

Ökad insyn i fristående skolor

*Betänkande av Utredningen om
offentlighetsprincipen i fristående skolor*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:82

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24350-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 19 juni 2014 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor och att göra konsekvensanalyser av en sådan reglering.

Samma dag förordnades f.d. justitierådet Marianne Eliason som särskild utredare.

Den 12 september 2014 förordnades ämnesrådet Anna Barklund, Utbildningsdepartementet, rättssakkunniga Annette Carlsson, Justitiedepartementet, numera ämnesrådet Per Eriksson, Utbildningsdepartementet, och enhetschefen Andreas Spång, Statens skolinspektion, att som experter biträda utredningen.

Hovrättsassessorn Emina Fazlic anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 6 oktober 2014.

Annette Carlsson entledigades med verkan fr.o.m. den 31 augusti 2015.

Kommittéadministratören Anna Wessung har svarat för textredigering och layout.

Utredningen som har antagit namnet Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor, överlämnar härmed betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82). Förslaget har utarbetats i samråd med experterna. I betänkandet har därför använts uttrycket ”vi”.

Uppdraget är därmed slutfört.
Stockholm i september 2015

Marianne Eliason

/Emina Fazlic

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	17
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	17
1.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	19
1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	22
1.4 Förslag till lag om ändring i förslaget till lag (2015:000) om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedriva verksamheter	26
2 Utredningsuppdraget och dess genomförande	29
2.1 Utredningens uppdrag	29
2.2 Utredningens arbete	30
3 Gällande rätt	31
3.1 Offentlighetsprincipen	31
3.2 Offentlighets- och sekretesslagen.....	34
3.2.1 Bestämmelser om sekretess	36
3.2.2 Registreringsskyldighet enligt OSL	40
3.2.3 Handlingsoffentlighet hos vissa enskilda rättssubjekt	41
3.2.4 Meddelarskydd för anställda hos vissa enskilda rättssubjekt	43

3.3	Förvaltningslagen	45
3.3.1	Förvaltningslagens tillämpning	45
3.3.2	Krav på myndigheters öppethållande.....	47
3.4	Arkivlagen.....	48
3.5	Skollagen	50
3.5.1	Fristående skolor.....	50
3.5.2	Bidrag till fristående skolor	53
3.5.3	Tillsyn och insyn	54
3.6	Associationsrätt och bestämmelser om enskilda näringsidkare.....	58
3.6.1	Aktiebolag	58
3.6.2	Handelsbolag.....	59
3.6.3	Ekonomisk förening	60
3.6.4	Ideell förening	61
3.6.5	Stiftelse	62
3.6.6	Enskild näringsidkare.....	63
4	Friskolesektorn i Sverige.....	65
4.1	Omfattningen av fristående skolor	65
4.2	Skolaktörernas storlek.....	66
4.3	Associationsformer	68
4.4	Ägarstrukturen	69
4.5	Grundskolan i siffror.....	70
4.6	Gymnasieskolan i siffror	72
5	Tillgång till uppgifter om fristående skolor.....	73
5.1	Uppgifter hos vissa myndigheter	73
5.1.1	Statens skolinspektion	73
5.1.2	Statens skolverk.....	74
5.1.3	Bolagsverket	75
5.1.4	Länsstyrelserna.....	77
5.2	Dokumenthantering i fristående skolor.....	77
5.2.1	Individuella utvecklingsplaner.....	78

