

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
5782-10

meddelad i Stockholm den 15 september 2011

## **KLAGANDE**

AA

## **MOTPART**

Östersunds kommun  
831 82 Östersund

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 23 augusti 2010 i mål nr 1746-09, se bilaga

## **SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och länsrättens domar samt Östersunds kommunfullmäktiges beslut den 30 oktober 2008, § 179.

## **YRKANDE M.M.**

AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen med ändring av kammarrättens dom ska upphäva det överklagade beslutet samt anför bl.a. följande. Kommunen har överlämnat vården av en kommunal angelägenhet till

Dok.Id 110224

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Wallingatan 2

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-12:00  
13:00-16:30

den ideella föreningen varför 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen (1991:900), KL, är tillämpliga. Kommunfullmäktige ska enligt 3 kap. 18 § tredje stycket KL verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar enligt samma grunder som gäller enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Av handlingarna framgår att kommunfullmäktige över huvud taget inte behandlat frågan om att ta in regler i föreningens stadgar som garanterar sådan insyn. Enligt kammarrätten har det inte visats annat än att fullmäktige kommer att verka för handlingsoffentlighet. Det är svårt att förstå kammarrättens resonemang. Det förefaller som att kammarrätten menar att ”verka för” i det aktuella lagrummet syftar på inte tiden för föreningens bildande utan den tid då någon begär att få ut uppgifter från föreningen. Fullmäktige har emellertid efter föreningens bildande ingen rättslig möjlighet att påverka föreningen i syfte att få den att lämna ut uppgifter eller handlingar. Då kommunen vid bildandet av föreningen inte på något sätt berört frågan om offentlighetsprincipen eller försökt garantera densamma genom regler i föreningsstadgarna har kommunen inte följt 3 kap. 18 § tredje stycket KL. Beslutet är därför olagligt och ska upphävas.

Östersunds kommun bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Bedömningen bör göras utifrån de förutsättningar som anges i det aktuella lagrummet. Kommunen delar självfallet bedömningen att fullmäktige ska verka för handlingsoffentlighet på det sätt som avses i 3 kap. 18 § KL, dvs. *innan* ett beslut fattas enligt paragrafen, men inte i en omfattning som är orimlig med hänsyn till bland annat verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. De rättsliga kraven är inte lika höga när en kommun samverkar med andra parter i privaträttsliga former. Den ideella föreningen har ingen beslutanderätt. Inget beslut skulle kunna fattas i den ideella föreningen med någon som helst konsekvens för kommunen. Verksamheten har enbart gällt en mera informell dialog angående förutsättningarna för bildande av en regionkommun. Den ideella föreningens verksamhet och omständigheterna i övrigt har inte föranlett

fullmäktige att se till att föreningen blev bunden av villkor i större omfattning än som skett. Med hänsyn till den förberedande verksamhet som skulle bedrivas i den ideella föreningen har fullmäktige i rimlig omfattning tillgodosett det kommunala inflytandet.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

I 3 kap. 16–18 §§ KL finns regler om s.k. kommunala företag. En grundläggande förutsättning för att kommunal verksamhet ska få bedrivas i privaträttslig form är att verksamheten i fråga faller inom den kommunala kompetensen så som den kommer till uttryck i 2 kap. KL (prop. 1990/91:117 s. 161). Enligt 3 kap. 16 § undantas vidare vissa slag av uppgifter från att få bedrivas i privaträttslig form, bl.a. verksamhet där det finns särskilda föreskrifter om hur den ska handhas.

För att garantera kommunalt inflytande och kontroll över sådan verksamhet som får bedrivas i privaträttslig form anges i 3 kap. 17 § vissa villkor som ska vara uppfyllda för att kommunen ska få lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen direkt eller indirekt innehar samtliga aktier. Fullmäktige ska bl.a. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter i bolaget och se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Innan vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till ett bolag eller en förening där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan, ska fullmäktige enligt 3 kap. 18 § första stycket se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som anges i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Vid införandet av KL fanns ytterligare ett villkor i 3 kap. 17 §, nämligen att fullmäktige också skulle besluta om att allmänheten har rätt att ta del av

handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100). Hänvisningen i 3 kap. 18 § till 17 § innebar således att fullmäktige skulle se till att det privaträttsliga organet blev bundet av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i en omfattning som var rimlig med hänsyn till andelsförhållandena m.m. Om det offentligas andel i det privata företaget var stort borde enligt konstitutionsutskottet reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen i många fall kunna tillämpas fullt ut. Om å andra sidan det offentligas andel var mycket liten borde kravet på handlingsoffentlighet kunna efterges. När kommuner och landsting samarbetar enbart med varandra i ett privaträttsligt organ borde enligt utskottet huvudregeln i fråga om kontroll och insyn vara att kraven ställs lika högt som när en kommun eller ett landsting är ensambestämmande. Detta gällde enligt utskottet särskilt i fråga om allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos företaget (1990/91:KU38 s. 46).

Sedan den 1 januari 1995 gäller andra regler beträffande handlingsoffentlighet hos kommunala företag. Numera följer av 2 kap. 3 § OSL att sådana aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande vid tillämpningen av OSL jämställs med myndigheter. Upprättade och inkomna handlingar hos sådana kommunala företag är således allmänna handlingar i samma utsträckning och på samma sätt som hos myndigheter. Beträffande överlämnande av kommunala angelägenheter till sådana juridiska personer som inte omfattas av 2 kap. 3 § OSL – bl.a. ideella föreningar – föreskrivs i 3 kap. 18 § tredje stycket KL att fullmäktige ska verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och OSL.

