommunens inflytande, insyn och kontroll. Fullmäktige bör enligt kommitténs mening i detta sam-

manhang också ta ställning i offentlighetsfrågan.

Det finns anledning utgå från att i de flesta fall offentlighetsfrågan icke vållar fullmäktige större problem. I många kommunalföretag är det uppenbart att offentlighet kan tillämpas utan olägenhet. I andra fall där tyngdpunkten ligger på affärsmässig verksamhet kanske i konkurrens med enskilda kan det däremot vara svårt att låta allmänheten ta del av företagets handlingar. Det kan givetvis även uppkomma tveksamma mellanfall, där det kan råda delade meningar.

Det har befarats att då och då meningsskiljaktigheter kan uppstå i fullmäktige rörande offentlighetsfrågor som skulle kunna skada det blivande kommunalföretaget. Dessa risker synes inte böra överdrivas. Erfarenheten visar att, då offentlighetsfrågor behandlats på riksplanelt, exempelvis i riksdagen, det så gott som alltid skett i partipolitisk enighet. Det finns en gemensam värdering av offentligheten såsom betydelsefull för den svenska folkstyrelsen. Det är ej sannolikt att bedömningarna kommer att bli så mycket annorlunda på det kommunala planet. Några strider av betydelse kring offentlighetsfrågor är därför knappast att vänta i fullmäktige. Om i ett eller annat tveksamt fall frågan skulle avgöras i fullmäktige genom votering kan detta förhållande normalt icke väntas vara till hinders för den verksamhet som skall drivas i kommunalföretaget.

Vad gäller mellankommunala företag bör på motsvarande sätt föreskrivas i lagen om kommunalförbund att de samverkande kommunerna skall pröva offentlighetsfrågan redan vid företagets tillkomst. Blir beslutet positivt skall samarbetsavtalet mellan kommunerna om företaget innehålla bestämmelser om rätten för allmänheten att ta del av företagets handlingar.

Genomförs förslagen på förevarande punkt får man efter

hand erfarenheter, och det blir möjligt att på grundval av dessa avgöra om man bör gå vidare. Det system som föreslås infört genom förslaget till lag om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter kan i och för sig göras tillämpligt också på kommunalföretag och mellankommunala företag. Det som erfordras är endast att lagen i en eller annan form tillförs uppgift om de företag hos vilka lagstadgad offentlighet skall gälla.

6.5 Fortsatt utredningsarbete

Kommittén har under arbetet med frågan om en utvidgad tillämpning av offentlighetsgrundsatsen inom det område av offentlig verksamhet som handhas i privaträttsliga former funnit de problem som här möter vara både svåröverblickbara och stundom vanskliga att lösa. Det är kommitténs erfarenhet att om man, såsom riksdagen uttalat, skall gå vidare i riktning mot ökad offentlighet inom denna sektor det erfordras ett tämligen omfattande utredningsarbete. Inom kommittén har ett sådant utförts på vissa delområden, medan andra fält fått lämnas obearbetade. Frågans förhistoria visar att mera allmänna uttalanden som ej är grundade på kännedom om de från fall till fall varierande faktiska förhållandena inte för framåt.

Kommittén är medveten om att den fråga kommittén satts att utreda kan väntas snabbt få växande praktisk betydelse. Händelser som inträffat under de år kommittén varit verksam bekräftar detta. Det synes därför troligt att ett fortsatt utredningsarbete på området behövs upptas.

7 URVALET AV ORGAN

Centralt för tillämpning av den föreslagna lagen är självfallet på vilka privaträttsliga organ den skall bli tillämplig och i vilka slag av verksamhet den föreskrivna offentligheten skall gälla. Som redan tidigare nämnts har kommittén främst granskat sådana privaträttsliga organ som är anförtrodda myndighetsutövning av något slag. Dessa har i sin tur sammanförts gruppvis för bedömning av frågor om offentlighetsprincipens tillämplighet och, i förekommande fall, av behovet av sekretess. Dessa överväganden har givit följande resultat.

7.1 Officiell provning

I lagen (1974:896) om riksprovplatser m.m. anges att officiell provning skall utföras av riksprovplats, om inte annat är särskilt föreskrivet. Förutom tre statliga myndigheter som är riksprovplatser finns det fyra statliga aktiebolag som i egenskap av riksprovplats svarar för officiell provning. Ansvaret för den officiella provningen fördelas mellan de fyra enskilda riksprovplatserna så, att var och en har ansvaret för ett visst objektområde. Varje enskild riksprovplats har att bedriva verksamheten riksomfattande med anpassning till det totala behovet inom provplatsens objektområde. Med provning avses det tekniska förfarandet varigenom den beslutande erhåller faktaunderlaget för avgörande av om den aktuella produkten eller anläggningen kan godkännas eller inte. Uppgiften att fatta beslut i godkännandefrågan innefattar otvivelaktigt myndighetsutövning (jfr prop. 1974:162 s. 17).

Genom lagen (1975:444; ny lydelse 1978:278) om beslu-

tanderätt för riksprovplats som ej är myndighet har de nu avsedda statliga aktiebolagen (se nedan) tillagts befogenhet att pröva fråga som gäller godkännande av personal, utrustning, förfarande, organisation, produktion eller anläggning eller fastställande av avgift för utförd provning. Tillsynsmyndighet för riksprovplatserna är statens mät- och provråd.

AB Statens Anläggningsprovning

Riksdagen fattade beslut om bildande av Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning (SA) i maj 1975. Verksamheten startade med ca 500 anställda vid årsskiftet 1976/77. SA är ett helägt statligt bolag.

SA är enligt förordningen (1977:608; omtryckt 1981:724) om provning enligt lagen (1974:896) om riksprovplatser m.m. riksprovplats för

tryckkärl, cisterner och järnvägscisternvagnar, fasta och begränsat rörliga lyft- och transportanordningar, mobila lyftkranar och lyftplattformar samt lyftredskap, allt med undantag av

a) sådant som finns i fartyg som avses i 7 kap. 15 § första stycket lagen (1965:719) om säkerheten på fartyg

b) öppna cisterner med tillbehör, vilka utnyttjas för förvaring av brandfarliga vätskor, i den omfattning statens industriverk föreskriver

containrar, tankcontainrar och tillbehör till dessa samt maskindrivna portar

verkstadsmaskiner samt styr- och skyddssystem till dessa.

Bolaget svarar således för den officiella provningen av dessa objekt; d.v.s. för kontroll av att de uppfyller myndigheternas tekniska säkerhetsföreskrifter. SA granskar ritningar och beräkningar före tillverkningen, kontrollerar utförandet under tillverkning och montage samt besiktigar objekten innan de tas i bruk. Många objekt besiktigas därefter regelbundet med ett eller några års intervall. På begäran utför SA även icke officiell provning av säkerhetsinriktad karaktär.

SEMKO, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB

SEMKO, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB, är riksprovplats för elektrisk materiel, huvudsakligen för sådan materiel som används i hem och hushåll.

SEMKO:s uppgift är att efter provning enligt av myndigheter lämnade föreskrifter godkänna eller underkänna sådan materiel. Svenska staten äger 51 % av bolagets aktier. Övriga aktieägare är Svenska Elverksföreningen med 29,4 % och Svenska Brandförsvarsföreningen med 19,6 %. Genom regeringsbeslut har SEMKO fr.o.m. den 1 augusti 1977 utsetts till riksprovplats.

SEMKO har enligt den ovannämnda förordningen (1977:608) att svara för officiell provning av

elektrisk materiel som är avsedd att anslutas till elektrisk starkströmsanläggning med en systemspänning av högst 1 000 V samt elektrisk materiel som är avsedd att användas i eller vid sådan anläggning, allt med undantag av

- a) eldningsapparater med tillbehör, elektriska överfyllningsskydd, lyft- och transportanordningar, redskap för bestämning av volym och massa, slutna vattenvärmare, explosionsskyddad materiel, stationära industrimaskiner, elektromedicinska apparater avsedda endast för klinisk användning,
- b) radiostörningskontroll.

Den helt övervägande delen av provningen har föreskrivits av statens industriverk (SIND) och gäller elsäkerheten, dvs. säkerheten mot elektrisk stöt och brand. SIND har delegerat rätten att fatta beslut om godkännande till SEMKO. Viss provning görs av SEMKO även enligt andra myndigheters föreskrifter. Detta gäller t.ex. uppmätning av joniserande strålning från TV-apparater och kontroll av mikrovågsugnar. Fr.o.m. den 1 juli 1983 är det statens energiverk som är föreskrivande myndighet.

När kraven är uppfyllda godkänner SEMKO produkten och fabrikanterna kan då genom S-märkning för allmänheten visa att den är godkänd. Fabrikanterna ansvarar för

att de godkända produkterna tillverkas och säljs i det av SEMKO godkända utförandet.

SEMKO utför även officiell provning för utländska uppdragsgivare.

Apoteksbolaget AB

Apoteksbolaget AB bildades i augusti 1970 och övertog den 1 januari 1971 med ensamrätt detaljhandeln med läkemedel i landet.

Apoteksbolaget ägs till 2/3 av staten och 1/3 av Apotekarsocietetens stiftelse för främjande av farmaciens utveckling m.m. Ramarna för bolagets verksamhet är angivna i ett avtal med staten, vilket gäller t.o.m. den 31 december 1985. Bolaget skall utan vinstintresse svara för en god läkemedelsförsörjning i landet. Apoteksbolagets huvudsakliga uppgift är således att upphandla och distribuera läkemedel.

Den myndighetsfunktion som är anförtrodd Apoteksbolaget är knuten till bolagets uppgift att som riksprövplats svara för officiell provning av mekaniska preventivmedel. Även denna verksamhet regleras i förordningen (1977:608) om provning enligt lagen om riksprövplatser m.m.

AB Svensk Bilprovning

AB Svensk Bilprovning började sin verksamhet den 1 januari 1965 i anslutning till att bestämmelserna om den allmänna periodiska fordonskontrollen trädde i kraft. Från den 1 januari 1971 gäller den årliga kontrollbesiktnings skyldigheten för samtliga registrerade fordon som är två år eller äldre. Sedan den 1 juli 1978 är bolaget riksprövplats för motorfordon, terrängfordon och släpfordon till motorfordon, kilometerräknarapparat m.m. Bolaget svarar för den helt övervä-

gande delen av den officiella provningen inom fordonsområdet. Verksamheten skall drivas på självkostnadsbasis, dvs. intäkterna från besiktningsverksamheten skall täcka bolagets totala kostnader. Bolaget ägs av staten till 52 %. De övriga 48 % är fördelade på motororganisationer m.fl.

Offentlighetsprincipen gäller hos bolaget i dess verksamhet för officiell provning till följd av en bestämmelse i 1 kap. 8 § sekretesslagen.

Offentlighet och sekretess hos riksprovplats

De fyra ovannämnda aktiebolagen som är riksprovplatser äger som framgått rätt att i sin kontrollverksamhet fatta beslut som innebär att rättigheter eller plikter skapas för enskild. Redan i dag gäller offentlighetsprincipen för fyra riksprovplatser, nämligen de tre statliga myndigheterna och AB Svensk Bilprovning. Det finns inga avgörande skäl att inte offentlighetsprincipen skulle gälla hos de tre återstående riksprovplatserna, såvitt gäller den officiella provning de utför. Offentlighetsprincipen bör göras tillämplig beträffande själva besluten och de handlingar som ingår som beslutsunderlag i varje ärende. Härutöver bör offentlighetsprincipen inte gälla. På samma sätt som gäller vid övriga riksprovplatser bör uppgifter om enskildas förhållanden sekretesskyddas också i de nu avsedda bolagen.

Annan besiktning

Kungl. Svenska Aeroklubben - KSAK

Kungl. Svenska Aeroklubben (KSAK) har tre huvudfunktioner. Den är dels en organisation för landets flygklubbar såvitt avser flygverksamhet i allmänhet, dels en sportorganisation som tillhör riksidsrottsförbundet,

dels en frivillig organisation inom försvaret. Därutöver har klubben även besiktningssuppgifter.

I 3 kap. 2 § luftfartslagen (1957:297; omtryckt 1979:643) finns bestämmelser om att luftfartyg skall undergå besiktning enligt vad regeringen, eller, efter regeringens bemyndigande, luftfartsverket föreskriver. Luftfartyg skall även i övrigt med avseende på luftvärdighet vara underkastat tillsyn av luftfartsverket. Besiktning och tillsyn må enligt vad regeringen bestämmer av luftfartsverket uppdras åt särskild sakkunnig eller myndighet inom eller utom riket. Detsamma gäller enligt 3 kap. 3 § samma lag uppgiften att förnya luftvärdighetsbevis. Luftfartsverket har med stöd av dessa bestämmelser samt 17 § luftfartskungörelsen (1961:558), vari verket bemyndigas att uppdras nu avsedd besiktning och tillsyn åt bl.a. särskild sakkunnig, delegerat sitt ansvar beträffande segelflygplan till KSAK.

Vid typbesiktning följer KSAK de föreskrifter och bestämmelser som luftfartsverket har utfärdat. Beslutet om enskilt flygplans luftvärdighet fattas av besiktningssingenjörer hos KSAK vilka godkänts av luftfartsverket. Besluten om luftvärdighet och typgodkännande meddelas, ehuru de träffas av KSAK, i luftfartsverkets namn. KSAK utför därutöver ett typgranskningsarbete när det gäller modifieringsarbeten beträffande segelflygplan och motorsegelflygplan. Beslut i sådana ärenden meddelas av KSAK i eget namn.

KSAK har upplyst att klubben redan nu i sin ovan nämnda verksamhet tillämpar offentlighetsprincipen beträffande dokumentationen i besiktningssverksamheten, t.ex. handlingar som utgör tillverkarens konstruktionsunderlag samt beträffande KSAK:s tekniska bibliotek och allmänna skrivelser. Detta material ordnar klubben enligt uppgift till kommittén som om det vore allmän handling.

Även om vissa beslut om luftvärdighet och typgodkännande tecknas i luftfartsverkets namn, finns dock handlingsunderlaget hos klubben och är där undandraget offentlighet. På samma sätt som den officiella provningen på riksprovplats bör underkastas offentlighet bör offentlighet införas också beträffande de nu aktuella ärendena hos KSAK. Det behov av sekretess för affärsförhållanden m.m. som enligt vad KSAK angivit kan finnas får tillgodoses genom särskilda sekretessbestämmelser.

7.2 Fördelning av offentliga medel

Vissa privaträttsliga subjekt har tillagts den myndighetsutövande uppgiften att till enskilda fördela statligt stöd i olika former. De har sammanförts i denna grupp.

Statligt ekonomiskt stöd ges normalt med tillämpning av regler som anger förutsättningarna för stödet. Beslut om användningen av statliga medel fattas av riksdagen. I vissa fall stiftar riksdagen lag som anger villkoren för att enskilda skall erhålla de förmåner lagen behandlar. Vanligare är att riksdagen beviljar ett anslag och till detta knyter budgetföreskrifter. I dessa anges de närmare villkoren för anslagets användning. Regeringen som verkställer riksdagsbeslutet har att fatta de beslut eller utfärda de föreskrifter som behövs därför. I de flesta fall ankommer det på någon underordnad myndighet att fatta beslut i de enskilda stödärendena, men denna uppgift kan med stöd av 11:6 RF även överlämnas till enskilt organ. Organet kan i sådant fall disponera över stödmedlen med äganderätt. Ibland avsätter organet statsbidraget som ett engångsbelopp t.ex. som stiftelsekapital i syfte att verksamheten för framtiden skall i stort sett bli självbärande. Vanligen finansieras dock verksamheten med årliga tillskott från statsbudgeten.