5.2.2	Nationella prov.....	78
5.2.3	Slutbetyg och betygskatalog.....	79
5.2.4	Elevjournaler.....	79
5.2.5	Utdrag ur belastningsregistret.....	80
6	Synpunkter från olika aktörer.....	81
6.1	Fristående skolors synpunkter.....	82
6.1.1	Friskolornas riksförbund.....	82
6.1.2	Idéburnas skolors riksförbund.....	83
6.2	Kommunala skolor och offentlighetsprincipen.....	84
6.2.1	Sveriges Kommuner och Landsting.....	84
6.2.2	Kommunala skolor i Stockholms kommun.....	85
6.2.3	Kommunala gymnasieskolor i Göteborgs kommun.....	85
6.2.4	Kommunala skolor på några andra orter.....	87
6.3	Privaträttsliga subjekt och kommunala bolag som tillämpar OSL.....	88
6.4	Media.....	90
7	Överväganden och förslag om införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor.....	91
7.1	Utgångspunkt för förslaget.....	91
7.2	Handlingsoffentlighet i fristående skolor.....	93
7.3	Vilken friskolenivå ska jämföras med myndighet?.....	96
7.4	Samtliga huvudmän ska omfattas.....	98
7.5	Vad ska omfattas av handlingsoffentligheten?.....	100
7.6	Lagteknisk lösning.....	102
7.7	Meddelarskydd i fristående skolor.....	103
7.8	Behöver materiella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen ändras?.....	104
7.9	Övriga ändringar.....	105
7.9.1	Registrering av allmänna handlingar.....	106

7.9.2	Tillgänglighet.....	107
7.9.3	Överklagbara beslut	110
7.10	Översyn av vissa bestämmelser utanför OSL	111
7.10.1	Arkivlagen.....	111
7.10.2	Kommuners arkivering av betygshandlingar för elever i fristående skolor.....	114
7.10.3	Kommuners insyns rätt	115
7.10.4	Tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet.....	116
7.11	Ikraftträdande	116
8	Konsekvensbeskrivning.....	119
8.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav	119
8.2	Utredningens förslag.....	121
8.3	Konsekvensanalys.....	121
8.3.1	Problemet och vad som ska uppnås	121
8.3.2	Alternativa lösningar.....	122
8.3.3	Vilka berörs av regleringen.....	123
8.3.4	Konsekvenser för huvudmän för fristående skolor	124
8.3.5	Konsekvenser för offentlig verksamhet.....	141
8.3.6	Konsekvenser för elever.....	144
8.3.7	Övriga konsekvenser	146
9	Författningskommentar	149
9.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	149
9.2	Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782).....	151
9.3	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	153
9.4	Förslaget till lag om ändring i förslaget om lag (2015:000) om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter.....	156

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:91..... 159

Bilaga 2 Enkät till kommunala skolor..... 169

Förkortningar

ABL	aktiebolagslagen (2005:551)
BEO	Barn- och elevombudet
BFL	bokföringslagen (1999:1078)
BrB	brottsbalken
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
EFL	lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar
FL	förvaltningslagen (1986:223)
HBL	lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen Högsta förvaltningsdomstolens årsbok
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
PUL	personuppgiftslagen (1998:204)
RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SKOLFS	Skolverkets Författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

TF	tryckfrihetsförordningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen
ÅRL	årsredovisningslagen (1995:1554)
1980 års sekretesslag	sekretesslagen (1980:100)
1985 års skollag	skollagen (1985:1100)

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag är lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt att göra konsekvensanalyser av en sådan reglering. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolorna, förvaltningarna och huvudmännen för fristående skolor. En utgångspunkt är också att elevernas integritet ska skyddas. I uppdraget ingår även att överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen och i så fall föreslå hur denna ändring bör se ut samt överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, skollagens (2010:800) bestämmelser om kommuners insynsrätt och andra bestämmelser som gäller uppgifter och handlingar hos eller från fristående skolor fortfarande fyller en funktion om offentlighetsprincipen införs.

Bakgrunden till uppdraget är den sexpartiöverenskommelse inom ramen för Friskolekommittén som presenterades i maj 2013. Kommittén föreslog att fristående skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen och att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur ett införande av offentlighetsprincipen i de fristående skolorna i praktiken ska gå till.

Ökad insyn i fristående skolor

Enligt nuvarande reglering är allmänhetens rätt till insyn i en skola beroende av huvudmannskapet. Huvudmännen för de fristående skolorna är, till skillnad från de kommunala huvudmännen, inte skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Detta begränsar allmänhetens möjligheter att ta del av deras handlingar.

