

## **HFD 2020 ref. 38**

### **Fråga om handlingar som förvaras hos ett regionägt bolag med uppdrag att sköta regionens förvaltning av donationsstiftelser utgör allmänna handlingar.**

2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen, 2 kap. 3 och 4 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 31 juli 2020 följande dom (mål nr 6357-19).

#### **Bakgrund**

1. Var och en har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar förutsatt att uppgifterna i dem inte omfattas av sekretess. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen dit eller upprättad där. I vissa fall har bestämmelserna om handlingsoffentlighet gjorts tillämpliga även på handlingar hos privaträttsliga organ. Så är fallet beträffande bl.a. kommunala aktiebolag och stiftelser, dvs. bolag eller stiftelser i vilka kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

2. Region Stockholm har anförtrotts förvaltningen av ca 130 stiftelser bildade genom privata donationer. Varje donationsstiftelse utgör en egen juridisk person. Stiftelserna har som ändamål att understödja bl.a. sjukvård, vetenskaplig forskning, social hjälpverksamhet och utbildning. Stöd från stiftelserna i enlighet med de olika stiftelseförordnandena beslutas av sjukhus, sjukvårdsområden eller annan förvaltning.

3. Donationsstiftelserna förvaltas genom s.k. anknuten förvaltning, dvs. genom att en juridisk person i enlighet med ett stiftelseförordnande har åtagit sig förvaltningen. Regionen är enligt det civilrättsliga regelverket rörande stiftelser förvaltare för varje enskild stiftelse. Förvaltarens hantering av stiftelsens angelägenheter ska ske i enlighet med detta regelverk och med stiftelseförordnandet.

4. Stiftelser med anknuten förvaltning saknar egen styrelse och är i stället underkastade förvaltarens högsta verkställande organ, i detta fall regionstyrelsen.

5. Regionens förvaltaruppdrag avseende donationsstiftelserna utförs av regionens helägda bolag AB Stockholms läns landstings Internfinans. Bolaget samförvaltar stiftelsernas kapital, handhar deras administration och förvarar de handlingar som har samband med förvaltaruppdraget. Kostnaderna för förvaltning och

administration belastar donationsstiftelsernas utdelningsbara medel.

6. Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller hos Internfinans eftersom bolaget ägs av regionen.

7. Inom ramen för Internfinans uppdrag har bolaget för regionens räkning genomfört en upphandling som i huvudsak avsett donationsstiftelsernas redovisning och administration. Tjänsten innefattade bl.a. att för varje enskild stiftelse upprätta årsredovisningar, deklARATIONER samt fullföljdsberäkningar. Upphandlingen innefattade även tjänster avseende samförvaltningen såsom kapitalförvaltning, portföljrapportering samt rådgivning inom juridik och skattefrågor.

8. O.P. begärde hos regionen med stöd av reglerna om handlingsoffentlighet att få ta del av två handlingar hänförliga till upphandlingen, dels beslutet om tilldelning av kontrakt, dels avtalet med den vinnande anbudsgivaren.

9. Hans begäran prövades av Internfinans, som avslog den med hänvisning till att de begärda handlingarna inte var allmänna. Enligt bolaget avsåg handlingarna i stället de enskilda donationsstiftelserna, vilka inte ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av reglerna om handlingsoffentlighet. Eftersom regionen i enlighet med stiftelseförordnandena har åtagit sig att förvalta stiftelsernas egendom har bolaget hand om stiftelsernas handlingar i egenskap av organ i stiftelserna. De handlingar som bolaget handhar för donationsstiftelserna på uppdrag av regionen utgör därmed inte allmänna handlingar.

10. O.P. överklagade beslutet till Kammarrätten i Stockholm som instämde i Internfinans bedömning. Enligt kammarrätten var de aktuella handlingarna därmed inte allmänna. Kammarrätten avslog därför överklagandet.

#### **Yrkanden m.m.**

11. O.P. vidhåller sin begäran och anför följande. Beslutsbefogenheterna i donationsstiftelserna utövas av regionstyrelsen. Internfinans är en från regionen fristående juridisk person. Bolagets förvaltning grundar sig inte på stiftelseförordnandena utan på ett uppdrag från regionen. Bolaget kan därför, till skillnad från förvaltaren, inte anses utgöra något organ i stiftelserna. Handlingar som förvaras hos bolaget har således kommit in till eller upprättats hos bolaget. Eftersom bolaget ska jämföras med en myndighet utgör de därmed allmänna handlingar.

## Skälen för avgörandet

### *Rättslig reglering m.m.*

12. Regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. En handling är enligt 4 § allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

13. Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gälla också handlingar hos bl.a. aktiebolag och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Kommuner och regioner ska anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans äger aktier i ett aktiebolag med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett bolag eller en stiftelse.