Ett beslut i ett ärende om statligt ekonomiskt stöd innefattar myndighetsutövning, om stödet utgör en "förmån" i förvaltningslagens mening. Så är fallet om beslutet utgör ett ensidigt ställningstagande från det beslutande organets sida och fattas med tillämpning av offentlighetsregler. Den enskilde skall i princip befinna sig i en beroendeställning gentemot det allmänna. I gynnandefallen skapas ett sådant läge av den monopolställning som det allmänna intar i förhållande till den enskilde genom sin ensidiga beslutanderätt. Är stödet ett rent bidrag, föreligger utan tvekan myndighetsutövning. Exempel är beslut om tilldelning av stipendier eller om bidrag till kulturaktivitet, forskning m.m.

Statligt ekonomiskt stöd till näringslivet förutsätter oftast motprestationer från stödmottagarens sida t.ex. i den formen att denne med hjälp av stödet skapar nya sysselsättningstillfällen eller annars främjar ett allmänt intresse. Stödmomentet kan t.ex. bestå i att i jämförelse med förhållandena på den vanliga kommersiella marknaden lägga ut lägre ränta tas ut eller kraven på säkerheter ställs lägre eller att återbetalningsskyldigheten görs beroende av det ekonomiska utfallet av ett projekt. Frågan om myndighetsutövning föreligger i dessa fall hänger samman med graden av rörelsefrihet som det beslutande enskilda organet åtnjuter vid sin stödgivning. Är organet bundet av statliga regler kan det sägas utöva statens myndighet.

Oavsett hur det förhåller sig härmed föreligger ett starkt intresse av offentlighet i hithörande ärenden, då fråga är om fördelning av allmänna medel. I princip bör därför offentlighet tillämpas inom detta område.

7.2.1 Fördelning av stipendieanslag och liknande

Inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde har

till ett stort antal föreningar, samfälligheter och stiftelser, i vilka staten inte har något bestämmande inflytande, överlämnats uppgiften att till enskilda fördela statliga medel för kulturaktiviteter m.m. eller dela ut statliga stipendier. Handhavandet av dylika uppgifter regleras hos nedan angivna elva organ, av lagen (1976:1046; ändrad senast 1983:512) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

Handelshögskolan i Stockholm är en privat högskola som drivs av en ideell förening med statsbidrag. Enligt sina av regeringen fastställda stadgar har högskolan till ändamål att bedriva vetenskaplig undervisning och forskning för att befrämja affärsverksamhetens höjande inom landet. Högskolan ägnar sig åt myndighetsutövning då den avgör frågor om utdelning av doktorandstipendier och utbildningsbidrag för doktorander till studerande vid högskolan. Besluten fattas av högskolans lärarråd.

Musikaliska akademien har enligt sina av regeringen fastställda stadgar till uppgift att främja tonkonsten och vårda musiklivet. Akademien skall följa utvecklingen på musiklivets olika områden inom och utom riket samt ta de initiativ som bedöms ägnade att gagna den svenska musikkulturen. Musikaliska akademiens myndighetsutövning består i att akademien prövar

1. frågor om statsbidrag till musikpedagogisk utbildningsverksamhet inom privata musikskolor i Stockholm och om villkor för detta bidrag,
2. frågor om statsbidrag till orgelospelarkurs och om villkor för detta bidrag och
3. frågor om statsbidrag till tryckning av verk som ges ut av musikförlag.

Riksföreningen mot cancer bildades 1951 och har enskil-

da medlemmar. Föreningens ändamål är att verka för cancersjukdomarnas bekämpande genom att stödja, organisera och samordna cancerforskningen främst med sikte på de grundläggande medicinska och naturvetenskapliga forskningsuppgifterna m.m. Föreningen har påtagit sig att till enskilda fördela statliga medel för forskning inom föreningens verksamhetsområde.

Stiftelsen Institutet för rikskonserter har enligt sina av regeringen fastställda stadgar bl.a. till ändamål att främja musiklivet genom att ge råd och informera i frågor om konsertverksamhet och andra musikframträdanden, anordna och förmedla konserter som komplettering till annan musikverksamhet i landet samt i övrigt verka för musiklivets utveckling. Stiftelsen prövar därvid

1. frågor om statsbidrag och förlusttäckningsgarantier av statliga medel till regionala och lokala musikaktiviteter samt
2. fråga om statsbidrag till svenska musikers utlandsverksamhet.

Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden skall enligt sina av regeringen fastställda stadgar främja svenskt-norskt samarbete på det kulturella området och har därvid till huvudsakligt ändamål att lämna understöd för beredande av undervisning eller utbildning, att främja vetenskaplig forskning samt att främja ömsesidig upplysning om svenska och norska förhållanden. Fonden fördelar medel som stipendier inom fondens verksamhetsområde.

Sveriges författarförbund är enligt sina stadgar en facklig sammanslutning av författare och litterära översättare i Sverige. Förbundet har till uppgift att tillvarata författarnas ekonomiska och ideella intressen. Föreningen har påtagit sig uppgiften att pröva frågor om fördelning av statliga medel till författare

och översättare för utnyttjande av deras verk i form av talböcker och i taltidningar.

Föreningen Norden är en svensk förening för nordiskt samarbete och den har till ändamål att på alla områden stärka och utveckla de nordiska folkens samverkan inåt och utåt. Verksamheten äger rum i samarbete med motsvarande föreningar i Danmark, Finland, Färöarna, Island, Norge och Åland. Till sin organisation är föreningen en sammanslutning av enskilda personer samt organisationer, institutioner, företag och andra liknande juridiska personer, som vill främja dess syfte. Föreningen har hand om vissa uppgifter som för med sig myndighetsutövning och prövar sålunda frågor om statsbidrag till resor och statliga stipendier inom föreningens verksamhetsområde.

Sveriges Hantverks- och Industriorganisation - Familjeföretagen (SHIO Familjeföretagen) är en näringspolitisk riksorganisation för familjeföretag och andra, huvudsakligen mindre och medelstora, företag inom enskilt näringsliv. Organisationen skall bl.a. verka för fri enskild företagsamhet grundad på fri marknadshushållning under socialt ansvar. Organisationen fördelar statsbidrag till kostnader för granskning av gesällprov.

Svenska Riksteatern är en sammanslutning av lokala teaterföreningar och utgör en riksorganisation. Till Riksteatern är knutna länsteaterföreningar som organiserar de lokala teaterföreningarna i länet. Dess uppgift är bl.a. att bedriva teater och annan scenisk verksamhet, bidra till att utveckla teaterverksamheten i alla delar av landet samt anordna eller delta i kulturell verksamhet av annat slag i samverkan med andra institutioner och organisationer. Riksteatern prövar frågor om statsbidrag till finsk amatörteaterverksamhet i Sverige.

Folkbildningsförbundet är ett organ för information, samråd och samverkan mellan anslutna medlemsorganisationer. Medlemmar är de statsunderstödda studieförbunden, Svenska folkhögskolans lärarförening och Sveriges allmänna biblioteksförening. Folkbildningsförbundets regionala organ är länsbildningsförbunden. Förbundet prövar frågor om fördelning mellan länsbildningsförbunden av statsbidrag till dessas verksamhet.

Länsbildningsförbunden har som medlemmar de statsunderstödda studieförbundens distriktsorganisationer samt länsbibliotek och inom länet verksamma statsunderstödda folkhögskolor. Förbunden skall bl.a. hos medlemmarna inventera önskemål och behov av kulturaktiviteter som utställningar, konserter, teaterföreställningar, till medlemmarna förmedla arrangemangserbjudanden, bedriva konferens- och kursverksamhet m.m. Förbunden har vidare påtagit sig att pröva frågor om statsbidrag till kulturverksamhet i folkbildningen i den mån prövningen inte ankommer på Statens kulturråd.

Härutöver finns inom utbildningsdepartementets område ytterligare ett organ av intresse i förevarande sammanhang, nämligen Svenska institutet i Rom inrättat år 1926. Det har uppgifter som innefattar myndighetsutövning men som inte har överlämnats till organet med stöd av lag. Dess stadgar är från 1967. Enligt dessa har institutet till uppgift att inom svenskt kulturliv främja kännedomen om antikens kultur i medelhavsområdet, att vara organ för svensk humanistisk forskning och undervisning, främst inom de antikvetenskapliga och historiska samt de konst- och arkitekturhistoriska områdena. Institutet skall även främja svensk konstnärlig verksamhet i Italien. Dess styrelse består av ordföranden och tolv andra ledamöter varav regeringen utser ordföranden samt ytterligare fyra ledamöter. Större delen av verksamheten finansieras av statsbidrag. Beslut om utdelning av statliga stipendier meddelas av

styrelsen. Denna beslutanderätt innefattar myndighetsutövning.

Utöver de nu uppräknade organen inom utbildningsdepartementets område förtjänar ytterligare ett par organ att nämnas i sammanhanget.

Svenska institutet (SI) - som sorterar under utrikesdepartementet - bildades 1945 som en ideell förening med staten och näringslivet som bidragsgivande medlemmar. 1970 omvandlades Svenska institutet till statlig stiftelse. I prop. 1970:45 framhölls därvid att ett fristående organ behövdes för "vissa uppgifter inom Sverigeinformationen och erfarenhetsutbytet med utlandet" och att institutet kunde göra "viktiga kompletterande och samordnande insatser" inom kultur- och utbildningsområdena. För den export- och turistfrämjande verksamheten ansvarade Sveriges Allmänna Exportförening som 1972 ombildades till Sveriges Exportråd och Svenska Turisttrafikförbundet som 1975 ombildades till Sveriges Turistråd.

SI är det centrala organet för den statsfinansierade allmänna sverigeinformationen i utlandet. Enligt sin av regeringen fastställda stadga har SI till uppgift att genom informationsverksamhet sprida kännedom i utlandet om svenskt samhälls- och kulturliv, främja kultur- och erfarenhetsutbyte mellan Sverige och utlandet, liksom utbyte inom studier, utbildning och forskning, främja undervisning i svenska som främmande språk i utlandet samt svara för verksamheten vid svenska kulturhuset i Paris. Dess budget för denna omfattande verksamhet uppgick under verksamhetsåret 1981/82 till drygt 38 milj. kr.

SI arbetar i en rad olika former: produktion och distribution av trycksaker, filmer och utställningar,

kontaktförmedling och projektstöd inom kulturområdet, dokumentationsservice, studiebesök, personutbyte, tolk- och översättningsbidrag, stipendier, forsknings- och studiebidrag samt stöd till svenskundervisning vid utländska institutioner. SI förhandlar fram och svarar i vissa delar för genomförandet av de överenskommelser om kulturutbyte, s.k. kulturutbytesprogram, som finns mellan Sverige och flertalet statshandelsländer i Europa. Programmen berör kultur, studier, forskning och information.

SI leds av en styrelse som består av elva ledamöter däribland SI:s direktör. Ledamöterna utses av regeringen och representerar utrikes- och utbildningsdepartementen, kulturlivet, utbildningsväsendet, folkrörelserna, de fackliga organisationerna, massmedierna och näringslivet.

För att underlätta kontakterna mellan SI och samhälls- och kulturinstitutioner och andra organ finns rådgivande referensgrupper som tillsätts av styrelsen. De skall ge idéer och följa SI:s verksamhet inom sina respektive områden. Dessutom finns en stipendienämnd som har till uppgift att upprätta förslag till svenska stipendiater i utlandet och till utländska stipendiater i Sverige.

All den verksamhet som bedrivs av SI är av offentlig karaktär. Myndighetsutövning föreligger i vissa fall t.ex. när det gäller stipendie- och bidragsutdelning. SI har ett 100-tal statligt reglerade tjänster, på vilka lagen om offentlig anställning är tillämplig. Myndighetsutövning förekommer därför också när SI:s styrelse tillämpar vissa tvingande regler i den lagen på sin personal.

SI torde i praktiken fungera som en myndighet och arbetar med stor öppenhet. Från SI:s sida har uppgivits

att det snarast vore en fördel om offentlighetsprincipen infördes beträffande all verksamhet hos SI. Skäl saknas att i detta sammanhang skilja ut den verksamhet som innefattar myndighetsutövning från övrig verksamhet.

Sveriges exportråd - som sorterar under utrikesdepartementet - inrättades år 1972 genom avtal mellan staten och Sveriges allmänna exportförening. Rådets stadgar är från 1979. Det leds av en styrelse om åtta ledamöter. Hälften utses av regeringen och hälften av exportföreningen. Sveriges exportråd skall som centralt organ planera, samordna, marknadsföra och genomföra åtgärder för att främja Sveriges export.

Exportrådet har i lag (1975:490; omtryckt 1981:630) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande handelssekreterare m.m. tillagts befogenhet att bl.a. besluta rörande statliga bidrag till enskilda för språkutbildning med inriktning på affärsspråk.

Offentlighet och sekretess hos de organ som fördelar stipendieanslag och liknande medel

Att lämna statligt stöd i form av stipendier eller liknande bidrag till enskilda utgör en form av myndighetsutövning. I det stora flertalet fall handhas denna verksamhet också av myndigheter. Dessa är då underkastade offentlighetsprincipen. När sådan bidragsförmedling, såsom angivits i det föregående, i ett antal fall överlämnats till enskilda organ, har orsaken härtill inte varit att undandra bidragsbesluten offentligheten utan skälen har varit andra. Uppenbarligen bör offentlighetsprincipen vinna tillämpning också hos de privaträttsliga organ som ombesörjer stipendieutdelning. Något behov av sekretesskydd för uppgifter i hithörande ärenden torde normalt inte föreligga. Sådant skydd förekommer inte i motsvarande verksamhet på myndighetsidan. Inte heller har sekretesskydd påkallats av de

representanter för hithörande organ som hörts i kommitténs utredningsarbete.

Vad gäller SI bör detta organ i offentlighetshänseende helt likställas med myndighet.

7.2.2 Stöd till näringslivet

Statligt ekonomiskt stöd ges till näringslivet i många former. Någon uttömmande skildring härav kan inte lämnas i detta sammanhang. Delvis fördelas detta stöd genom enskilda juridiska personer. Insyn är i många lägen önskvärd. Organ som är aktuella i detta sammanhang är bl.a. följande.

Bokbranschens finansieringsinstitut AB

Enligt avtal mellan regeringen och Bokbranschens finansieringsinstitut aktiebolag den 11 juni 1981 handhar institutet statligt stöd till bokhandel. Garantier för lån till bokhandel beviljas och infrias av institutet enligt förordningen (1977:395) om försöksverksamhet med statligt kreditstöd till bokhandel.

Verksamheten som innefattar viss myndighetsutövning regleras av lagen (1977:485) om tillfälligt överlämnande av förvaltningsuppgift inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde. I lagen ges institutet befogenhet att enligt de närmare föreskrifter som beslutas av regeringen pröva frågor om kreditstöd av statliga medel till bokhandel.

AB Svensk Exportkredit

AB Svensk Exportkredit (SEK) bildades år 1962 med staten och affärsbankerna som hälftendelägare. Bolagets ändamål är att genom kreditgivning medverka vid finansieringen av svensk export av varor och tjänster.

Verksamheten regleras av förordningen (1981:665) om exportkreditfinansiering med statligt stöd m.m. Genom lagen (1978:403) om beslutanderätt för svenskt kreditaktiebolag i fråga om exportkredit i vissa fall har bolaget tillagts befogenhet att pröva frågan om exportkredit för vilken statligt räntebidrag eller statligt stöd till kursrisktäckning för bolagets upplåning utgår eller kan utgå. För denna del av verksamheten som innefattar myndighetsutövning finns således lagstöd. Fr.o.m. den 1 juli 1978 lämnar bolaget såväl krediter med statligt stöd som kredit till marknadsmässiga villkor.

Krediter med statligt stöd ges för att utjämna skillnader i konkurrensvillkor vid kreditgivning i förhållande till utländska kreditgivare. Krediter med statsstöd avser i första hand export till u-länder och statshandelsländer. Vid export till industriland skall exportören för att få statsstöd i någon form styrka att utländsk kreditkonkurrens föreligger.

