

<b>Målnummer:</b>	3367-01	<b>Avdelning:</b>	2
<b>Avgörandedatum:</b>	2003-02-03		
<b>Rubrik:</b>	Sekretess enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen har inte ansetts gälla för uppgifter om löner för vissa anställda i ett landstingsägt bolag, verksamt inom sjukvården.		
<b>Lagrum:</b>	1 kap. 9 § och 6 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100)		
<b>Rättsfall:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• RÅ 1998 ref. 32</li><li>• RÅ 1998 not. 124</li></ul>		

---

#### REFERAT

I.H. begärde hos Helsingborgs Lasarett AB (bolaget) att få ta del av löneuppgifter för samtliga som arbetade i bolagets stab och centrala administration.

I beslut den 5 oktober 2000 avslag bolaget framställningen med hänvisning till 6 kap. 1 § sekretesslagen. Som skäl angavs att ett utlämnande av uppgifterna skulle, på bolagets bekostnad, gynna dem som drev likartad verksamhet.

I.H. överklagade beslutet hos kammarrätten och yrkade att de begärda handlingarna, löneuppgifter för administrativ personal inom Helsingborgs Lasarett AB:s stab och centrala administration, skulle lämnas ut till henne. Hon anförde i huvudsak följande. Bolaget omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen då det är helägt av Region Skåne. Hon företräder SKTF:s medlemmar som är anställda i bolaget i löneförhandlingar m.m. Hennes begäran att få ta del av löneuppgifter även för andra anställda i bolaget än SKTF:s medlemmar har skett i syfte att få en bild av lönenivån för personer med samma befattningar men med olika organisationstillhörighet. Avsikten har varit att använda uppgifterna som underlag för förhandlingar med bolaget. Även om kammarrätten skulle finna att bolaget bedriver affärsverksamhet kan det inte antas att andra, som driver likartad verksamhet, gynnas på bolagets bekostnad om uppgifter om löner och anställningsvillkor röjs. Det är framför allt bolagets egen ägare, Region Skåne, som bedriver likartad verksamhet genom att driva sjukhus och annan sjukvårdsverksamhet i regionen. Region Skåne torde redan idag genom sitt ägarinflytande ha full insyn vad gäller affärs- och driftförhållanden i bolaget. I motiven till lagändringar avseende handlingsoffentlighet hos kommunala företag (prop. 1993/94:48 s. 18) framfördes att intresset av insyn i offentlig verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten samt att allmänhetens intresse av insyn i de kommunala företagen ökar ju större det kommunala ägandet är. De uppgifter inom sjukvårdsförvaltningen i Region Skåne som rör löner och anställningsvillkor för personalen torde inte träffas av bestämmelsen i 6 kap. 1 § sekretesslagen. Mot bakgrund av syftet med införandet av en lagreglerad handlingsoffentlighet för kommunala företag skall därför uppgifter avseende löner och anställningsvillkor för bolagets personal lämnas ut.

Bolaget vidhöll att begärda handlingar inte skulle lämnas ut. För det fall kammarrätten skulle anse att bolaget gjort en alltför vid tolkning av vilka uppgifter som var konkurrenskänsliga yrkade bolaget att i vart fall de uppgifter som avsåg anställda med ledande befattningar i bolaget eller besatt specialkompetens av stor betydelse för bolaget skulle omfattas av sekretess.