Av motiven till de nuvarande reglerna om handlingsoffentlighet hos de kommunala företagen framgår att ändringarna syftade till att förbättra medborgarnas möjlighet till insyn eftersom intresset av insyn i offentlig

Mål nr  
5782-10

verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. Att sådana kommunala företag där kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande jämfördes med myndigheter beträffande handlingsoffentlighet innebar att regeln i 3 kap. 17 § KL om fullmäktiges skyldigheter i fråga om handlingsoffentlighet kunde upphävas. Beträffande sådana kommunala företag som inte skulle omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet enligt sekretesslagstiftningen framhölls att så stor öppenhet som möjligt alltså skulle eftersträvas och att det borde ske på samma sätt som ditintills, nämligen genom att fullmäktige åläggs att försöka se till att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och den dåvarande sekretesslagen. Det krävdes därför att ett tillägg gjordes i 3 kap. 18 § i form av ett nytt tredje stycke (prop. 1993/94:48 s. 41).

I motiven till den nuvarande regleringen framhålls vidare att en tillämpning av offentlighetsprincipen i sådana kommunala företag som inte omfattas av sekretesslagen, i likhet med vad som gällde tidigare, kommer att vila på privaträttslig grund och komma till uttryck i avtal, bolagsordningar, stadgar eller liknande handlingar och att insynen i sådana kommunala företag alltså är beroende av beslut som företagen själva fattar. Regleringen i 3 kap. 18 § KL innebär endast en skyldighet för fullmäktige att verka för handlingsoffentlighet, inte en reglering av handlingsoffentligheten som sådan. Beträffande lokutionen ”verka för” framhålls att när det kommunala ägandet eller motsvarande är så begränsat att det inte kan anses medföra bestämmande inflytande är det inte rimligt att ställa upp krav på att fullmäktige ska ”se till” att offentlighetsprincipen tillämpas i företaget. Fullmäktige kan i dessa fall bara verka för öppenhet (a. prop. s. 49).

Av handlingarna framgår följande. Östersunds kommun har beslutat att bilda en ideell förening tillsammans med Jämtlands läns landsting, Sundsvalls kommun och Ånge kommun. Av föreningens stadgar framgår att föreningen ska ha till

Mål nr  
5782-10

uppgift att, inför regeringens och riksdagens beslut om regionbildning, förbereda införandet av regionkommun MittSverige. I stadgarna anges att föreningsstämman är högsta beslutande organ, att varje medlem där har en röst och att ordinarie föreningsstämma ska hållas varje kalenderår. Vidare framgår att föreningens styrelse utses av stämman på förslag av de politiska partier som är representerade i Jämtlands läns landsting.

Kammarrätten har funnit att kommunen genom sitt beslut har lämnat över vården av en kommunal angelägenhet till den ideella föreningen. Högsta förvaltningsdomstolen utgår i sin prövning härifrån. Bestämmelsen i 3 kap. 18 § KL är således tillämplig på föreningsbildningen. De förutsättningar för överlämnade av kommunala angelägenheter som uppställs där innebär att kommunen inför beslutet att bilda föreningen haft en skyldighet att dels – i den omfattning som är rimlig med hänsyn till verksamhetens art och omständigheterna i övrigt – se till att den ideella föreningen blivit bunden av de villkor som avses i 3 kap. 17 §, dels verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos föreningen enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och OSL.

Frågan i målet gäller innebörden av det sistnämnda kravet.

Även om förutsättningarna för att åstadkomma insyn i olika slag av kommunala företag givetvis varierar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet får kravet på att ”verka för” handlingsoffentlighet i vart fall anses innefatta någon form av aktivitet från fullmäktiges sida. I ett fall som det nu aktuella – där kommuner och landsting samarbetar enbart med varandra – bör kravet på insyn i form av handlingsoffentlighet ställas högt. I målet är emellertid ostridigt att kommunen inför beslutet att delta i bildandet av den aktuella föreningen inte har gjort någonting för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos föreningen. Kommunen synes ha baserat detta sitt ställningstagande på samma avvägningar som kommunen har gjort beträffande kravet på att i rimlig

Mål nr  
5782-10

omfattning tillgodose det kommunala inflytandet i föreningen i enlighet med 3 kap. 18 § första stycket. Som lagtexten är formulerad finns emellertid inte något sådant utrymme för avvägningar beträffande kravet på att verka för handlingsoffentlighet enligt det tredje stycket i samma paragraf.

Kommunen har inför beslutet att bilda föreningen inte verkat för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos föreningen vilket är ett krav enligt 3 kap. 18 § tredje stycket KL. Beslutet strider således mot lag och ska därför upphävas.

Susanne Billum

Gustaf Sandström

Nils Dexe

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Stefan Axelsson

Justitiesekreterare

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Hanna Werth

## SKILJAKTIG MENING

Justitierådet Nils Dexe är av skiljaktig mening och anför följande.

I bestämmelsen i 3 kap. 18 § tredje stycket sägs inte mer om ett fall som det nu aktuella än att fullmäktige i kommunen ska ”verka” för handlingsoffentlighet hos den ideella föreningen. Någon tidsbestämning finns inte, till skillnad från vad som

Mål nr  
5782-10

enligt första och andra styckena gäller för de åtgärder som avses där. I tredje stycket ställs det alltså inte upp något krav som måste vara uppfyllt innan fullmäktige fattar beslut om att delta i bildandet av en ideell förening. Därmed finns det utrymme för att verka för handlingsoffentlighet efter det att ett sådant beslut har fattats. Följaktligen kan det inte vara för oförenligt med lagregleringen att fullmäktige fattar ett sådant beslut utan att dessförinnan ha verkat för handlingsoffentlighet. För min del anser jag därför att överklagandet ska avslås.

Avd. II

Föredraget 2011-08-24