Regionala utvecklingsfonder

De regionala utvecklingsfonderna är till sin rättsliga natur stiftelser för vilka staten och landstinget är huvudmän. Deras verksamhet påbörjades 1978. Fonderna utgör en basorganisation för samhällets regional- och näringspolitik med inriktning på småföretagen. Uppgifterna består i princip i företagsserviceverksamhet och kreditverksamhet. Kreditverksamheten regleras genom förordningen (1982:682) om statlig finansiering genom regional utvecklingsfond. Utvecklingsfonds styrelse utses av vederbörande landsting. Kreditmedlen tillhandahålls nästan uteslutande av staten via statsbudgeten. Enligt sina stadgar skall fonderna åta sig att enligt i författning eller på annat sätt givna bestämmelser handha kreditverksamhet och medverka vid beredning och uppföljning av ärenden om statligt stöd.

Statligt finansiellt stöd kan enligt ovannämnda förordning lämnas för att främja utvecklingen av främst små och medelstora företag inom landet. Stödet lämnas som rörelselån, garanti för lån, garanti för bankgaranti samt utvecklingskapital i form av utvecklingslån eller utvecklingsbidrag.

I många avseenden intar fonderna samma ställning som en myndighet gentemot enskilda. Stödmomentet ligger i fråga om de vanliga rörelselånen i att lånen ges på bättre villkor än vid bankmässig kreditgivning. Fonderna beviljar även utvecklingslån som ges till utveckling och marknadsföring av nya produkter m.m. Om projektet inte kan utnyttjas lönsamt skrivs lånen av. Utgående från att verksamheten innefattar myndighetsutövning har lagstiftaren genom lag (1978:19) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att på regional nivå främja näringslivets utveckling tillagt utvecklingsfond befogenhet att pröva fråga om bidrag eller annat stöd till näringsidkare inom stiftelsens verksamhetsområde.

Fonden för industriellt utvecklingsarbete

Fonden för industriellt utvecklingsarbete, Industriefonden, inrättades efter riksdagens beslut den 1 juli 1979. Till sin rättsliga natur är fonden en stiftelse med staten som intressent. Fonden skall bl.a. kunna ge lån till större utvecklingsprojekt. Utlåningsverksamheten är baserad på det statliga kapital som riksdagen har tillskjutit för verksamheten. Verksamheten regleras närmare av förordningen (1979:630; omtryckt 1980:470) om statligt kreditstöd genom Fonden för industriellt utvecklingsarbete. Stöd får enligt förordningen lämnas i form av lån eller i form av bidrag för finansiering av större projekt som syftar till att utveckla nya produkter, processer eller system för industriell produktion.

Befogenheten att pröva fråga om bidrag eller annat stöd till näringsidkare inom Industrifondens verksamhetsområde har tillagts fonden genom lagen (1979:631) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete.

Fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete

Fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete inrättades efter riksdagsbeslut 1980. Till sin rättsliga natur är fonden en stiftelse. Det industripolitiska syftet med fonden är att stimulera industriellt utvecklingsarbete mellan svenska och norska företag rörande sådana projekt som på relativt kort sikt kan leda till gemensam kommersiell exploatering i form av produktion och marknadsföring. Fonden skall genom fördelaktiga lån stödja samarbetsprojekt mellan svenska och norska företag på det industriella området. Befogenheten att pröva frågor om stöd inom stiftelsens verksamhetsområde har tillagts fonden genom lagen (1981:600) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja svenskt-norskt industriellt samarbete.

Fonden för industriellt samarbete med u-länder

Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund) är en statlig stiftelse som bildades 1979. Verksamheten bedrivs på basis av statsanslag. Huvuduppgiften för fonden skall vara att främja tillkomst och utveckling av företag i u-länderna i enlighet med dessa länders planer och prioriteringar. I lagen (1979:54; ny lydelse 1983:11) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av företag i u-länder har stiftelsen tillagts befogenhet att besluta om finansiellt stöd till sådant företag samt om bidrag till förinvesteringsstudier och andra studier som avser förutsättningarna för företag i u-länder. Finansiellt stöd kan läm-

nas till företag som ägs gemensamt av eller drivs i samverkan mellan svenskt företag och företag eller annan institution i värdlandet. Stödet kan ha formen av aktieteckning, lån eller lånegaranti.

Norrlandsfonden

Norrlandsfonden är en statlig stiftelse som har till uppgift att främja näringslivets utveckling i Norrland, främst Norrbottens län. Verksamheten som har bedrivits sedan 1961 är inte författningsreglerad utan regler för stödverksamheten har intagits i stadgarna. Statligt stöd får lämnas till utredningar, investeringar och forskning i form av bidrag eller lån med villkorlig återbetalningsskyldighet, till industriellt utvecklingsarbete i form av lån med eller utan villkorlig återbetalningsskyldighet, lånegaranti eller förlustgaranti. Statligt stöd får vidare lämnas till industriell etablering och utbyggnad i form av lån eller lånegaranti. Fonden är ålagd att i sin verksamhet samarbeta med de regionala utvecklingsfonderna i berörda län och andra regionala och centrala stöd- och utvecklingsorgan, främst de statliga myndigheterna på området; styrelsen för teknisk utveckling, industriverket och arbetsmarknadsstyrelsen. Jämfört med de regionala utvecklingsfonderna har Norrlandsfonden betydligt friare händer att bestämma till vilka och i vilka former stödet skall ges. Trots att Norrlandsfondens stödgivande verksamhet får anses innefatta myndighetsutövning, saknas stöd i lag för denna.

Sveriges exportråd

Sveriges exportråd har utöver tidigare angivna uppgifter som har avseende på handelssekreterare i lagen (1979:545) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande projektexport tillagts befogenhet att pröva fråga om stöd till systemleveranser till stora industri-

och anläggningsprojekt utomlands. Svensk projektexport är en försöksverksamhet som bedrivs sedan 1979 för fem år framåt. Avsikten är att främja svensk export och totalsystem av anläggningar. När exportrådet beslutar om statligt stöd i dessa fall, utövar det myndighet.

Offentlighet och sekretess hos de organ som beslutar om stöd till näringslivet

Att fördela statliga medel och ge stöd åt enskilda inom näringslivet är en väsentlig samhällsuppgift. Dyliga uppgifter har pålagts en rad olika myndigheter och, som framgår av den lämnade översikten, i icke o betydlig omfattning även enskilda organ. Det gäller här allmänna medel av icke ringa omfattning och kravet på insyn är väl grundat. Uppenbarligen bör offentlighetsgrundsatsen tillämpas här. Såvitt visats under kommitténs utredningsarbete föreligger inte heller något hinder att införa offentlighet i sådan verksamhet hos de enskilda organ som här angivits. Liksom i annan stödverksamhet förekommer behov av viss sekretess främst för att skydda enskildas ekonomiska förhållanden. Regler om sekretess för uppgifter i sådant sammanhang finns för närvarande i 8 kap. 6 § SekrL samt sekretessförordningen. Till frågan om hur sekretessbehovet bör tillgodoses vid offentlig stödgivning genom förmedling av enskilda organ återkommer kommittén senare.

7.2.3 Fördelning av statliga medel till regionala stiftelser för skyddat arbete

Stiftelsen Samhällsföretag

Samhällsföretagsgruppen etablerades den 1 januari 1980 enligt riksdagsbeslut. Syftet bakom gruppens bildande var att skapa en enhetlig organisation för skyddat arbete samt dåvarande kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och hemarbeten och härigenom

förbättra verksamhetens affärsmässiga förutsättningar och ekonomi. Gruppen övertog ansvaret för denna verksamhet som tidigare var splittrat på över 100 olika huvudmän (landsting, kommuner, AMS m.fl.). Företagsgruppen består av bl.a. stiftelsen Samhällsföretag och 24 regionala stiftelser med huvudkontor och verkstäder i varje län.

Samhällsföretag, med staten som stiftelsebildare, skall enligt lagen (1979:47) om regionala stiftelser för skyddat arbete, som central stiftelse ha tillsyn över de regionala stiftelserna och samordna deras verksamhet. Stiftelsen skall även fördela statsmedel som anslås för de regionala stiftelsernas verksamhet.

Genom sina övergripande och samordnande uppgifter är Samhällsföretag en viktig komponent i företagsgruppens lednings- och styrsystem. Samhällsföretag har gentemot staten ansvaret för att den skyddade verksamheten bedrivs enligt de riktlinjer som riksdagen fastställt. Stiftelsen fattar således övergripande beslut och fördelar medel till de regionala stiftelserna och lämnar dem anvisningar. För budgetåret 1983/84 erhöll företagsgruppen ett statligt bidrag om 1 935 milj. kr. Den centrala styrelsen utses av regeringen för tre år i sänder.

De regionala stiftelserna skall i samråd med företags centrala ekonomiavdelning komma in med sina budgetar för tre budgetår i förväg. Budgetarna behandlas i Samhällsföretags centrala styrelse och läggs till grund för en anslagsframställning som går in till arbetsmarknadsdepartementet. Regeringen lägger fram förslag till riksdagen om medelstilldelning för gruppen. Anslagsmottagare är stiftelsen Samhällsföretag. Handlingarna kring budgetbehandlingen är i princip offentliga hos statlig myndighet.

Hur stiftelsen fullgör uppgiften att fördela medel till de regionala stiftelserna - en uppgift som innefattar myndighetsutövning - har stort allmänt intresse. Stiftelsens fördelningsbeslut bör därför jämte de handlingar som utgör beslutsunderlag enligt kommittén omfattas av offentlighetsprincipen på samma sätt som motsvarande verksamhet hos en myndighet. Något behov av sekretess för uppgifter i dessa ärenden torde enligt vad som framkommit vid kontakter med stiftelsen inte föreligga.

Anledning torde finnas att låta offentlighetsprincipen vinna generell giltighet hos stiftelsen. Behövlig utredning avseende bl.a. eventuellt behov av sekretess har dock ej medhunnits varför något förslag i denna riktning ej framlagts av kommittén.

7.2.4 Stöd åt arbetslösa

De erkända arbetslöshetskassorna

De erkända arbetslöshetskassorna är formellt fristående privaträttsliga organisationer uppbyggda som föreningar. De föreningsrättsliga bestämmelser som gäller för kassorna återfinns i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (LarbF). Organisatoriskt och personellt fungerar de närmast som delar av de fackliga organisationerna. Varje fackförbund har sin arbetslöshetskassa. Den som är ansluten till ett visst fackförbund måste också vara medlem i förbundets kassa.

Alla arbetslöshetskassor är numera erkända arbetslöshetskassor. Det betyder att de är berättigade till statsbidrag och att de i gengäld måste underkasta sig en praktiskt taget offentlighetsrättslig reglering av verksamheten. Genom LarbF infördes ett förbud mot icke erkända arbetslöshetskassor.

Kassornas verksamhet bekostas i huvudsak av statsmedel. Sålunda bidrar kassorna själva, huvudsakligen genom avgifter från medlemmarna, med knappt 10 % av det totala arbetslöshetsunderstödet. Resten inflyter i form av statsbidrag och arbetsgivaravgift. Kassorna svarar själva för sina administrationskostnader.

Kassorna har monopolställning och är skyldiga att som medlemmar ta emot alla som arbetar inom kassans verksamhetsområde. Det är t.ex. inte tillåtet att avvisa någon därför att han ej är ansluten till den fackliga organisationen. Kassornas verksamhet står under tillsyn av statlig myndighet, AMS, som fastställer normalstadgar för kassornas verksamhet.

Den som är medlem i en erkänd arbetslöshetskassa har rätt till ersättning från kassan, om han blir arbetslös. Kassaersättning utgår med visst belopp per dag. Dagpenningklasserna är relaterade till inkomsten vid arbete. Under den tid ersättning utgår måste kassamedlemmen vara anmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen. Avvisar han under denna tid ett erbjudet lämpligt arbete, skall han avstängas från kassaersättning under viss tid. Över ett avstängningsbeslut kan kassamedlemmen besvära sig hos AMS.

Kassorna har sålunda att pröva såväl den enskildes rätt till medlemskap i kassan som rätten till ersättning vid arbetslöshet. Denna prövning inrymmer myndighetsutövning. Den enskilde kan anföra besvär hos AMS över en kassas beslut om det gått honom emot. Under 1982 uppgick antalet besvärssärenden till 2 800.

Inom AMS finns ett särskilt organ som prövar besvärsoch tillsynsärenden, arbetslöshetsförsäkringsdelegationen. Denna är sammansatt av företrädare för AMS och för de erkända arbetslöshetskassorna samt en "allmänrepresentant". Delegationens beslut kan överklagas

till försäkringsöverdomstolen som är högsta instans. Beslut som bygger på ett meddelande om förlorad ersättningsrätt går till AMS i dess egenskap av tillsynsmyndighet för granskning.

Kassorna är genom föreskrifter i stadgarna ålagda att sända in sina styrelseprotokoll till AMS. AMS har även tillgång till uppgifter om hur stora belopp och under hur många dagar ersättning betalats ut till medlemmar från de enskilda kassorna.

Majoriteten av de enskilda kassornas verksamhet är centraliserad. De större avdelningarna har personal som arbetar på heltid i kassaverksamhet men ofta i det fackliga förbundets lokaler. Mindre avdelningar har personal som delar sin tid mellan arbete för kassan och uppgifter för den fackliga sammanslutningen.

I den mån beslut som kassorna meddelar kommer in till AMS blir de underkastade offentlighet där. I de flesta ersättningsärenden får den enskilde inte något formellt beslutsbrev. Vid den första utbetalningen får han i stället en specifikation utvisande hur många dagar betalningen avser, om den försäkrade har genomgått sina karensdagar samt hur många dagar av ersättningsperioden som återstår för honom. Specifikationer av detta slag tillsänds den enskilde fortlöpande. Dessa uppgifter finns även i registret hos kassorna. Formella beslut fattas inte i dessa löpande ärenden om ersättning. Kassan sätter upp formella beslut först när arbetsförmedlingen ifrågasätter den enskildes rätt till ersättning, när en försäkrad lämnar sitt arbete på egen begäran eller avvisar ett arbete. Det sker också när den enskilde överhuvudtaget är missnöjd med kassans beslut.

Kassorna är i allmänhet datoriserade. På datormedium lagras beträffande varje försäkrad medlem uppgifter om

ersättningsbelopp, tidsperioder för ersättning, inkomster m.m. Kassan har även en kopia av den specifikation som vid utbetalning sänds till medlemmen.

Den verksamhet som bedrivs av arbetslöshetskassorna står nära verksamheten hos de allmänna försäkringskassorna. Det är också i huvudsak allmänna medel som distribueras genom arbetslöshetskassorna. Bärande skäl torde inte kunna anföras mot att ge offentlighetsprincipen samma tillämplighet inom arbetslöshetsförsäkringen som den har inom socialförsäkringen i övrigt. Samma skäl för sekretess av hänsyn till personliga förhållanden gör sig gällande beträffande de arbetslösa som i fråga om de i allmän försäkringskassa inskrivna medlemmarna. Dessa gruppers behov av skydd tillgodoses på enahanda sätt genom bestämmelser om sekretess i sekretesslagen. Sådana finns redan i 7 kap. 10 § SekrL vad gäller ärenden hos arbetsmarknadsmyndighet rörande hjälp och stöd vid arbetslöshet. Häri stadgas sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon annan honom närstående lider men.

Mot bakgrund av det anförda föreslår kommittén att offentlighetsprincipen införes i ärenden hos arbetslöshetskassorna som gäller frågan om ersättning från kassa och medlemskap häri. Erforderliga jämkningar i sekretesslagen föreslås i avsnitt 8.3.