Bolaget anförde bl.a. följande. Bolaget är helägt av Region Skåne och driver sedan den 1 januari 2000 Helsingborgs lasarett. Bolaget är organiserat i åtta affärsområden varav ett - affärsområde Support - bl.a. innehåller den "centrala administrationen". Bolaget leds av en verkställande direktör som till sitt stöd har en stab. I affärsområde Support och i den verkställande direktörens stab arbetar såväl personer som är organiserade i SKTF som i andra organisationer. Lönerna är bestämda efter individuell bedömning av varje enskild person. Enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden om det kan antas att någon som bedriver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Bolaget bedriver affärsverksamhet och är en självständig juridisk person som omfattas av aktiebolagslagens regler. Relationen till ägaren Region Skåne regleras genom bolagsordningen, ägardirektiv och förekommande avtal. Enligt bolagsordning och ägardirektiv skall regionfullmäktiges yttrande inhämtas såvitt avser frågor av principiell betydelse eller av större vikt. Med Nämnden för Nordvästra Skånes Sjukvårdsdistrikt har bolaget tecknat avtal om produktion av vård för år 2000. Det står bolaget fritt att inom ramen för grundläggande kommunalrättsliga principer teckna avtal om vård med andra beställare. I.H. anser att det inte kan antas att andra som driver likartad verksamhet gynnas på bolagets bekostnad om de begärda uppgifterna lämnas ut. Anledningen till detta är enligt I.H. att det framför allt är Region Skåne som driver en med bolaget likartad verksamhet i regionen och att Region Skåne som ägare redan har full insyn i bolagets affärs- och driftförhållanden. Regionstyrelsen har visserligen enligt bolagsordningen rätt att ta del av bolagets handlingar och i övrigt informera sig om bolaget och dess verksamhet. Detta konstateras också i ägardirektiven men kompletteras med konstaterandet att regionstyrelsens granskningsrätt och bolagets informationskyldighet inte omfattar handling eller förhållande för vilket gäller sekretess enligt lag. För patienterna råder det full frihet att söka vård var de själva önskar och bolaget konkurrerar därför med andra vårdinrättningar som Region Skåne driver. Det kan antas att dessa gynnas på bolagets bekostnad om de begärda uppgifterna röjs. Utöver de av Region Skåne drivna vårdinrättningarna finns det inom regionen ett sjukhus som drivs av en helt privat entreprenör, nämligen Simrishamns sjukhus, samt en mängd privata specialistmottagningar och inte minst de personaluthyrningsföretag med sjukvård som inriktning som verkar i regionen. Som framgår av det överklagade beslutet har bolaget förklarat sig berett att överlämna de begärda uppgifterna under förutsättning att I.H. i förhandling enligt 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet accepterade att ta emot uppgifterna under tystnadsplikt. I.H. var inte intresserad av en sådan förhandling och en sådan lösning.

Kammarrätten i Göteborg (2001-04-25, Dyhre, Österlin, Lindwall, referent) yttrade: Enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Med myndighet jämställs enligt 1 kap. 9 § samma lag bl.a. aktiebolag vari kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. - Bolaget är ett sådant aktiebolag som enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen skall jämföras med myndighet. Den verksamhet som bolaget bedriver är enligt kammarrättens bedömning att betrakta som affärsverksamhet. Uppgifter om anställdas individuella löner är att hänföra till bolagets affärs- eller driftförhållanden. Likartad verksamhet bedrivs av annan huvudman inom Region Skåne och på andra håll i landet. Frågan är då om det kan antas att den som driver en likartad rörelse skulle gynnas på bolagets bekostnad om de efterfrågade uppgifterna lämnas ut. - Bolaget uppger i kammarrätten att samtliga anställda inom den verkställande direktörens stab har ledningsuppgifter eller strategiska uppgifter av särskild vikt för bolaget och att särskild kompetens krävs. Vad gäller affärsområde Support uppger bolaget att samtliga chefer har ledningsuppgifter av vikt för bolaget samt att samtliga personal-, ekonomi- och IT-sekreterare, ävensom utvecklare och de ekonomiassistenter som svarar för

patient/vårdfakturering har uppgifter som är unika och av särskild betydelse för bolaget och för vilka särskild kompetens krävs. - Med hänsyn till vad bolaget uppgett beträffande arbetsuppgifter och kompetens för nu nämnd personal och då bolaget agerar på en konkurrensutsatt marknad kan det antas att någon som bedriver likartad rörelse gynnas på bolagets bekostnad om löneuppgifterna rörande de anställda inom den verkställande direktörens stab lämnas ut. Detsamma gäller för löneuppgifter avseende chefer, personal-, ekonomi- och IT-sekreterare, utvecklare samt ekonomiassistenter med ansvar för patient/vårdfakturering i affärsområdet Support. Skäl att ändra det överklagade beslutet såvitt avser dessa befattningshavare föreligger därför inte. Vad gäller övriga anställda i affärsområde Support kan dessa inte anses ha sådana uppgifter eller sådan kompetens som är av särskild betydelse för bolaget i detta sammanhang. Utlämnande av de begärda uppgifterna avseende dessa personer kan därför inte antas leda till skada för bolaget. - Kammarrätten ändrar bolagets beslut på sätt att kammarrätten förordnar att begärda löneuppgifter skall lämnas ut med de undantag som anges i domskälen och avslår överklagandet i övrigt. Handlingarna i målet överlämnas till Helsingborgs Lasarett AB för åtgärd.

