

HFD 2014 ref 70

Det förhållandet att ett organ anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen för all sin verksamhet har inte ansetts innebära att reglerna om handlingsoffentlighet gäller hos ett av organet ägt subjekt. (Mål nr 8309-13)

Lagrum:

2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

T.R. begärde hos Chalmersfastigheter AB att få ta del av – såvitt nu är aktuellt – uppgifter om månadslöner med eventuella tillägg till vd, eventuell vice vd samt tre till av de högst avlönade i bolaget. Chalmersfastigheter AB tillgodosåg hans begäran vad gällde uppgift om månadslön för vd. I beslut den 24 oktober 2013 avslog bolaget framställningen i övrigt med hänvisning till sekretess enligt 19 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

T.R. överklagade av Chalmersfastigheter AB:s beslut hos kammarrätten och yrkade att han skulle få ta del av de begärda uppgifterna.

Kammarrätten i Göteborg (2013-12-04, Johansson, Almqvist, Lundberg, referent) yttrade: Av bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, följer en rätt för bl.a. enskilda att ta del av allmänna handlingar. För att en handling ska vara allmän måste vissa förutsättningar vara uppfyllda, bl.a. krävs att handlingen förvaras hos en myndighet (2 kap. 3 § första stycket TF). Enligt 2 kap. 3–5 §§ OSL ska vissa juridiska personer jämföras med myndigheter i offentlighetshänseende. Av 2 kap. 4 § OSL framgår att det som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till OSL, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Dessa organ ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter. – I bilagan till OSL uppräknas bl.a. Stiftelsen Chalmers tekniska högskola (all verksamhet) och Chalmers tekniska högskola aktieföretag (all verksamhet). – Av 6 kap. 7 § OSL framgår att ett beslut av myndighet att inte lämna ut en handling till en enskild får överklagas. – Kammarrättens bedömning – Chalmersfastigheter AB är inte en myndighet. Bolaget är inte heller ett organ som anges i bilagan till OSL och som vid tillämpning av bestämmelserna i TF och OSL därför ska jämföras med myndighet. Det saknar därvid betydelse att Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Chalmers tekniska högskola AB, dvs. andra organ än Chalmersfastigheter AB, uppräknas i bilagan. Inte heller på annan grund finns förutsättningar att jämföra Chalmersfastigheter AB med myndighet. Reglerna i TF och OSL är därför inte tillämpliga på efterfrågade uppgifter. Detta medför att det inte finns några förutsättningar att genom överklagande eller på annat sätt föra den aktuella frågan till kammarrättens prövning. T.R:s överklagande ska därför avvisas. – Kammarrätten avvisar överklagandet.

T.R. överklagade kammarrättens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen och yrkade, som hans talan fick förstås, att Chalmersfastigheter AB skulle åläggas att lämna ut de efterfrågade uppgifterna. Han anförde bl.a. följande. Den transparens som föreskrivs i stadgarna för Stiftelsen Chalmers tekniska högskola gäller för hela koncernen, alltså för all verksamhet inklusive dotterbolag. Något bärande skäl för inskränkningar existerar inte vad gäller uppgifter om löner och arvoden för någon del av Chalmers. Vad Chalmers bör göra är att se till att dess fastighetsbolag förs upp på den lista som nämns i 2 kap. 4 § OSL.

Högsta förvaltningsdomstolen (2014-11-12, Sandström, Nord, Silfverberg, Rynning, Askersjö) yttrade:

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Chalmersfastigheter AB ägs av Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Chalmers tekniska högskola AB. Båda organen finns angivna i bilagan till OSL och omfattas av offentlighetsprincipen för all sin verksamhet. Frågan i målet gäller om offentlighetsprincipen är tillämplig även på handlingar som förvaras hos Chalmersfastigheter AB, trots att detta bolag inte tagits upp i bilagan.

Rättslig reglering m.m.

Regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Av 2 kap. 3 § framgår att en handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen eller upprättad hos myndighet. Med myndighet likställs enligt 2 kap. 5 § riksdagen och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska enligt 2 kap. 4 § OSL i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till denna lag, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Dessa organ ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter.

Vad gäller de s.k. stiftelsehögskolorna berördes frågan om offentlighet redan när dessa inrättades (prop. 1992/93:231 s. 23). De berörda högskolorna tillmätte frågan vikt och bedömde att det hade ett särskilt värde att regler om offentlighet fanns med i bolagsordningen för de bolag som skulle knytas till bl.a. Stiftelsen Chalmers tekniska högskola.

Regeringen fann senare att stiftelsehögskolorna och de till stiftelserna knutna bolagen borde omfattas av offentlighetsprincipen (prop. 1996/97:142 s. 15 ff.). Det ansågs visserligen redan råda öppenhet hos stiftelserna och bolagen trots att det inte fanns något författningsmässigt krav på detta. Offentlighetsprincipen bedömdes dock vara av så central betydelse för dem att den borde stadfästas genom en uttrycklig författningsreglering på så sätt att stiftelserna och bolagen fördes in i den

bilaga som numera nämns i 2 kap. 4 § OSL. Regeringen konstaterade att en stor del av högskoleverksamheten drevs genom bolagen samt att det också stämde bäst överens med stiftelsernas stadgar att reglerna om handlingsoffentlighet gjordes tillämpliga på bolagen lika väl som på stiftelserna.

Den lagändring som genomfördes innebar att Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Chalmers tekniska högskola AB togs upp i bilagan, men däremot inte Chalmersfastigheter AB (SFS 1997:958).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Huvudregeln är att bestämmelserna om rätt att ta del av allmänna handlingar inte gäller handläggning hos enskilda rättssubjekt, t.ex. aktiebolag och stiftelser. Vissa undantag har dock gjorts från denna regel, bl.a. såvitt avser de organ som anges i bilagan till OSL. Vidare har rätten att ta del av allmänna handlingar utvidgats till att gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (2 kap. 3 § OSL).

Chalmersfastigheter AB är ett enskilt rättssubjekt och har inte tagits upp i bilagan. Det förhållandet att bolaget ägs av organ som finns angivna i bilagan och som omfattas av offentlighetsprincipen för all sin verksamhet, medför inte att handlingar som förvaras hos Chalmersfastigheter AB kan anses utgöra handlingar hos dessa organ och höra till deras verksamhet. Inte heller i övrigt finns det förutsättningar att vid tillämpning av offentlighetsprincipen jämställa Chalmersfastigheter AB med myndighet.

Någon på tryckfrihetsförordningen grundad rätt att ta del av handlingar hos Chalmersfastigheter AB kan således inte göras gällande. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Mål nr 8309-13, föredragande Elin Kristensson

Litteratur: prop. 1992/93:231 s. 23; prop. 1996/97:142 s. 15 ff.