7.2.5 Bidrag och stöd i marknadsreglerande syfte på jordbrukets och fiskets område

I Sverige tillämpas sedan 1930-talet prisreglering på jordbrukets område. Riktlinjerna för jordbrukspolitiken har av riksdagen senast fastställts genom ett riksdagsbeslut år 1977. Innebörden härav är följande. De inom jordbruket sysselsatta skall få samma ekonomiska

och sociala standard som jämförbara grupper. Konsumenterna skall ha säker tillgång på livsmedel av hög kvalitet till rimliga priser. Nuvarande åkerareal behålls. Familjelantbruket skall vara den dominerande företagsformen och staten skall främja en rationalisering. Regionalt stöd skall ges till lantbruk och därmed kombinerad verksamhet i utpräglade glesbygder.

Prisregleringen på jordbrukets produkter syftar till en fortlöpande avvägning efter samhällets, lantbrukarnas och konsumenternas intressen. Den omfattar såväl marknadsregleringar som gränsskydd. De inhemska priserna skyddas genom införselavgifter på importerade livsmedel. Genom marknadsregleringar tas inhemska produktionsöverskott om hand för lagring och export. Tidigare tillämpades en högprislinje, dvs. konsumenten fick betala vad maten kostade att producera här. Numera skyddas konsumenterna mot alltför höga priser på viktiga livsmedel genom prisstopp och jordbrukets utövare får ersättning direkt från staten.

Statens jordbruksnämnd är central myndighet för prisreglering och marknadsföring på jordbrukets och fiskets områden. Efter anvisning från jordbruksnämnden arbetar sju fristående regleringsföreningar för olika produktområden. Med hjälp av sina regleringskassor, som byggs upp genom tillskott av interna avgifter, införselavgifter och statsbidrag, kan föreningarna stabilisera marknad och priser genom lagring, köp och försäljning. Varje förening har en styrelse med representanter för staten, jordbruket, konsumenterna, handeln och industrin.

Regleringsföreningarnas huvuduppgifter är således att genom marknadsreglerande åtgärder medverka till att den av statsmakterna fastställda prisnivån upprätthålls på prisreglerade jordbruksprodukter. Åtgärderna innebär främst att prispressande överskott avlägsnas

från den inhemska marknaden genom export eller lagring. Detta sker antingen i föreningarnas egen regi eller genom andra företag med stöd av bidrag från berörd förening. Verksamheten regleras i första hand i lagen (1967:340; omtryckt 1981:637) om prisreglering på jordbrukets område. Uppgiften att pröva frågor om bidrag eller annat stöd i marknadsreglerande syfte, som innefattar myndighetsutövning, har med stöd av nämnda lag överlämnats till nedan angivna föreningar.

Svensk spannmålshandel, ekon. fören., handhar marknadsreglerande åtgärder för spannmål och fodermedel.

Föreningen för mejeriprodukter, ekon. fören., handhar marknadsreglerande åtgärder för mjölk och mjölkprodukter.

Svensk kötthandel, fören. u.p.a., handhar marknadsreglerande åtgärder för kött och fläsk.

Svensk ägghandel, fören. u.p.a., handhar marknadsreglerande åtgärder för ägg, äggprodukter och fjäderfäkött.

Sveriges oljeväxtintressenter, fören. u.p.a., handhar marknadsreglerande åtgärder för oljeväxtfrö och vallfrö.

Sveriges potatisintressenter, ekon. fören., handhar marknadsreglerande åtgärder för potatis och potatisprodukter.

Svensk sockerhandel, ekon. fören., handhar marknadsreglerande åtgärder för socker.

På fiskets område finns en regleringsförening som även den är en ekonomisk förening, nämligen Svensk fisk, ekon. fören. Föreningens uppgift är att med beaktande av det allmännas intressen handha marknadsreglerande

åtgärder ifråga om i Sverige ilandförd fisk och räkor bl.a. i form av bidrag och annat stöd. Verksamheten omfattar även köp och försäljning samt export och därmed sammanhängande åtgärder. Den regleras främst genom lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område.

För den del av verksamheten hos regleringsföreningarna på jordbrukets och fiskets område som består i affärsverksamhet, torde den för enskild verksamhet gällande slutenheten böra bestå. Behovet av insyn får tillgodoses på annat sätt än genom offentlighetsprincipen. Då det däremot gäller direkt förmedling av stöd och bidrag - en verksamhet där inslag av myndighetsutövning är tydliga - är läget annorlunda. Allmänheten bör här i princip ha möjlighet att följa hur allmänna medel fördelas. Bärande skäl mot att införa offentlighetsprincipen på detta område torde inte kunna anföras. Det behov av sekretess som föreningarna i uttalanden till kommittén ansett föreligga får tillgodoses genom sekretess motsvarande den som i övrigt gäller för prisreglering inom dessa områden (jfr 8 kap. 6 § SekrL).

7.3 Utseende av offentliga funktionärer

Då enskilt organ av det allmänna får till uppgift att med tillämpning av författningsbestämmelser utse och entlediga personer som skall ingå i statliga förvaltningsorgan t.ex. såsom ledamöter av verksstyrelser och liknande har på organet lagts en offentlighetsrättslig uppgift. När organet fullgör denna uppgift anses det utöva offentlig myndighet. (Se prop. 1975/76:105 Bil. 2 s. 244, jfr även prop. 1976/77 s. 4).

Befogenhet att utse ledamot i styrelsen för viss myndighet har anförtrotts en mängd organ utanför den statliga och kommunala förvaltningsorganisationen. Ett flertal sådana organ uppräknas i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildnings-

departementets verksamhetsområde:

Föreningen svenska tecknare utser och entledigar en ledamot och en suppleant för denne dels i styrelsen för Sveriges författarfond, dels i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond,

Svenska fotografers förbund utser och entledigar en ledamot och en suppleant för denne dels i styrelsen för Sveriges författarfond, dels i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond,

Sveriges författarförbund utser och entledigar åtta ledamöter och en suppleant för var och en av dem i styrelsen för Sveriges författarfond,

Föreningen Sveriges konsthantverkare och industriformgivare utser och entledigar två ledamöter och två suppleanter för dessa i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond,

Konstnärernas riksorganisation utser och entledigar sex ledamöter och sex suppleanter för dessa i styrelsen för Sveriges bildkonstnärnsfond.

En annan stor grupp organ som tillagts nu nämnd befogenhet utgörs av arbetstagarorganisationerna. Denna rätt regleras i lagen (1976:230) om rätt för arbetstagarorganisation att utse och entlediga företrädare för de anställda i styrelse eller annat organ vid statlig myndighet.

Det är här fråga om en för det enskilda organets del mycket begränsad uppgift. Det kan, om organet inte eljest sysslar med offentligrättslig verksamhet, synas främmande att ålägga dem att tillämpa offentlighet för detta detaljärende. Å andra sidan kan organets val av ledamot i statligt organs styrelse m.m. få stor bety-

delse för dettas verksamhet. Med hänsyn härtill talar enligt kommitténs mening övervägande skäl för att de enskilda organen i sin nu nämnda uppgift skall ha att tillämpa offentlighetsprincipen. Något behov av sekretess torde knappast föreligga i dessa ärenden.

7.4 Beslut om statligt reglerade tjänster

Vissa enskilda organ har att beträffande sin personal tillämpa lagen om offentlig anställning bl.a. i frågor som rör avskedande, disciplinpåföljd, avstängning, åtalsanmälan och läkarundersökning (jfr prop. 1975/76: 106 s. 168). När organet fattar beslut i dylika ärenden blir det fråga om myndighetsutövning och krav på offentlighet gör sig gällande. Kommittén har inte en fullständig överblick över alla enskilda organ för vilkas personal nyssnämnda lag gäller. Kommittén vill peka på följande fyra organ.

Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Tekniska museet och Svenska Språknämnden

1967 års riksdag fattade beslut om statlig medverkan vid fastställande av anställnings- eller arbetsvillkor för vissa arbetstagare hos kommun eller annan allmän inrättning. Av beslutet följer att sådana anställnings- eller arbetsvillkor för arbetstagare hos Nordiska museet, Tekniska museet och Svenska Språknämnden som får bestämmas genom avtal skall fastställas under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Lagen om offentlig anställning är enligt 1 kap. 1 § tredje punkten tillämplig på dessa organ. Den tillämpning av de tvingande bestämmelserna i nämnda lag som ankommer på organen (jfr prop. 1981/82:25 s. 41 f), t.ex. de om avskedande och disciplinansvar, utgör som nämnts myndighetsutövning. Befogenhet att fatta beslut i sådana frågor har tillagts organen genom lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsupp-

gifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde. I denna del av organens personaladministration bör offentlighetsprincipen vinna tillämpning. Det behov av sekretess som kan föreligga får tillgodoses genom de sekretessbestämmelser som enligt 7 kap. 11 § SekrL gäller i motsvarande ärenden hos statlig myndighet.

Svenska institutet

Även för personalen hos Svenska institutet gäller att lagen om offentlig anställning skall tillämpas. De anställda skall anses som innehavare av statligt reglerade tjänster. Såsom nämnts under 7.2.1 föreslår kommittén att offentlighetsprincipen införs hos institutet generellt beträffande dettas verksamhet. Särskilda regler för personalfrågor erfordras därför ej.

7.5 Beslut om medlemskap och disciplinåtgärd i offentlighetsrättsliga korporationer

I befogenheten att besluta om medlemskap i offentlighetsrättsliga korporationer samt om disciplinåtgärd beträffande medlemmar ingår tvångsmoment som kan ses som former av myndighetsutövning.

Sveriges advokatsamfund

Sveriges advokatsamfund är till sin rättsliga natur en förening med drag av offentlig korporation. Med offentlig korporation brukar förstås en sammanslutning av fysiska eller juridiska personer med viss intressegemenskap på grund av t.ex. förvärvsverksamhet, fastighetsinnehav e.dyl. Det offentliga draget får korporationen genom att det allmänna har inflytande på dess organisation och uppgifter t.ex. genom auktorisering, fastställelse av stadgar eller på liknande sätt.

Bestämmelser om advokater och deras tillhörighet till advokatsamfundet finns i 8 kap. rättegångsbalken. Ansökan om inträde i advokatsamfundet prövas av dess styrelse. Styrelsen har även att öva tillsyn över advokatväsendet. Advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller eljest förfar oredligt, skall uteslutas ur samfundet. Åsidosätter advokat eljest de plikter, som åvila honom som advokat, må varning eller erinran meddelas honom. Frågan om uteslutning och disciplinär bestraffning prövas av samfundets disciplinärnämnd. Beslut om någons inträde i advokatsamfundet, uteslutning härur och disciplinbesträffning grundar sig på de maktbefogenheter i den allmänna rättsvårdens intresse som har anförtrotts samfundet och dess uppgifter innefattar i nämnda hänseende myndighetsutövning.

Samfundets beslut kan överklagas hos högsta domstolen (HD). Vidare har JK tillsyn över advokatverksamheten. I advokatärenden hos HD och JK gäller givetvis offentlighetsprincipen. Redan nu gäller alltså att ärenden hos JK i hans tillsynsverksamhet och mål hos HD avseende samfundets beslut att vägra någon inträde i samfundet eller beslut om uteslutning härur är offentliga. Starka skäl talar för att handlingarna redan hos samfundet skall vara allmänna och underkastade samma offentlighet som gäller i senare led. Kommittén förordar en sådan ordning. Behovet av sekretess för uppgifter i ärendena får tillgodoses genom att de sekretessbestämmelser i 9 kap. 12 § SekrL som nu är att tillämpa hos JK och HD ges vidgad användning och blir tillämpliga även hos advokatsamfundet.

Stockholms fondbörs

Stockholms fondbörs är en enskild institution som tilllagts monopol på börsverksamhet. Dess verksamhet regleras genom lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs, förordningen (1979:996) om Stockholms fondbörs samt i vis-

sa avseenden av fondkommissionslagen (1979:748).

Fondbörsens uppgift är att främja handel med värdepapper genom att skapa tillfälle till offentligt noterade affärer i reglerade former. En styrelse bestående av nio ledamöter leder verksamheten och förvaltar fondbörsens angelägenheter. Regeringen utser ordförande, vice ordförande och två andra ledamöter. Fondbörsen står under tillsyn av bankinspektionen.

Handel och notering av kurs vid fondbörsen får endast avse fondpapper som är inregistrerade där. Börsstyrelsen meddelar beslut om inregistrering av fondpapper. Hänsyn skall härvid tas till ansökande företags ekonomiska ställning, marknadsförhållandena för det värdepapper som avses och omständigheterna i övrigt. Ett ansökande företag måste vid inregistreringstillfället uppfylla börsmässiga krav på soliditet, likviditet och manifesterad lönsamhet. Värdepapperet skall också vara spritt på ett relativt stort antal personer. För inregistrering krävs utfästelse av utgivaren att offentliggöra upplysningar om verksamheten. Börsstyrelsen föranstaltar i ett inregistreringsärende om en utredning i dessa avseenden beträffande ansökande bolag. Utredningen görs av externa experter som sammanställer en rapport om bolaget.

Börsstyrelsen får också besluta om avregistrering av fondpapper, om marknadsförhållandena eller annan omständighet föranleder det och det ej är olämpligt från allmän synpunkt. Beslutet skall omedelbart offentliggöras.

Till medlem av fondbörsen får endast antagas den som enligt fondkommissionslagen har tillstånd att driva fondkommissionsrörelse och i övrigt är lämplig som borsmedlem. Ansökan om medlemskap prövas av börsstyrelsen. Börsstyrelsen kan besluta om att medlemskapet

skall upphöra om börsmedlem bryter mot lagens föreskrifter eller på annat sätt visar sig olämplig som börsmedlem. I sådana fall finns även möjlighet för börsstyrelsen att meddela medlemmarna skriftlig erinran. Medlemskapet skall även återkallas om medlems tillstånd att driva fondkommissionsrörelse upphör. Det material som ligger bakom börsstyrelsens beslut att anta medlemmar i fondbörsen består i princip av den dokumentation som lämnas till bankinspektionen i och för tillstånd att bedriva fondkommissionsrörelse.

Handel vid fondbörsen får ske endast genom börsombud. Som börsombud får godkännas endast den som är fast anställd hos börsmedlemmen och i övrigt lämplig för uppdraget. Ansökan om godkännande görs av börsmedlemmen och prövas av börsstyrelsen. Börsstyrelsen får återkalla godkännande av börsombud. Godkännandet kan även förfalla genom att börsmedlemmen upphör att vara medlem av fondbörsen. Detsamma gäller om börsombuds anställning hos den medlem som har ansökt om hans godkännande upphör. Möjlighet finns även att meddela börsombud skriftlig erinran.

Någon möjlighet att besvära sig hos myndighet över fondbörsens beslut i de avseenden som har redovisats finns inte.

Fondbörsen har visserligen bibehållit sin privaträttsliga grundkaraktär men har genom lagstiftningen bringats en stark offentlighetsrättslig prägel. Utgår man från börsens rättsliga monopolställning ligger det nära till hands att likställa börsstyrelsens beslut om inregistrering och avregistrering av värdepapper, antagande och uteslutande av börsmedlem, godkännande av börsombud och återkallande av sådant godkännande samt meddelande av skriftlig erinran med myndighetsutövning. Vid tillkomsten av lagen om Stockholms fondbörs uttalades i lagrådet att fondbörsverksamheten uppenbarligen

innefattade uppgifter som låg myndighetsutövning mycket nära (prop. 1978/79:9 s. 283 ff).

Fondbörsen har en sådan ställning att det finns anledning överväga att generellt tillämpa offentlighetsprincipen i dess verksamhet. Frågan blir då i vilken utsträckning verksamheten kan behöva sekretesskyddas. En mera systematisk genomgång av fondbörsens hela verksamhet har inte medhunnits. Kommittén får därför begränsa sitt förslag om offentlighetsprincipens tillämpning hos fondbörsen till de nyss uppräknade slagen av ärenden i vilka dragen av offentlig verksamhet är särskilt markerade. Från fondbörsens sida har framhållits att behov av sekretess för vissa uppgifter föreligger om offentlighet införs i de angivna slagen av ärenden. Detta behov bör kunna tillgodoses genom särskilda bestämmelser i sekretesslagen.