I.H. överklagade och yrkade att Regeringsrätten skulle bifalla hennes yrkande att få ta del av allmänna handlingar hos bolaget innehållande uppgifter om lönerna för samtliga anställda i staben och den centrala administrationen. I.H. anförde bl.a. följande. Kammarrättens dom innebär att löneuppgifterna rörande anställda inom verkställande direktörens stab, chefer, personal-, ekonomi- och IT-sekreterare, utvecklare samt ekonomiassistenter med ansvar för patient- och vårdfakturering inom affärsområdet Support omfattas av sekretess. Bolaget har att följa grundläggande kommunalrättsliga principer såsom likställighets- och självkostnadsprinciperna. Verksamheten skall drivas utan vinstsyfte och är till övervägande del skattefinansierad. Mot denna bakgrund kan bolaget inte anses driva affärsmässig verksamhet i sekretesslagens mening. Vidare framgår det inte av kammarrättens dom vilka arbetsuppgifter eller vilken utbildning och kompetens i övrigt personerna har eller på vilket sätt bolaget anser att dessa omständigheter är av stor betydelse för bolaget. Det framgår inte heller på vilket sätt bolagets konkurrenter skulle gynnas om löneuppgifterna lämnades ut. Bolaget har därmed inte på ett tillfredsställande sätt redogjort för på vilket sätt skada kan uppkomma för bolaget. Bolaget har visserligen anført att personalkostnaderna utgör ca 70 procent av dess totala kostnader och att en konkurrent i en upphandlingssituation skulle gynnas om denne fick kännedom om bolagets löneläge i detalj. Med kännedom om lönerna skulle också personal kunna köpas över från bolaget. Den sistnämnda omständigheten är allmängiltig varför den får anses sakna betydelse i målet. Det kan inte vara i enlighet med sekretesslagens syfte att bryta en fast praxis som innebär total offentlighet om löner när verksamheten bedrivs i förvaltningsform. Kammarrättens dom medför att möjligheten till insyn försämrats om verksamheten övergår från förvaltningsform till bolag. En sådan utveckling står inte i överensstämmelse med sekretesslagens föreskrifter om insyn i kommunala bolag. Sammanfattningsvis är bolagets uppgifter om risker för konkurrensskada alltför allmänt hållna för att upphäva huvudregeln om offentlighet.

Prövningstillstånd meddelades.

Bolaget bestred I.H:s yrkande och anförde bl.a. följande. Bolaget ägs av Region Skåne. Bolaget har inom ramen för de grundläggande kommunalrättsliga principerna rätt att t.ex. teckna avtal om vård med andra beställare än Nämnden för Nordvästra Skånes sjukvårdsdistrikt (beställarnämnden). Beställarnämnden har tecknat avtal om produktion av vård. Bolagets verksamhet skall ersättas efter prestation och bolaget tillförs inte medel över budget. Eftersom det råder frihet för patienterna att söka vård fritt, konkurrerar bolaget med andra vårdinrättningar som drivs av Region Skåne, privatägda sjukhus och privata specialistläkarmottagningar. I fråga om personalen konkurrerar bolaget också med personaluthyrningsföretag med inriktning på sjukvård. Verksamheten är till stor del skattefinansierad och saknar vinstsyfte

men detta hindrar inte att verksamheten definieras som affärsverksamhet. De individuella lönerna för vissa anställda är att hänföra till verksamhetens affärs- eller driftförhållanden och uppgifterna omfattas av sekretess enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen. De anställda i verkställande direktörens stab arbetar med uppgifter av stor strategisk betydelse för bolaget. Här finns bl.a. funktionsansvariga för utvecklingen av bolagets ekonomisystem och för bolagets affärsutveckling. Av bolagets totala kostnader utgör personalkostnaderna ca 70 procent. I en upphandling är därför dessa kostnader en väsentlig del av underlaget. En konkurrent med likartad verksamhet gynnas på bolagets bekostnad i en upphandlingssituation om han får detaljkännedom om bolagets löneläge. Än värre för bolaget är emellertid den konkurrens som idag råder om personal. Personal med specialistkunskaper köps över till likartade verksamheter med löfte om högre lön. Sådana förfaranden underlättas, till men för bolaget, om löneuppgifterna inte skyddas av sekretess. En jämförelse med tidigare praxis med presumtion för offentlighet för löneuppgifter hos landstingsägda sjukhus är inte relevant eftersom dessa kunde verka utan konkurrens. Upphandling av vård sker i konkurrens.

Regeringsrätten (2003-02-03, Nilsson, Nord, Stävberg) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Sådana aktiebolag där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande skall enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen jämföras med myndighet vad gäller tillämpningen av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av handlingar hos myndighet samt tillämpningen av sekretesslagens bestämmelser. Detta innebär för de kommunala bolagens del att det vid tillämpningen av sekretesslagen skall bortses från att verksamheten bedrivs i bolagsform och att sekretessbedömningen i stället skall göras som om bolaget varit en del av den kommunala förvaltningen. Helsingborgs Lasarett AB är ett sådant bolag som enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen skall jämföras med myndighet.

Enligt 6 kap. 1 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som bedriver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Med affärsverksamhet förstås enligt uttalanden i förarbetena till bestämmelsen verksamhet som antingen i sin helhet eller i viss avgränsad del är affärsinriktad. Begreppet får inte fattas alltför snävt, se prop. 1979/80:2 del A s. 144.