14. Av 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen följer att handlingsoffentlighet även gäller beträffande handlingar hos de organ som anges i bilagan till lagen, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där.

15. Regler om förvaltning av stiftelser finns i stiftelselagen (1994:1220). Enligt 1 kap. 2 § första stycket bildas en stiftelse genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Av andra stycket framgår att stiftelsens egendom ska anses vara avskild när den har tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.

16. Av 2 kap. 2 § första stycket följer att om ett åtagande att förvalta en stiftelses egendom i enlighet med ett stiftelseförordnande görs av en juridisk person, föreligger anknuten förvaltning. Den juridiska person som har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom är enligt tredje stycket samma paragraf förvaltare för stiftelsen. I 23 § första stycket föreskrivs att förvaltaren företräder stiftelsen och tecknar dess namn och firma. Av andra stycket samma paragraf framgår att förvaltaren får bemyndiga någon annan att företräda stiftelsen och teckna dess namn och firma.

### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

17. Om en myndighet i enlighet med ett stiftelseförordnande har åtagit sig att förvalta en stiftelses egendom har myndigheten hand om stiftelsens handlingar i egenskap av ett organ i stiftelsen. Handlingarna får därmed anses ha inkommit till eller upprättats hos

stiftelsen. Eftersom en stiftelse är ett enskilt organ är handlingarna där inte allmänna. Om stiftelsen står under ett rättsligt bestämmande inflytande av en kommun eller en region eller är intagen i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen är dock sådana handlingar allmänna (prop. 2001/02:191 s. 98, se även prop. 1993/94:9 s. 136).

18. I det nu aktuella fallet är det fråga om enskilda donationsstiftelser med anknuten förvaltning. Stiftelserna saknar således egna styrorgan och beslutsbefogenheterna tillkommer regionens högsta verkställande organ. Regionen utövar däremot inte något rättsligt bestämmande inflytande över donationsstiftelserna i offentlighets- och sekretesslagens mening. Inte heller finns donationsstiftelserna upptagna i bilagan till den lagen. Handlingar som hör till donationsstiftelserna är därmed inte allmänna, varken hos stiftelserna som sådana eller hos regionen.

19. Internfinans förvaltning grundar sig emellertid inte på stiftelseförordnandena utan på ett uppdrag från regionen. Bolaget som sådant utgör därmed inte något organ i stiftelserna. O.P. anser att det innebär att inga handlingar hos bolaget kan anses som inkomna till eller upprättade hos stiftelserna.

20. Även om en regions förvaltning av stiftelser sker via ett av regionen helägt bolag är det emellertid fortfarande regionen som är förvaltare i stiftelselagens mening. Som Högsta förvaltningsdomstolen uppfattar förhållandena får därmed regionen anses ha uppdragit åt Internfinans att för regionens räkning förvara de handlingar som hör till donationsstiftelserna. I den mån handlingar hos bolaget ska anses ha kommit in till eller upprättats hos stiftelserna är de alltså inte att anse som allmänna även om de rent fysiskt förvaras hos bolaget.

21. Frågan är då om de begärda handlingarna bör ses som hörande till stiftelserna i nu aktuell bemärkelse eller inte.

22. Handlingarna hänför sig till en upphandling som Internfinans har genomfört åt regionen och som avser redovisningstjänster för stiftelseverksamheten. I den aktuella upphandlingen inkluderades emellertid även tjänster avseende den gemensamma förvaltningen av stiftelsernas kapital. Detta skulle kunna tala för att de begärda handlingarna inte bör ses som hänförliga till stiftelserna som sådana utan snarare som hörande till regionens – eller bolagets – egna verksamhet med stiftelseförvaltning. Samtidigt innefattar den tjänst som utgör det huvudsakliga syftet med upphandlingen redovisningen för varje enskild stiftelse i form av bl.a. upprättande av årsredovisningar, deklARATIONER samt fullföljdsberäkningar.

23. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får det, även om det är fråga om ett enda tilldelningsbeslut och ett enda avtal, anses vara fråga om en tjänst som har ett sådant samband med varje enskild donationsstiftelse att de begärda handlingarna får anses höra till stiftelserna som sådana. Handlingarna är därmed inte allmänna. Överklagandet ska därför avslås.

## Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Bull, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Eva Zawiska-Önnertson.

---

*Kammarrätten i Stockholm (2019-11-04, Lindblom, Berendt och Pettersson):*

Kammarrätten instämmer i AB Stockholms läns landstings Internfinans bedömning. Handlingarna, inklusive det aktuella avtalet som enligt uppgift till kammarrätten ännu inte ingåtts, är därmed inte allmänna handlingar. Den bedömningen ändras inte av att bolaget är att jämställa med myndighet enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen eller av det som O.P. har fört fram i övrigt. Överklagandet ska därmed avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.