De erkända arbetslöshetskassorna

Såsom framgår av redovisningen under 7.2.4 har de erkända arbetslöshetskassorna en offentlighetsrättslig funktion att besluta om medlemskap i sina respektive kassor. Frågan har närmare behandlats i nämnda avsnitt.

7.6 Annann verksamhet

Som riktpunkt för arbetet har gällt principen att offentlighet bör råda i sådan verksamhet hos enskilda organ, vari myndighetsutövning ingår som ett viktigt moment. Denna grundsats kan inte upprätthållas undantagslöst. Olika skäl gör att det beträffande verksamhet hos vissa subjekt ter sig mindre lämpligt eller görligt att låta principen vara tillämplig. I detta avsnitt behandlas några sådana enskilda rättssubjekt.

Myndighetsutövning kan stundom ta sig uttryck i faktiska åtgärder som inte föregås av formliga beslut. Det-

ta gäller även i fall av delegerad myndighetsutövning t.ex. då ordningsvakt gör ingripanden mot allmänheten eller då person som enligt 152 § byggnadslagen erhållit i uppdrag att upprätta förslag till regionplan, stadsplan, byggnadsplan m.m. bereder sig tillträde över annans ägor och där anbringar märken, signaler o.dyl. Eftersom det sällan föreligger handlingar i sådan myndighetsutövning saknas här enligt kommitténs mening de praktiska förutsättningarna för att införa offentlighet. Likartade skäl gör att det ej heller finns anledning att införa offentlighet i de fall enskilda fysiska personer bildar valkorporationer, t.ex. när arbetstagare och studerande vid högskolor utser ledamöter i styrelse eller annat organ vid läroanstalt för högre utbildning eller när forskare verksamma på ett forskningsråds område deltar i val av de elektorerna som har att välja ledamöter i forskningsrådet.

I vissa fall har enskilda trossamfund tillagts vigselrätt som dessa delegerar till viss fysisk person. Sådan rätt kan också lämnas till borgerlig vigselförrättare. Vidare har svensk präst rätt att förrätta vigsel utanför egen församling. I princip förekommer det i samband med en vigsel endast handlingar som är allmänna, t.ex. intyg om hindersprövning och vigselattest. Införande av offentlighet i dessa vigselärenden skulle därför i realiteten icke få någon praktisk betydelse. Något förslag läggs därför ej fram på denna punkt.

Vissa uppgifter som enligt konkurslagen åvilar konkursförvaltaren har otvivelaktigt inslag av myndighetsutövning t.ex. upprättande av utdelningsförslag. Med hänsyn till att konkursförvaltaren företräder en begränsad krets individer, nämligen borgenärerna, och domstol har fullgod insyn i förvaltarens verksamhet, torde man kunna avstå från att föreslå regler om offentlighet i denna verksamhet. Samma bedömning kan i princip göras ifråga om den myndighetsfunktion som åvilar

advokater och biträdande jurister på advokatbyrå vid beviljande av allmän rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen. I dessa fall har domstol, rätts-hjälpsnämnd eller annan statlig myndighet insyn och kontroll. De uppgifter som skall införas i en ansökan om rättshjälp eller i ett rådgivningsärende är till stor del av sådan art att de av hänsyn till berörda personers integritet vid en offentlighet måste beläggas med en omfattande sekretess. Offentlighet i nu nämnda ärenden skulle bli praktiskt betydelselös.

Det finns ett antal enskilda organ med sådana av staten pålagda uppgifter i vilkas fullgörande ingår moment av offentlighetsrättslig art utan att ärendena för den skull kan sägas genomgående innefatta myndighetsutövning. Det gäller t.ex. organisationer som auktoriserats enligt lagen (1979:552) om internationell adoptionshjälp och därigenom får bevilja enskild adoptionshjälp. Till organisationerna utgår statsbidrag, men verksamheten finansieras även av avgifter som tas ut av de hjälpsökande. Den enskilde är inte i lag ålagd att anlita en adoptionsorganisation, men kontakt med en sådan underlättar otvivelaktigt adoption. Organisationen har själv att besluta om internationell adoptionshjälp skall beviljas den enskilde eller ej. I sådana beslut skall även en samhällsrepresentant delta. Vid oenighet hänskjuts ärendet till nämnden för internationella adoptioner (NIA) för avgörande. De uppgifter som lämnas i ett ärende om internationell adoptionshjälp är samtliga av mycket personlig art och därför känsliga ur integritetssynpunkt. Även om verksamheten som sådan får anses ha vissa inslag av myndighetsutövning genom att adoptionshjälpen får anses utgöra en offentlighetsrättslig förmån för hjälpsökanden skulle, såvitt kommittén kan överblicka, en tillämpning av offentlighetsprincipen i dessa bidragsärenden komma att så gott som totalt upphävas av erforderliga sekretessregler. Införande av offentlighet hos dessa organi-

sationer skulle därför bli utan praktisk betydelse.

Vissa organisationer har enligt lagen (1980:370) om organiserad hälsokontroll av husdjur tillagts rätten att anordna dylika kontroller, nämligen Sveriges Husdjursskötsel, ekon. fören. och Sveriges slakteriförbund. I hälsokontrollen ingår bl.a. uppgiften att pröva om djurens hälsotillstånd är sådant att de får säljas under särskild beteckning som anger att djuren är fria från vissa sjukdomar som hälsokontrollen avser. Beteckningen får vid straffansvar endast användas för djur som är anslutna till kontrollen varför denna enligt uttalande i prop. 1979/80:61 anses innefatta en form av myndighetsutövning. Den förmån som kan uppnås genom hälsokontrollen är bl.a. att djuret kan säljas till ett bättre pris på den öppna marknaden. De nämnda enskilda organisationerna bedriver kontrollerna i princip enligt kostnadstäckningsprincipen. Verksamheten har alltså en kommersiell inriktning. Då inslaget av myndighetsutövning är föga framträdande har kommittén stannat för att inte föreslå offentlighet i nu avsedd verksamhet.

Vägföreningar enligt lagen (1939:608) om enskilda vägar kan ses som ett slag av specialkommuner med beskattningsrätt. Föreningarna har rätt att besluta om uttaxering av sina tvångsanslutna medlemmar och kan också besluta om inskränkning i den rätt att nyttja väg som utomstående i princip tillerkänts i lagen. Behovet av att införa offentlighet på detta område har kommittén inte uppfattat som påfallande. För tvister med utomstående finns en särskild processuell reglering föreskriven i lagen. Medlemmarna har möjlighet att klandra föreningens beslut hos länsstyrelsen. Det offentlighetsintresse som gör sig gällande får anses tillgodosett inom ramen för nämnda förfaranderegler som möjliggör en granskning av domstol i sista hand. Liknande bedömningar har kommittén gjort beträffande

verksamheten i tvångssammanslutningar för jaktvård och fiskevård.

På samma sätt som beträffande vägförening kan vad gäller verksamhet hos flottningsförening ett visst offentlighetsbehov föreligga. I och med att den nya vattenlagen träder i kraft försvinner möjligheten att bilda en ny flottningsförening. För närvarande existerar endast någon enstaka förening. Det finns knappast anledning att överväga införandet av offentlighet hos de flottningsföreningar som ännu är i verksamhet.

Inom byggnadsbranschen finns ett antal kontrollråd som sysslar med tillverkningskontroll beträffande byggmaterial. Genom att materielen är typgodkänd och produkterna därefter tillverkningskontrollerade kan byggnadsnämndens granskning och tillsyn på byggplatser underlättas och förenklas. Kontrollrådets verksamhet ersätter därför i vissa avseenden byggnadsnämndens kontroll. En tillverkare är emellertid inte tvungen att anlita kontrollråden för tillverkningskontroll. Reglerna här för har inte heller karaktär av offentligrättslig norm. Någon officiell provning är det inte fråga om eftersom verksamheten inte är författningsmässigt reglerad. Kontrollverksamheten är således inte ett utflöde av någon från offentligt organ överlämnad uppgift. Kommittén har därför inte tagit upp frågan om att tillämpa offentlighetsprincipen i kontrollrådets verksamhet i detta sammanhang.

Skiljemäns verksamhet inrymmer otvivelaktigt vissa moment av myndighetsutövning. Detsamma gäller de uppgifter som ankommer på skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor. Skiljemannainstitutet har gamla anor och framförallt anlitas institutet av näringslivet för att slita tvister. Härigenom undviks insyn i stundom känsliga affärsförhållanden. Ett införande av offentlighet i skiljemannaförfarande skulle rubba grundvalarna för

denna verksamhet. Ett införande av offentlighet på detta fält kommer därför inte ifråga.

Till inrättning som tillhör det enskilda utbildningsväsendet har delegerats myndighetsutövning i olika former. Beslut fattas inom enskilda skolor angående elevs fullgörande av skolplikten och ingripande mot barn av sådan anledning, om disciplinära åtgärder, om skolhälsovård, betygssättning samt vägran att flytta upp elev till högre årskurs. Något författningsstöd för enskilda skolor att fatta sådana beslut finns för närvarande inte. Inom regeringskansliet förbereds en översyn av skollagen och de övriga författningar som har avseende på det enskilda utbildningsväsendet. Härvid är även avsikten att undersöka vilka beslut i de enskilda skolornas verksamhet som innebär myndighetsutövning. Förslag till lag med erforderliga bemyndiganden härför kan väntas bli framlagt. Vidare behandling av frågan om offentlighetsprincipens tillämpning i det enskilda utbildningsväsendet kan lämpligen anstå till den förutskickade översynen av skollagstiftningen.

Svenska röda korset och Sveriges kristna ungdomsråd har en offentlig funktion att fylla genom att s.k. vapenfri tjänst kan fullgöras hos dessa organisationer; jfr 2 § lagen (1966:413) om vapenfri tjänst (senast ändrad 1981:418) och 9 § kungörelsen (1966:414) med vissa bestämmelser om vapenfria tjänstepliktiga (senast ändrad 1981:916). Någon myndighetsutövning från dessa organs sida förekommer emellertid inte härvidlag. De saknar t.ex. rätt att med tillrättavisning eller på annat sätt ingripa mot förseelser som begås av den tjänstepliktige (jfr 18-19 §§ nyssnämnda lag). Det motiv för offentlighet som beror av förekomsten av myndighetsutövning saknas alltså här. Kommittén har inte varit i tillfälle att överväga om offentlighet bör införas av andra skäl.

7.7 Vissa andra offentliga organ

I zonen mellan enskilda organ och statliga myndigheter finns åtskilliga organ vilkas ställning förtjänar att närmare belysas. Kommittén redovisar i det följande några av intresse i förevarande sammanhang.

Samarbetsnämnden för statsbidrag till vissa trossamfund har till uppgift att fördela statliga medel till andra trossamfund än svenska kyrkan. Övervägande skäl talar för att denna nämnd har ställning av myndighet och därmed redan är underkastad offentlighetsprincipen.

Dispaschören har till uppgift att uppgöra dispasch enligt bestämmelserna i 211-239 §§ sjölagen (1881:35 s. 1). Dessa bestämmelser innebär att dispaschören som första instans handlägger tvister mellan försäkringsgivare och försäkringstagare som angår sjöförsäkring. Dispasch kan klandras hos tingsrätt, vars utslag i saken kan överklagas till högre instans. Närmare bestämmelser om dispaschörens verksamhet ges i en av regeringen utfärdad förordning (1975:932) med dispaschörsinstruktion. Av den framgår bl.a., att domstolsverket har tillsyn över dispaschörens verksamhet. Att dispaschören utövar myndighet är tydligt. Olika meningar har emellertid gjorts sig gällande i frågan om dispaschören skall ses som en myndighet eller som en fristående uppdragstagare (ang. uttalande i den senare riktningen, se Hans Corell m.fl., Sekretesslagen, 1980, s. 85). Kommittén har ansett sig kunna betrakta dispaschören som ett i den offentliga myndighetsorganisationen inlemmat organ. Med denna utgångspunkt omfattas dispaschören redan nu av TF:s offentlighetsprincip, och ytterligare lagregler om offentlighet är ej erforderliga för dennes del.

I vissa lagar, bl.a. vattenlagen, lagen om enskilda

vägar och anläggningslagen (1973:1149) finns bestämmelser om en person förordnad av offentligt organ att genomföra en förrättning och kallad förrättningsman. Som sådan kan enligt de bestämmelser som gäller härom även person utanför myndighetsorganisationen som besitter erforderlig kunskap för uppdraget förordnas t.ex. för att verkställa lantmäteriförrättning. I prop. 1981/82:130 med "Förslag till ny vattenlag m.m." konstaterar lagrådet att förrättningsmannen i sin uppdragsverksamhet är att anse som förvaltningsmyndighet. Förrättningsmannen får enligt de olika lagstiftningar i vilka han förekommer anses vara myndighet. Då gäller offentlighetprincipen för honom när han fullgör uppdrag som sådan.

Notarius publicus är en självständig uppdragstagare formellt utanför myndighetsorganisationen. Hans verksamhet regleras av lagen (1981:1363) samt förordningen (1982:327) om notarius publicus. Det skall finnas minst en notarius publicus i varje län. Denne skall inom sitt verksamhetsområde bl.a. ta upp protester enligt växellagen (1932:130) och checklagen (1932:131) och fullgöra de uppgifter som ankommer på honom enligt särskilda bestämmelser i andra författningar. Det åligger vidare notarius publicus att tillhandagå allmänheten i skilda angelägenheter såsom att bestyrka namnunderskrifter, närvara som vittne i olika sammanhang samt kontrollera och bekräfta olika sakförhållanden. Handlingsoffentlighet råder redan nu i hans verksamhet (1 kap. 8 § SekrL).

Notarius publicus bör givetvis alltjämt höra till de organ för vilka offentlighet skall gälla generellt.

8 SPECIALMOTIVERING

8.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

I enlighet med vad som har anförts i avsnitt 6.4.3 har en hänvisning till den föreslagna nya lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter tagits in i 2 kap. TF. Hänvisningen har placerats i en ny sista paragraf i grundlagskapitlet. I paragrafen ges inga närmare anvisningar om hur den nya lagstiftningen skall vara utformad. Som framgått anser kommittén att regleringen bör ske i en särskild lag såvitt gäller principen om handlingsoffentlighet medan sekretessbestämmelser avses bli intagna i sekretesslagen. Grundlagsbestämmelsen tillåter såväl att regleringen i sin helhet tas in i en särskild ny lag som att den infogas i en redan befintlig lag såsom sekretesslagen. Inte heller anger grundlagsbestämmelsen några särskilda intressen som bestämmelser om sekretess skall få tillgodose när det gäller andra organ än myndigheter och därmed jämställda beslutande församlingar. Någon motsvarighet till 2 kap. 2 § första stycket TF finns alltså inte i kommitténs förslag.

I 2 kap. 2 och 14 §§ TF ges vissa bemyndiganden till regeringen att besluta om föreskrifter som gäller offentlighet och sekretess. Skulle sådana möjligheter anses behövliga också då det gäller enskilda rättssubjekt, krävs grundlagsstöd för föreskrifterna. Den nya regleringen får nämligen delvis anses innefatta föreskrifter om förhållandet enskilda emellan, och sådana föreskrifter skall enligt 8 kap. 2 § RF meddelas genom lag. Utan särskild grundlagsföreskrift saknas det därför möjlighet för riksdagen att bemyndiga regeringen

att meddela föreskrifter på området. Detsamma gäller enligt 8 kap. 3 § RF de föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda. I fråga om de organ som den nya regleringen avser finns det knappast något behov av delegationsmöjligheter som motsvarar dem i TF.

Med tanke på reglerna i 8 kap. 15 § RF om grundlagstiftning föreslås att ändringen i TF skall träda i kraft den 1 januari 1986.