Mot bakgrund av de uppgifter som bolaget lämnat om förutsättningarna för sin verksamhet får bolaget anses bedriva affärsverksamhet i den mening som avses i 6 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Vidare är uppgifter om anställdas individuella löner att hänföra till bolagets affärs- eller driftförhållanden (jfr RÅ 1998 ref. 32). Det är också klart att de företag som bolaget har angett som konkurrenter, utom bemanningsföretagen, driver väsentligen likartad rörelse som bolaget.

Frågan är då om företag eller myndigheter som driver med bolaget konkurrerande verksamhet skulle gynnas på bolagets bekostnad om de i målet aktuella uppgifterna lämnades ut. Att beakta vid denna bedömning är att offentlig verksamhet inom hälso- och sjukvård kan vara utsatt för konkurrens, antingen den bedrivs av myndighet eller av bolag som ägs av det allmänna. Det är av naturliga skäl väsentligt att en eftersträvd konkurrens mellan olika vårdgivare, offentliga som enskilda, sker på lika villkor. Vikten av konkurrensneutralitet är därför en omständighet att beakta vid skadeprövningen.

Å andra sidan är också att beakta att den lagreglerade handlingsoffentligheten för de kommunala företagen infördes i syfte att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn. De rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll skall inte vara beroende av i vilken form som kommuner och landsting väljer att bedriva sin verksamhet utan samma öppenhet skall i princip gälla för kommunala företag som för kommunala myndigheter, oavsett vilken verksamhet de

bedriver (prop. 1993/94:48 s. 18). Skadebedömningen bör också ske mot bakgrund av att uppgifter om offentliganställdas löner och anställningsvillkor i övrigt enligt en fast etablerad praxis är offentliga.

I förevarande fall består utredningen endast av ett relativt allmänt hållet påstående från bolagets sida om att konkurrenterna skulle gynnas på bolagets bekostnad och av en likaledes allmän hänvisning till att konkurrens råder på marknaden. Utredningen kan därför inte anses visa på sådana konkreta skaderisker som förutsätts för att sekretess skall gälla.

Mot nu angiven bakgrund finner Regeringsrätten att den av bolaget förebringade utredningen inte utgör grund för att anta att ett röjande av de uppgifter som är aktuella i målet skulle skada bolaget på det sätt som avses i 6 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Uppgifterna skall därför lämnas ut.

Regeringsrättens avgörande. Med bifall till I.H:s yrkande upphäver Regeringsrätten kammarrättens dom och Helsingborgs Lasarett AB:s beslut i överklagade delar. Det ankommer på bolaget att lämna ut de efterfrågade handlingarna.

Regeringsråden Schäder och Melin var skiljaktiga och anförde: Enligt 6 kap. 1 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som bedriver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Med affärsverksamhet förstås enligt uttalanden i förarbetena till bestämmelsen verksamhet som antingen i sin helhet eller i viss avgränsad del är affärsinriktad. Begreppet får inte fattas alltför snävt, se prop. 1979/80:2 del A s. 144.

Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 1998 ref. 32 uttalat att uppgifter om anställdas individuella löner i och för sig är att hänföra till en myndighets affärs- eller driftförhållanden. Detta uttalande kan inte förstås på annat sätt, än att uppgifterna ansetts utgöra uppgifter i myndighetens affärsverksamhet. Endast om så var fallet fanns det nämligen anledning för domstolen att avgöra om de varit att hänföra till affärs- eller driftförhållandena.

Vi ifrågasätter om denna tolkning är riktig. Begreppet affärsverksamhet skall visserligen inte fattas alltför snävt, men det måste ändå enligt vår uppfattning ta sikte på myndighetens utåtriktade, kundorienterade aktiviteter. Myndighetens uppgörelser med den egna personalen faller däremot utanför affärsverksamheten. Ser man myndighetens beslut att på vissa villkor anställa en person som en del av myndighetens affärsverksamhet får detta enligt vår mening dessutom till konsekvens att också den anställde anses ha trätt i affärsförbindelse med myndigheten och att 8 kap. 10 § sekretesslagen därför skulle kunna bli tillämplig. Detta kan inte ha varit lagstiftarens mening.

Vi förordar mot denna bakgrund att frågan om personalens lönevillkor kan vara att hänföra till en myndighets affärsverksamhet enligt 5 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall avgöras av Regeringsrätten i dess helhet.

Överröstade i denna fråga är vi i övrigt ense med majoriteten.

Föredraget 2002-11-27, föredragande Bergquist, målnummer 3367-2001

---

**Sökord:** Allmän handling

**Litteratur:** Prop. 1993/94:48 s. 18-21, 28, 45-46, 48-49; Regner m.fl., Sekretesslagen 1:30-31, 6:2-5

---