8.2 Förslaget till lag om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter

Flertalet av de organ som avses bli omfattade av den utvidgade handlingsoffentligheten är av privaträttslig karaktär, men bland dem finns också sådana som närmast kan betecknas vara av offentlighetsrättslig karaktär. Kommittén har därför valt att i lagstiftningen använda uttrycket andra organ än myndigheter.

1 §

I lagens inledningsparagraf slås fast att det är fråga om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter. Till närmare precisering av lagens tillämpningsområde anges att den gäller andra organ än myndigheter och de beslutande församlingar som enligt 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen är likställda med myndigheter (riksdagen, kyrkomötet och de beslutande kommunala församlingarna).

2 §

Enligt 2 kap. 1 § TF gäller handlingsoffentlighet till förmån för varje svensk medborgare. Enligt 14 kap. 5 § TF är utlänning härvidlag jämställd med svensk medborgare. Samma kategorier tillgodoses genom den utvidgade handlingsoffentligheten enligt lagen. Genom att kretsen

anges med hänvisning till fysiska personer utesluts liksom i TF såväl svensk som utländsk juridisk person. En begäran att få ta del av allmän handling måste alltid framställas av en fysisk person. Att de juridiska personerna är uteslutna saknar därför egentlig betydelse. Utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer har inte heller någon egen rätt att ta del av allmänna handlingar. I fråga om svenska myndigheter hänvisas till 4 §.

Med den lagtekniska lösning som kommittén valt är det naturligt att reglerna om de begränsningar i handlingsoffentligheten som erfordras hos de organ som nu är aktuella samlas i sekretesslagen. Detsamma gäller skyldigheten att iaktta sekretess. Liksom i 2 kap. 2 § TF hänvisas i andra stycket av förevarande paragraf till tillämpliga sekretessbestämmelser i sekretesslagen. Däremot anges inte som i 2 kap. 2 § TF några allmänna sekretessgrunder. Det finns inte heller något behov att hänvisa till 16 kap. SekrL. Beträffande 15 kap. SekrL hänvisas till vad som anförs i fråga om lagförslagets 4 §.

Sekretesslagen måste självfallet anpassas till uppgiften att innehålla sekretessregler även för handlingar hos andra organ än myndigheter. Härtill och till de särskilda sekretessbestämmelser som kan bli nödvändiga till skydd för uppgifter i de enskilda organens verksamheter återkommer kommittén i avsnitt 8.3.

3 §

Begreppet allmän handling i den nya lagen föreslås skola knyta an till motsvarande begrepp i 2 kap. TF. För tillämpning av offentlighetsprincipen är utgångspunkten i 2 kap. TF att handlingen "förvaras" hos myndighet. Av den nya lagen bör därför framgå att en handling skall anses som allmän enligt den lagen, om den

förvaras hos ett sådant organ där offentlighetsprincipen enligt vad som sagts tidigare bör gälla och om handlingen i motsvarande fall skulle vara en allmän handling hos en myndighet.

Då emellertid handlingsoffentlighet beträffande det stora flertalet organ skall gälla endast i viss verksamhet hos organet, vanligen sådan som innefattar myndighetsutövning, måste också framgå på vilken verksamhet lagen tar sikte. Olika metoder kan här tänkas för att på ett lämpligt sätt beskriva de organ och den verksamhet som det blir fråga om. På en sådan metod måste ställas kravet att gränserna för handlingsoffentligheten anges på ett tydligt sätt. Detta krav betingas bl.a. av det straffansvar som bör vara förknippat med ett felaktigt utlämnande av en allmän handling (jfr nedan under 5 §). I sammanhanget finns även anledning att erinra om det ansvar som enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler kan åvila den som obehörigen lämnar ut en enskild handling.

Den lagstiftningsmetod som kan synas ligga närmast till hands är att direkt i den nya lagen räkna upp samtliga de organ som nu avses och för varje organ ange den verksamhet som skall omfattas av offentlighetsprincipen. Emellertid är tydligt att det skulle bli fråga om en omfattande uppräkningsbeskrivning av förekommande myndighetsutövning för att hållas inom en rimlig textmängd torde kräva att hänvisning görs till de författningar varigenom till organen delegerats den verksamhet för vilken offentlighetsprincipen avses skola gälla. En sådan uppräkningsbeskrivning är inte lämpad att tas in i löpande lagtext. Enklarest är att låta uppräkningsbeskrivningen - inbegripet nyss avsedda hänvisningar till andra författningar - utformas som en tabell fogad som bilaga till den nya lagen. Genom en sådan tabell vinnns den fördelen att man erhåller en samlad överblick över hela det område där of-

fentlighet skall råda enligt den nya lagen - låt vara att varje ny lagstiftning varigenom förändringar sker av det område där privaträttsliga organ äger utöva myndighet i förekommande fall kräver ändring i tabellen.

Kommittén har stannat för att utforma lagstiftningen enligt tabellmetoden. I förevarande 3 § - till vilken knyter an en bilagetabell av det slag som nämnts tidigare - har i enlighet med det anförda tagits upp en föreskrift om att en handling är allmän enligt den nya lagen om den förvaras hos något organ som anges i bilagan och hör till verksamhet hos organet som nämns däri och om handlingen enligt 2 kap. TF i motsvarande fall skulle vara en allmän handling hos en myndighet.

4 §

Den nya lagen bör innehålla bestämmelser som reglerar bl.a. förfarandet vid utlämnandet av allmän handling, bestämmelser om rätt att anföra besvär över beslut varigenom begäran att få ta del av handling avslagits eller allmän handling lämnats ut med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den samt bestämmelser om registrering och hemligstämpling av allmän handling. Sådana bestämmelser har tagits in i 4 §.

I 2 kap. TF finns vissa föreskrifter som kan sägas angå förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar. Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar på stället finns i 12 §, medan 13 § reglerar rätten att få avskrifter eller kopior. I 14 § anges vilken instans som prövar frågan om utlämnande av en allmän handling. Där finns sedan den 1 januari 1983 också en bestämmelse om anonymitetsskydd. Grundläggande föreskrifter om besvär över beslut att vägra lämna ut en handling tas upp i 15 §. Till denna kategori av bestämmelser kan räknas också föreskriften i 16 § om hemligstämpling.

På liknande sätt som i fråga om 2 kap. TF som rör begreppet allmän handling anser kommittén att de nyss berörda grundlagsbestämmelserna i stort sett kan göras tillämpliga hos de organ som skall omfattas av en utvidgad offentlighetsprincip. Emellertid har undantag gjorts för 14 § andra stycket, som bemyndigar regeringen att göra undantag från huvudregeln om att den myndighet som förvarar en handling också prövar frågan om utlämnande av handlingen. Inte heller finns det behov av att göra 15 och 16 §§ tillämpliga hos dessa organ. Närmare bestämmelser om besvär över beslut att vägra lämna ut en handling finns nämligen i 15 kap. 7 och 8 §§ SekrL och föreskrifter om hemligstämpling i 3 § samma kapitel. Kommittén anser därför att dessa bestämmelser i sekretesslagen i första hand bör göras tillämpliga hos organen i fråga och inte de grundläggande föreskrifterna i TF. Kommittén återkommer strax till denna fråga.

I 15 kap. SekrL finns en rad andra bestämmelser som kan sägas komplettera 2 kap. TF i olika hänseenden. I 15 kap. 1, 2 och 13 §§ finns sålunda föreskrifter om registrering av allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen skall kunna utnyttjas i praktiken är det av stor betydelse att allmänna handlingar registreras eller åtminstone hålls ordnade så att den som vill kan få en överblick över vilka allmänna handlingar som finns hos myndigheterna. Kommittén anser det angeläget att de privaträttsliga organ hos vilka offentlighetsprincipen skall införas skall ha samma lagliga skyldighet som myndigheterna att registrera sina allmänna handlingar eller hålla dem ordnade så att det utan svårighet går att fastställa om en handling har kommit in eller upprättats. I fråga om de undantag från denna skyldighet som finns enligt sekretesslagen anser kommittén att det som finns i 13 § och som avser sådana upptagningar för automatisk databehandling (ADB) som ingår i sådana databaser som är gemensamma för flera

organ bör gälla också hos de privaträttsliga subjekten. Däremot bör regeringen inte ha befogenhet att göra sådana undantag från registreringsbestämmelserna som kan göras enligt 15 kap. 2 § tredje stycket och 3 § andra stycket SekrL.

Även föreskrifterna i 15 kap. 3 § första stycket SekrL om hemligstämpling bör enligt kommittén tillämpas hos ifrågavarande organ. Något behov av regler om s.k. kvalificerad hemligstämpel hos dessa organ kan inte antas vara för handen.

I 15 kap. SekrL finns vidare bestämmelser om myndigheternas upplysningsplikt gentemot allmänheten (4 §) och andra myndigheter (5 §).

Bestämmelserna i 4 § är en del av den reglering av myndigheternas service som i övrigt finns bl.a. i förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet. Enligt kommitténs mening bör man inte ställa lika stora krav på service hos de privaträttsliga organ som det här är fråga om som man gör i fråga om myndigheterna. Dessa organ är inte på samma sätt inrättade för att verka i allmänhetens tjänst, och en serviceverksamhet skulle inte alltid bli bekostad av allmänna medel. Kommittén anser därför att man bör vara försiktig med att ålägga organen skyldigheter vid sidan av vad som följer av offentlighetsprincipen i egentlig mening. Kommittén vill därför inte föreslå att 15 kap. 4 § SekrL skall göras tillämplig hos dessa organ. Kommittén utgår emellertid från att organen även utan uttryckliga föreskrifter kommer att lämna allmänheten de upplysningar som begärs i den utsträckning som är rimlig.

Den upplysningsskyldighet myndigheter emellan som är föreskriven i 15 kap. 5 § SekrL är ett uttryck för den självklara principen att alla myndigheter är skyldiga

att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske. Utbyte av information mellan myndigheterna är ett utomordenligt viktigt led i detta samarbete (Corell m.fl. Sekretesslagen s. 60). Bestämmelserna i 15 kap. 5 § kan i viss mån ses som en motsvarighet till 2 kap. 1 § TF så till vida att de slår fast att också en myndighet i princip har rätt att få ta del av allmänna handlingar och övriga uppgifter som en annan myndighet förfogar över. Undantag från denna skyldighet föreligger bara om hinder möter på grund av någon bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

I den utsträckning som offentlighetsprincipen görs tillämplig på handlingar hos privaträttsliga organ bör också myndigheterna ges rätt att ta del av innehållet i handlingarna. Kommittén anser därför att 15 kap. 5 § SekrL bör ges tillämpning hos de organ som anges i bilagan till den nya lagen men bara såvitt gäller uppgifter i allmänna handlingar hos organen. Andra uppgifter bör däremot inte omfattas av någon upplysningsskyldighet för organen, såvida inte det finns särskilda bestämmelser härom på annat håll (jfr hänvisningen i 2 § till 14 kap. 1 § SekrL).

I sammanhanget vill kommittén anmärka att den inte har ansett sig ha anledning att överväga vilka konsekvenser den föreslagna utvidgningen av offentlighetsprincipen kan ha i fråga om de regler som har föreslagits av en arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet i promemorian (BRÅ-PM 1982:6) Informationsutbyte mellan myndigheter. Författningsförslag.

Kommittén anser att det inte är lämpligt att det föreskrivs någon viss handläggningsordning hos organen när det gäller deras prövning av utlämnandefrågor. Kommittén utgår dock från att organen i allt väsentligt kommer att följa de principer som gäller för myndigheter-

na, dvs. framför allt reglerna i 4-19 §§ förvaltningslagen (1971:290). I konsekvens med detta synsätt bör inte föreskrifterna i 15 kap. 6 § SekrL om vem som prövar utlämnandefrågor hos myndigheterna göras tillämpliga hos de privaträttsliga organen.

Besvär över beslut av de privaträttsliga organen att vägra att lämna ut en allmän handling eller att lämna ut en sådan med förbehåll bör handläggas i kammarrätterna och regeringsrätten på samma sätt som besvär över förvaltningsmyndigheternas avslagsbeslut. Det bör enligt kommitténs mening gälla både när det är en enskild som har begärt att få ta del av en handling och när det är en myndighet som är sökande. Kommittén föreslår därför att 15 kap. 7 § första stycket och 8 § första stycket SekrL skall vara tillämpliga beträffande besvär över de privaträttsliga organens beslut. Däremot saknas det anledning att göra återstoden av de två paragraferna tillämpliga hos dessa organ.

I 15 kap. 8 § första stycket ges särskilda besvärregler för det fall statlig myndighet anför besvär mot annan statlig myndighets beslut att inte lämna ut uppgift i allmän handling. De organ som omfattas av den nya lagen är dock inte att jämföras med statliga myndigheter i detta sammanhang. Nyssnämnda regler skall därför inte tillämpas på dessa organ.

I besvärsmålen hos kammarrätterna och regeringsrätten blir förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämplig. Enligt 35 § tredje stycket nämnda lag behövs inte prövningstillstånd för att besvär skall få prövas av regeringsrätten. Kommittén förutsätter att de organ som den nya regleringen avser utan särskild föreskrift om det kommer att jämföras med myndigheter vid tillämpningen av t.ex. 13 § förvaltningsprocesslagen och 1 § förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar m.m.

Slutligen innehåller 15 kap. 9-12 §§ sekretesslagen vissa särskilda bestämmelser om ADB-upptagningar. Av samma skäl av främst ekonomisk natur, som kan åberopas för att de privaträttsliga organen inte åläggs någon serviceskyldighet, bör dessa organ inte heller omfattas av någon uttrycklig skyldighet att ställa dataterminaler till allmänhetens förfogande (10 §), att tillhandahålla beskrivningar av ADB-register (11 §) eller att lämna upplysningar som en enskild behöver för att kunna ta del av ADB-upptagningar hos organet (12 §). Också här utgår kommittén från att organen även utan lagregler i skälig omfattning bistår de enskilda. Lika starka skäl föreligger inte för att göra undantag beträffande den allmänna skyldighet som enligt 15 kap. 9 § sekretesslagen gäller för myndigheterna att beakta offentlighetsprincipen i sin ADB-användning. Eftersom denna bestämmelse närmast uttrycker något som kan anses gälla redan på grund av 2 kap. TF (jfr prop. 1981/82:37 s. 23), anser kommittén att man kan underlåta att uttryckligen göra den bestämmelsen tillämplig hos de privaträttsliga organen.

I klarhetens intresse bör i 4 § anges att de organ för vilka den nya lagen gäller vid tillämpningen av de bestämmelser i TF och sekretesslagen till vilka paragrafen hänvisar skall jämföras med myndigheter (jfr nuvarande lydelse av 1 kap. 8 § andra stycket SekrL).

5 §

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 6.4.4 förordar kommittén att en särskild ansvarsregel införs för vägran att lämna ut en allmän handling. Ansvarsbestämmelsen omfattar i överensstämmelse med 20 kap. 1 § BrB såväl uppsåtsfall som fall av grov oaktsamhet. Den har utformats så att till ansvar skall dömas om någon, som har att besluta enligt den nya lagen om utlämnande av en allmän handling, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåter att lämna ut en sådan handling till den

som har rätt att ta del av den. Straffansvaret åvilar den eller dem som enligt associationsrättsliga regler eller fullmaktsregler har att fatta beslut i saken. Straffskalan upptar böter eller fängelse i högst ett år. Det kan anmärkas att 20 kap. 1 § BrB, enligt en särskild bestämmelse däri, inte är tillämplig, om gärningen annars är särskilt belagd med straff.

Ikraftträdande m.m.

Den nya lagen föreslås liksom ändringen i 2 kap. TF träda i kraft den 1 januari 1986.

Kommittén har inte funnit det nödvändigt att förse den nya lagen med några övergångsbestämmelser. Handlingar som förvaras hos de organ som anges i lagen och hör till däri angiven verksamhet blir således i och med ikraftträdandet att anse som allmänna handlingar enligt lagen, om de enligt 2 kap. TF i motsvarande fall skulle vara allmänna handlingar hos en myndighet. Någon skyldighet att registrera sådana handlingar skall däremot inte föreligga. Bestämmelsen härom i 4 § tar sikte enbart på handlingar som kommer in till eller upprättas hos organet efter lagens ikraftträdande. Eftersom organen inte tidigare haft en laglig skyldighet att registrera sina handlingar eller hålla dessa ordnade på visst sätt, kan svårigheter ibland förväntas föreligga att identifiera efterfrågade handlingar. Av 4 § jämförd med 2 kap. 12 § TF följer emellertid att skyldighet att tillhandahålla handling på stället inte föreligger, om betydande hinder härför möter. Under en övergångstid kan organen ha anledning att hänvisa till denna bestämmelse om betydande praktiska svårigheter skulle föreligga att få fram icke registrerade handlingar.

8.3 Förslaget till ändring i sekretesslagen (1980:100)

Det behov av sekretess hos andra organ än myndigheter som uppstår, om handlingsoffentlighet införs hos dessa organ, kräver vissa kompletteringar av bestämmelserna i sekretesslagen. Förutom ett par ändringar i de inledande bestämmelserna i 1 kap. är det fråga om tillägg till sekretessföreskrifterna i 7-9 kap.

I några fall behövs inte någon särskild komplettering av sekretessbestämmelserna. Om de organ som skall iakta offentlighetsprincipen men som inte är myndigheter eller därmed likställda beslutande församlingar jämföras med myndigheter vid tillämpningen av sekretesslagen, kommer 7 kap. 11 § med bestämmelser om sekretess i myndigheternas personaladministrativa verksamhet att täcka behovet av sekretess hos de organ som har statligt reglerade tjänster (se avsnitt 7.4).

Vidare kommer bestämmelserna om sekretess i 9 kap. 12 § angående ärenden hos JK och högsta domstolen som rör ledamotskap i Sveriges advokatsamfund att omfatta också motsvarande ärenden hos samfundet (se avsnitt 7.5).

Kommittén anser att dess förslag inte bör föranleda någon ändring av reglerna i 16 kap. 1 § SekrL om undantag från meddelarfriheten.

1 kap. 1 §

I första stycket av denna paragraf anges för närvarande att lagens bestämmelser om förbud att lämna ut allmänna handlingar innefattar begränsning i den i TF stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Kommittén föreslår att den nya lagen om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter skall nämnas vid sidan av TF i detta sammanhang.

1 kap. 8 §

Eftersom notarius publicus och AB Svensk Bilprovning enligt kommitténs förslag skall omfattas av regleringen i den nya lagen om allmänna handlingars offentlighet hos andra organ än myndigheter, föreslås första meningen i andra stycket i paragrafen skola utgå. Föreskriften i andra meningen i samma stycke om att de nämnda organen vid tillämpning av sekretesslagen skall jämföras med myndigheter har däremot byggts ut så att den avser alla de organ på vilka den nya lagen är tillämplig. Något behov av att därvid nämna 15 och 16 kap. SekrL finns inte (jfr motiveringen till 4 § i den nya lagen).

7 kap. 10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess hos arbetsmarknadsmyndigheter m.m. Bl.a. gäller sekretess med s.k. omvänt skaderekvisit i ärenden om hjälp och stöd vid arbetslöshet. Besluten i dessa ärenden är dock undantagna från sekretess. Genom att de erkända arbetslöshetskassorna enligt den föreslagna lydelsen av 1 kap. 8 § andra stycket skall jämföras med myndigheter vid tillämpning av bl.a. 7 kap. 10 § SekrL tillgodoses det behov av sekretess som kan föreligga i ärenden som avser ersättning vid arbetslöshet (jfr avsnitt 7.2.4). Däremot är det tveksamt om paragrafens nuvarande lydelse också skulle ge sekretess i ärenden om medlemskap i erkänd arbetslöshetskassa. Kommittén förordar därför att också denna typ av ärenden uttryckligen skall nämnas i paragrafen.

8 kap. 7 och 19 §§

I 8 kap. 7 § regleras för närvarande sekretessen dels i kommunala myndigheters tillsyns- och stödverksamhet med avseende på näringslivet, dels i AB Svensk Bilprov-

nings officiella provningsverksamhet. Paragrafen har sin motsvarighet på det statliga myndighetsområdet i 8 kap. 6 § som avser statliga myndigheters verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet. Denna paragraf ger dock inte direkt någon sekretess utan är utformad som ett bemyndigande för regeringen att föreskriva om sekretess inom de ramar som paragrafen anger.

I avsnitt 7.1 har kommittén förordat att även sådan officiell provning m.m. som utförs av andra än myndigheter och AB Svensk Bilprovning skall omfattas av handlingsoffentligheten. Den sekretess som f.n. gäller hos nämnda bolag bör till följd härav gälla också i provningsärenden hos AB Statens Anläggningsprovning, SEMKO, Apoteksbolaget AB och Kungl. Svenska Aeroklubben. Den verksamhet hos dessa organ som kräver sekretesskydd består i tillsyn och tillståndsgivning med avseende på näringslivet. Vidare föreligger motsvarande behov av sekretess i sådan stödverksamhet med avseende på näringslivet som handhas av Bokbranschens finansieringsinstitut AB, AB Svensk Exportkredit, de regionala utvecklingsfonderna, Industrifonden, Fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete, Norrlandsfonden och Sveriges exportråd (se avsnitt 7.2.2) samt regleringsföreningarna på jordbrukets och fiskets områden (se avsnitt 7.2.5).

I valet mellan att göra ett tillägg till 8 kap. 7 § så att denna paragraf skulle avse också stödverksamhet och att ta in en ny paragraf i 8 kap. med bestämmelser om sekretess i här behandlad verksamhet har kommittén stannat för det senare alternativet. Sålunda bör behovet av sekretess i den tillståndsgivning, tillsyn och stödverksamhet med avseende på näringslivet, som handhas av andra organ än myndigheter, tillgodoses i en särskild paragraf, placerad i slutet av 8 kap. Den-

na paragraf bör reglera sekretessen också hos AB Svensk Bilprovning. På så sätt kommer reglerna i 8 kap. 7 § i fortsättningen att avse enbart kommunala myndigheters verksamhet.

Kommittén föreslår därför att i en ny 19 § i 8 kap. tas in bestämmelser om att sekretess gäller i sådan verksamhet hos annan än statlig eller kommunal myndighet som består i tillståndsgivning, tillsyn och stödverksamhet med avseende på näringslivet. Liksom enligt 8 kap. 7 § gäller sekretessen för uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Däremot har det inte ansetts finnas något praktiskt behov av att som i 8 kap. 6 och 7 §§ föreskriva om sekretess för uppgifter om andra ekonomiska eller personliga förhållanden hos den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten i fråga.

I fråga om uppgifter i allmänna handlingar skall också efter mönster av 8 kap. 7 § sekretessen gälla i högst 20 år. Till skillnad mot nämnda paragraf innehåller 19 § inte något bemyndigande för regeringen att förordna om undantag från sekretessen för det särskilda fallet. Något praktiskt behov av en sådan dispensmöjlighet kan inte antas föreligga (jfr 14 kap. 8 § SekrL).

8 kap. 11 §

I denna paragraf finns för närvarande bestämmelser om sekretess i myndighets verksamhet avseende internationellt utvecklingsbistånd. Härmed avses styrelsen för internationell utveckling (SIDA) och importkontoret för u-landsprodukter. Den verksamhet som bedrivs av Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swed-

fund) och som avser främjande av företag i u-länder (se avsnitt 7.2.2) ligger nära den som i dag är föremål för sekretessreglering genom paragrafen. Kommittén föreslår därför ett tillägg till denna så att sekretessen skall gälla också i verksamhet för främjande av företag i u-länder.

9 kap. 22 §

För att tillgodose det behov av sekretess hos Stockholms fondbörs som har berörts i avsnitt 7.5 föreslår kommittén att en ny 22 § tas in i 9 kap. Eftersom sekretessen i de ärenden som avses såvitt gäller bankinspektionen och andra statliga myndigheter är reglerad genom 8 kap. 5 §, anges att sekretessen gäller hos Stockholms fondbörs i de avsedda ärendetyperna. Dessa angår antagande av börsmedlem (11 § lagen om Stockholms fondbörs), upphörande av sådant medlemskap eller erinran till medlem (13 §), godkännande av börsombud (14 §), återkallelse av sådant godkännande eller erinran till börsombud (16 §), inregistrering av fondpapper (19 §), avregistrering av fondpapper (24 §) samt avbrytande av handel eller notering vid fondbörsen (25 §).

Sekretessen gäller i likhet med nuvarande tystnadsplikt enligt 36 § lagen om Stockholms fondbörs för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Som förutsättning för sekretess är föreskrivet ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. att sekretess gäller för en uppgift, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Som högsta sekretesstid för uppgifter i allmänna handlingar föreslås 20 år.

Ikraftträdande

Ändringarna i sekretesslagen föreslås träda i kraft samtidigt med den nya lagstiftningen i övrigt.

8.4 Förslaget till ändring i kommunallagen (1977:179)

Som angetts i avsnitt 6.4 har kommittén vad gäller de kommunala företagen avstått från att föreslå lagregler om handlingsoffentlighet som knyter an till föreskrifterna i 2 kap. TF och i stället begränsat sig till att föreslå att kommunerna själva skall pröva om handlingsoffentlighet kan införas i kommunala företag. Denna offentlighet är av privaträttslig karaktär och av annat slag än den offentlighet som är grundad på reglerna i 2 kap. TF. Den föreslås inriktad på sådana företag som enligt kommitténs tidigare förslag skall bli kommunalföretag. I samband med att kommunal angelägenhet överlämnas till ett dylikt företag skall således kommunen enligt förslaget ta ställning till om allmänheten skall ha rätt att ta del av företagets handlingar och i jakande fall i vilken utsträckning detta får ske. Regleringen av sådan frivillig offentlighet i kommunalföretag föreslås ske genom föreskrifter i 1 kap. 4 § KL.

I det i kommitténs betänkande SOU 1982:13 föreslagna nya tredje stycket i 1 kap. 4 § KL definieras begreppet kommunalföretag. Där regleras ett överlämnande av en kommunal angelägenhet till ett dylikt företag närmare. Till dessa föreskrifter bör läggas en bestämmelse om att fullmäktige skall besluta om vad som skall gälla i fråga om rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar. Likaväl som fullmäktige enligt detta stycke skall uppställa villkor för företagets verksamhet som tryggar kommunens insyn och inflytande bör fullmäktige också som ett villkor för företagets verksamhet kunna bestämma att hos företaget skall råda viss handlingsoffentlighet som så långt möjligt tryggar allmänhetens insyn.

Det kan antas att allmänheten kommer att ges rätt att

ta del av kommunalföretagets handlingar i vid omfattning. Inskränkningar i denna rätt kan naturligtvis, liksom vid offentlighet enligt TF, behövas för uppgifter av t.ex. ekonomisk och personlig art. De i sekretesslagen stadgade undantagen från handlingsoffentligheten bör kunna ge vägledning vid bestämmandet av omfattningen av allmänhetens rätt att ta del av företagets handlingar.

Det beslut som fullmäktige fattar i fråga om rätt för allmänheten att ta del av kommunalföretagets handlingar bör, om det innebär att allmänheten skall ha en sådan rätt, företaget på något sätt förbindas iaktta. Detta bör ske på samma sätt som kommunalföretaget föreslås bli bundet av de villkor som skall trygga kommunens insyn och inflytande i detta företags verksamhet. Således kan vad som beslutas om rätten att ta del av företagets handlingar, om företaget är ett aktiebolag, ges formen av direktiv från aktieägaren, kommunen, antagna vid bolagsstämman och riktade till bolagets styrelse och verkställande direktör. Ett annat sätt för kommunen att binda aktiebolaget i denna fråga är att avtala med aktiebolaget om vad som skall gälla. Är företaget en stiftelse kan vad som bestäms om offentlighet tas in i stiftelsestadgarna eller också kan en generell bestämmelse intas om att stiftelsens styrelse är skyldig att följa kommunens direktiv för verksamheten. Även avtalsformen kan här användas om det av stiftelsens stadgar framgår att stiftelsen får ingå ett dylikt avtal. Angående metoden att civilrättsligt binda företaget att iaktta något, se vidare SOU 1982:13 s. 119.

Bestämmelser om att kommunalföretaget skall, om allmänheten skall ha rätt att ta del av företagets handlingar, förbindas iaktta vad som beslutats härom föreslås intagna i tidigare föreslagna 1 kap. 4 § tredje stycket KL.

Skulle företaget inte uppfylla ett åtagande gentemot kommunen om viss handlingsoffentlighet torde här, liksom vid andra åtaganden företaget enligt förslaget skall göra gentemot kommunen, den naturliga följden vara att en ny styrelse utses för företaget. Särskilda bestämmelser härom erfordras inte.

De här föreslagna bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1986.

På motsvarande sätt som i SOU 1982:13 föreslås att kommunerna får ett år på sig att ta ställning till om offentlighet skall införas i befintliga kommunalföretag och, om så blir fallet, förbinda företagen att iaktta vad som beslutats härom.

8.5 Förslaget till ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Till följd av innehållet i den i kommitténs betänkande Ds C 1983:6 föreslagna nya paragrafen 1 kap. 2 a § i lagen om kommunalförbund kommer den i avsnitt 8.4 behandlade ändringen i kommunallagen att bli tillämplig också på kommunalförbunds kommunalföretag.

I samma betänkande föreslås också införande i lagen om kommunalförbund av ett nytt 2 kap. vari kommuners samverkan i mellankommunala företag regleras. Med kommun avses då förutom landstingskommun också kommunalförbund. För en dylik samverkan fordras enligt betänkandet att kommunerna ingår ett samarbetsavtal om hur verksamheten skall bedrivas. I kapitlets 2 § preciseras vad ett dylikt samarbetsavtal skall innehålla. Det föreslås att samarbetsavtalet skall innehålla bestämmelser i en rad olika frågor i vilka kommunerna således måste komma överens. Bl.a. föreslås att villkor som tryggar insyn och inflytande för kommunerna skall uppställas för företagets verksamhet. Som förut an-

förts beträffande kommunalföretaget bör man då också för att så långt möjligt trygga allmänhetens insyn i det mellankommunala företagets verksamhet som ett villkor för denna i många fall kunna uppställa att viss handlingsoffentlighet skall råda hos företaget. Kommittén föreslår därför nu att i 2 kap. 4 § i en blivande ny lag om kommunalförbund och mellankommunala företag en regel införs som ålägger de samverkande kommunerna att inför startande av ett mellankommunalt företag ta ställning till frågan om rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar. Kommunerna kan alltså komma överens om att en sådan rätt skall föreligga i företaget och om i vilken utsträckning så skall vara fallet. Samarbetsavtalet skall i så fall innehålla en bestämmelse härom. En föreskrift om detta föreslås införd som punkt 7 i 2 kap. 2 §. Som en följd härav har en justering av efterföljande punkters nummer fått göras. Vidare föreslås ett tillägg till nyssnämnda 4 § av innehåll att kommunerna skall tillse att det mellankommunala företaget, om allmänheten skall ha rätt att ta del av företagets handlingar, blir bundet av vad som överenskommit härom.

I övrigt kan hänvisas till vad som har sagts i avsnitt 8.4 om kommunalföretag. Vad gäller det mellankommunala företaget kan detta vara också en ekonomisk eller ideell förening. På samma sätt som ett aktiebolag binds en förening av direktiv eller avtal, dock att direktiven här kommer från medlemmarna, antas av föreningsstämman och riktas till föreningens styrelse.

8.6 Förslaget till ändring i lagen (1977:485) om tillfälligt överlämnande av förvaltningsupp-
gift inom utbildningsdepartementets verksam-
hetsområde

I 2 § finns en föreskrift om tystnadsplikt för den som hos Bokbranschens finansieringsinstitut AB har tagit befattning med ett ärende enligt lagen. Eftersom kom-

mittén förordar att sekretessen i sådana ärenden skall regleras i 8 kap. 19 § SekrL föreslås att paragrafen upphävs.

8.7 Förslaget till ändring i lagen (1978:19) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att på regional nivå främja näringslivets utveckling

Enligt 2 § i lagen får den som hos en regional utvecklingsfond har tagit befattning med fråga som anges i 1 § inte obehörigen yppa vad han därvid har erfarit om affärs- eller driftförhållanden. Eftersom kommittén förordar att sekretessen i sådana frågor hos de regionala utvecklingsfonderna skall regleras i 8 kap. 19 § SekrL, föreslås att 2 § upphävs.

8.8 Förslaget till ändring i lagen (1978:403) om beslutanderätt för svenskt kreditaktiebolag i fråga om exportkredit i vissa fall

I 2 § finns en bestämmelse om tystnadsplikt för den som hos AB Svensk Exportkredit har tagit befattning med frågor som anges i lagens 1 §. Eftersom kommittén förordar att sekretessen i sådana frågor hos bolaget skall regleras i 8 kap. 19 § SekrL, föreslås att 2 § upphävs.

8.9 Förslaget till ändring i lagen (1979:54) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av företag i u-länder

Enligt 2 § i lagen gäller tystnadsplikt för den som hos Swedfund har tagit befattning med fråga som anges i lagens 1 §. Eftersom kommittén förordar att sekretessen i sådana frågor hos Swedfund skall regleras i 8 kap. 11 § SekrL, föreslås att 2 § upphävs.

8.10 Förslaget till ändring i lagen (1979:545) om beslutanderätt för Sveriges exportråd beträffande projektexport

I 2 § föreskrivs tystnadsplikt för den som hos Sveriges exportråd har tagit befattning med fråga som anges i lagens 1 §. Eftersom kommittén förordar att sekretessen i sådana frågor hos Sveriges exportråd skall regleras i 8 kap. 19 § SekrL, föreslås att 2 § upphävs.

8.11 Förslaget till ändring i lagen (1979:631) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja industriellt utvecklingsarbete

Den som hos Industrifonden har tagit befattning med fråga som anges i lagens 1 § åläggs i 2 § tystnadsplikt. Eftersom kommittén förordar att sekretessen i sådana frågor hos Industrifonden skall regleras i 8 kap. 19 § SekrL, föreslås att 2 § upphävs.

8.12 Förslaget till ändring i lagen (1979:749) om Stockholms fondbörs

I 36 § i lagen finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som är eller har varit ledamot av börsstyrelsen, styrelsesuppleant eller befattningshavare vid fondbörsen. Tystnadsplikten gäller vad han under uppdraget eller i tjänsten har fått veta om annans affärsförhållanden eller personliga förhållanden. Tystnadsplikten gäller såväl i de ärenden enligt lagen som innefattar myndighetsutövning e.d. (11, 13, 14, 16, 19, 24 och 25 §§) som i andra frågor (t.ex. revisorerernas granskning enligt 10 §).

Eftersom kommittén förordar att sekretessen i förstnämnda ärenden skall regleras i 9 kap. 22 § SekrL, föreslås att till 36 § läggs ett nytt andra stycke. I

detta föreskrivs att i ärenden enligt 11, 13, 14, 16, 19, 24 och 25 §§ bestämmelserna i sekretesslagen skall tillämpas i stället för första stycket. Paragrafens första stycke, vars lydelse i och för sig inte föreslås ändrad, kommer därmed att avse tystnadsplikt i frågor som inte gäller myndighetsutövning e.d. Det kan anmärkas att en motsvarande teknik har använts för att begränsa tystnadsplikter som tidigare har avsett både offentliga funktionärer och andra till att gälla enbart den senare kategorin (jfr prop. 1979/80:80 s. 44 f).

8.13 Förslaget till ändring i lagen (1981:600) om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja svenskt-norskt industriellt samarbete

Enligt 2 § i lagen gäller tystnadsplikt för den som hos Fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete har tagit befattning med fråga som anges i lagens 1 §. Eftersom kommittén förordar att sekretessen i sådana frågor hos fonden skall regleras i 8 kap. 19 § SekrL, föreslås att 2 § upphävs.

9 KOSTNADER

Enligt särskilda direktiv (Dir. 1980:20), utfärdade med sikte på alla statliga kommittéer och särskilda utredare, skall alla förslag, som dessa kan komma att lägga fram, i princip kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Läggs kostnadskrävande förslag fram måste visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar inom utredningsområdet. Kostnadsberäkningarna skall ta hänsyn till alla kostnader oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Vidare skall belysas de indirekta effekter, t.ex. i form av ökad administration och ökat krångel, som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda.

I de direktiv (Dir. 1978:41), som redovisar kommunalföretagskommitténs utredningsuppdrag, anges som en huvuduppgift för kommittén att pröva i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att göra offentlighetsprincipen tillämplig utanför det traditionella myndighetsområdet. Vad som enligt direktiven kommer närmast i fråga är att införa offentlighetsprincipen beträffande handlingar i ärenden som avser myndighetsutövning hos offentliga företag. De lagförslag som läggs fram i detta betänkande tar också i första hand sikte på sådana handlingar.

Det ligger i sakens natur, att en sådan lagreglering, som kommittén enligt sina direktiv haft att överväga, kan föra med sig kostnader för de organ som får att tillämpa den. Om hänsyn enbart toges till sådana kostnader, skulle en reform av det slag kommittén haft att bereda icke kunna genomföras.

De kostnader som kan bli en följd av de i betänkandet framlagda lagförslagen kommer att i första hand drabba de enskilda organ hos vilka offentlighetsprincipen blir tillämplig. För det allmänna torde kostnader uppstå endast i den mån de föreslagna reglerna om besvärshänsyn vid vägran av det enskilda organet att lämna ut en handling kan komma att utnyttjas i sådan grad att kostnaderna för vederbörande statliga besvärshänsynsinstanser ökar. Dessa eventuella kostnader synes emellertid försumbara. När de organ utvalts, hos vilka handlingsoffentlighet skall förekomma, har viss hänsyn tagits till kostnadsfaktorn, såsom framgår av de överväganden som redovisats i tidigare avsnitt.

De administrationskostnader som kan uppstå för de enskilda organens del beror i hög grad av i vilken mån allmänheten begagnar sig av rätten att hos dem ta del av sådana handlingar vilka enligt lagregleringen blir allmänna. Viss kostnad kan också föranledas av behovet att tillämpa rutiner som klart avgränsar de ärenden i vilka handlingarna skall vara allmänna. Även prövningen av frågan om förekommande sekretessregler hindrar att en handling lämnas ut kan vålla det enskilda organet kostnader.

Det är inte möjligt att ens ungefärligen uppskatta de kostnader som kan komma att drabba de enskilda organen. Det finns dock anledning anta att det för åtskilliga inte uppstår några märkbara kostnader eller att det blir fråga om så obetydliga kostnader att de är försumbara i detta sammanhang. För andra organ med en verksamhet som är av intresse för en bredare allmänhet kan läget bli ett annat. Även när det gäller sådan verksamhet finns dock skäl som talar för att antalet fall när någon enskild vill ta del av en allmän handling inte blir alltför betydande. Erfarenheterna av offentlighetsprincipens tillämpning inom de traditionella förvaltningsorganen talar i sådan riktning. I fall när de

allmänna handlingarna avser ärenden där organet har rätt att uppbära avgift av den enskilde torde, om anledning härtill skulle uppkomma, kunna övervägas att låta avgiftens storlek bestämmas under hänsynstagande även till nu avsedda kostnader. Det lär knappast bli fråga om en avgiftshöjning av större betydelse.

Sammantaget synes kunna göras gällande, att de ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna lagreglerna inte är sådana att de bör hindra en lagstiftning av det slag kommittén föreslår.

Reservation av Axel Gisslén

Jag kan ansluta mig till den grundläggande syn på offentlighetsprincipen som redovisas i kap. 6. Jag kan också i och för sig i huvudsak godta den lagtekniska lösning som kommitténs majoritet föreslår. Emellertid måste jag mot ett genomförande av en sådan lagstiftning i nuläget resa följande invändningar.

1. För- och nackdelar inte vägda mot varandra.

Det råder i dag bred enighet om att statsmakterna bör vara mycket restriktiva med att införa ny eller utvidgad lagstiftning, särskilt sådan som påverkar de administrativa kostnaderna. Därför är det viktigt att noga väga för- och nackdelar med en tilltänkt lagstiftning. I detta fall har utredningen, främst av tidsbrist, inte kartlagt och analyserat de praktiska olägenheter som ur insyns- och inflytandesynpunkt kan finnas med nuvarande ordning och sökt väga dem mot dels de praktiska olägenheter som kan uppstå genom lagstiftningen, dels de ökade administrativa kostnaderna.

Enligt min erfarenhet är demokratins problem främst ett mobiliseringsproblem. Det gäller att få medborgarna politiskt medvetna och aktivt engagerade i samhällsarbetet. Demokratins problem är däremot mindre en fråga om formella insynshinder. Jag finner mot denna bakgrund inte att behovet av den föreslagna lagstiftningen är tillräckligt styrkt.

2. Lika villkor oberoende av ägarform

Offentlighetsprincipen gäller för offentlig verksamhet i offentlighetsrättslig form. Den gäller inte inom den enskilda sektorn. Den gäller heller inte inom det växande gränsområde där blandformer av enskild och offentlig verksamhet förekommer. Sådan verksamhet avser byggnad och förvaltning av bostäder och lokaler, produk-

tion och distribution av energi, kollektivtrafik, olika slags fritids- och kulturverksamhet m.m. Verksamheten är synnerligen omfattande och mångsidig. Samma typ av tjänsteproduktion kan ske i såväl offentlig-rättslig som privaträttslig form. Det förekommer att företag i olika ägarformer konkurrerar med varandra.

Det är därför angeläget att lagstiftningen inte föreskriver olika villkor för dessa företag, beroende på ägarformen.

Att på nu föreslaget sätt ytterligare särbehandla de kommunägda företagen ter sig särskilt svårt att motivera med hänsyn till de långtgående garantier för insyn och inflytande som redan finns. Kapitel 5.2 innehåller en redogörelse för detta. Till denna redogörelse kan läggas ytterligare en viktig del av insynen och inflytandet. Det är den informella demokratiska process som sker via partigrupperna. Viktiga beslut i kommunala företags styrelser föregås som regel av diskussion i partigrupperna, ofta även i fullmäktigegrupperna. Härigenom vidgas den demokratiska process, som säkrar demokratisk kontroll och styrning av kommunala företag.

3. Förslaget till ändring i kommunallagen

Som jag anført ovan har kommittén inte haft tillfälle till någon grundlig vägning av praktiska för- och nackdelar med den föreslagna lagstiftningen. Förslaget motiveras helt och hållet av principiella skäl. Mot den bakgrunden ter sig den föreslagna lagkonstruktionen ologisk.

Enligt förslaget görs frågan om handlingsoffentlighet beroende av beslut från fall till fall i fullmäktige eller motsvarande. Men om de principella motiven ensamma är tillräckligt starka borde lagen föreskriva generell handlingsoffentlighet med de generella möjlighe-

ter till inskränkningar som finns. Ett förslag med den räckvidden skulle emellertid ha krävt en grundligare analys i enlighet med vad jag inledningsvis anförde.

Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
4. Om hälften vore kvinnor. A.
5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
6. Radon i bostäder. Jo.
7. Ersättning för miljöskador. Ju.
8. Stämpelskatt. Fi.
9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
10. Användning av växtnäring. Jo.
11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
13. Att möta ubåtshotet. Fö.
14. Barn kostar. S.
15. Kommunalforskning i Sverige. C.
16. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. I.
17. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. I.
18. Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. A.
19. Den stora omställningen. I.
20. Bättre miljöskydd II. Jo.
21. Vilt och jakt. Jo.
22. Utbildning för arbetslivet. A.
23. Lag om skatteansvar. Fi.
24. Ny konkurslag. Ju.
25. Internationella faderskapsfrågor. Ju.
26. Bestrålning av livsmedel. Jo.
27. Bilar och renare luft. Jo.
28. Bilar och renare luft. Bilaga. Jo.
29. Invandringspolitiken. A.
30. Utbyggd havandeskapspenning m. m. S.
31. Familjeplanering och abort. S.
32. Företagshälsovård för alla. A.
33. Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. S.
34. Information som styrmedel. I.
35. Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. Ju.
36. Effektivare företagsrevision. Ju.
37. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfälliga vägar och diken. Ju.
38. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. Ju.
39. Politisk styrning-administrativ självständighet. C.
40. Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. Fi.
41. Kontroll av rådgivare. Ju.
42. Barn genom insemination. Ju.
43. Områden för turism och rekreation. Jo.
44. Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. Fi.
45. Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. Jo.
46. Bulvanlag. Ju.
47. Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. Fi.
48. Egenföretagares sjukpenning m. m. S.
49. Vattenkraft. I.
50. Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. Ju.
51. Ensamföräldrarna och deras barn. S.
52. Företagshemligheter. Ju.
53. Kulturarbetare och uppfinnare, skatter och avgifter. Fi.
54. Skall matmomsen slopas? Fi.
55. Församlingen i framtiden. C.
56. Naturresursers nyttjande och hävd. Jo.
57. Olika ursprung - gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. U.
58. Kunskap för gemenskap. Läromedel för språklig och kulturell mångfald. U.
59. Kreativ finansiering. Fi.
60. Återvinning i konkurs. Ju.
61. Handlingsoffentlighet utanför myndighets områden. C.



Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]
Ny konkurslag. [24]
Internationella faderskapsfrågor. [25]
Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. [35]
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Effektivare företagsrevision. [36] 2. Kontroll av rådgivare. [41] 3. Bulvanlag. [46] 4. Återvinning i konkurs. [60]
Fastighetsbildningsutredningen. 1. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfällida vägar och diken. [37]
2. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. [38]
Barn genom insemination. [42]
Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom galdenarsbrott. [50]
Företagshemligheter. [52]

Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
Att möta ubåtshotet. [13]

Socialdepartementet

Barn kostar. [14]
Utbyggd havandeskapspenning m. m. [30]
Familjeplanering och abort. [31]
Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. [33]
Egenföretagares sjukpenning m.m. [48]
Ensamföräldrarna och deras barn. [51]

Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]
Lag om skatteansvar. [23]
Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. [40]
Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. [44]
Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. [47]
Kulturarbetare och uppfinnare, skatter och avgifter. [53]
Skall matmomsen slopas? [54]
Kreativ finansiering. [59]

Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]
Språk- och kulturarvsutredningen. 1. Olika ursprung – gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. [57] 2. Kunskap för gemenskap. Läromedel för språklig och kulturell mångfald. [58]

Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder. [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]
Bättre miljöskydd II. [20]
Vilt och jakt. [21]
Bestrålning av livsmedel. [26]
Bilavgaskommittén. 1. Bilar och renare luft. [27] 2. Bilar och renare luft. Bilaga. [28]
Områden för turism och rekreation. [43]
Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. [45]
Naturresursers nyttjande och hävd. [56]

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]
Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [18]
Utbildning för arbetslivet. [22]
Invanderingspolitiken. [29]
Företagshälsovård för alla. [32]

Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]
Direktinvesteringskommittén. 1. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. [16] 2. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. [17]
Den stora omställningen. [19]
Information som styrmedel. [34]
Vattenkraft. [49]

Civildepartementet

Kommunalforskning i Sverige. [15]
Politisk styrning-administrativ självständighet. [39]
Församlingen i framtiden. [55]
Handlingsoffentlighet utanför myndighets områden. [61]

KUNGL. BIBL.
1983 -11- 01
STOCKHOLM