Utredningen föreslår – i enlighet med utgångspunkten i direktiven – att offentlighetsprincipen ska införas hos huvudmän för fristående skolor. En ny bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) av innebörd att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Samtliga huvudmän för fristående skolor ska omfattas. Huvudmännen ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter. Några materiella ändringar i OSL bedöms inte vara nödvändiga. Det innebär bl.a. att elever i fristående skolor kommer att omfattas av samma sekretessbestämmelser i OSL som elever i kommunala skolor.

Anställda och uppdragstagare i de fristående skolorna ska omfattas av meddelarskydd. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL utvidgas därför till att omfatta även huvudmännen för de fristående skolorna.

Införandet av handlingsoffentlighet i de fristående skolorna för med sig ett antal nya krav på huvudmännen. De ska bl.a. vara skyldiga att registrera sina allmänna handlingar enligt samma principer som gäller för myndigheter. Bestämmelserna i TF och OSL om tillhandahållande av allmänna handlingar och om tillgänglighet blir tillämpliga på de enskilda huvudmännen. Utredningens bedömning är att några mer detaljerade bestämmelser om tillgänglighet inte bör införas.

Huvudmän för fristående skolor ska tillämpa arkivlagen

En effektiv tillämpning av offentlighetsprincipen kräver att allmänna handlingar bevaras. Den kommunala arkivmyndigheten föreslås vara arkivmyndighet för arkiven hos huvudmännen för fristående skolor och därmed också ha tillsyn över arkiven. Det blir möjligt för bl.a. kommunerna att meddela föreskrifter om arkivvården. Kommunerna ges också en rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och förvaring av arkiven.

Vissa ändringar i skollagen är nödvändiga

Allmänhetens behov av insyn i de fristående skolorna kommer att tillgodoses genom bestämmelserna om handlingsoffentlighet i OSL. Utredningen bedömer därför att det inte längre finns något behov av de bestämmelser i skollagen som medger den kommun där den fristående skolan är belägen rätt till insyn i syfte att tillgodose allmänhetens behov. De aktuella bestämmelserna i skollagen anpassas till detta.

Utredningens förslag om att huvudmännen för de fristående skolorna ska åläggas arkivskyldighet för sina allmänna handlingar innebär att elevernas betygshandlingar kommer att omfattas av denna arkivskyldighet. Bestämmelsen i 29 kap. 18 § skollagen om att kommunerna ska arkivera slutbetyg m.m. blir då överflödiga och kan upphävas.

Konsekvenser av utredningens förslag

Förslaget medför vissa konsekvenser för de enskilda huvudmännen, eftersom det kommer att leda till en ökad administrativ börda och vissa kostnader. Mot bakgrund av att frågan om bidragen till de fristående skolorna för närvarande är föremål för en särskild utredning, Skolkostnadsutredningen (U 2014:14), är det enligt utredningens uppfattning inte meningsfullt att nu lägga fram ett förslag om en ändrad ordning av de gällande bidragsbestämmelserna för administrativa kostnader.

Ikraftträdande

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017. Handlingar som kommit in till de fristående skolorna före denna dag ska enligt förslaget inte omfattas av den nya regleringen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 13 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 a §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Dessa huvudmän ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

13 kap.**2 §¹**

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 §, beträffande den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 §, och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 §, beträffande den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 § eller 3 a §, och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och

3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

Vad som föreskrivs i första stycket om anställda och uppdragstagare gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet.

I 14 kap. 1 § finns bestämmelser om ansvar för vissa överträdelser av förbuden i första stycket 2 och 3.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 a § gäller inte handlingar som före den 1 juli 2017 kommit in till eller upprättats hos huvudmän för fristående skolor.

¹ Senaste lydelse SFS 2010:1348.

1.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

Härigenom föreskrivs i fråga om arkivlagen (1990:782) dels att 2 a och 8 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf 16 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §²

Det som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Det som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla även för

1. arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), och

2. arkiv hos sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen.

8 §³

Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fullgör

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och

² Senaste lydelse SFS 2009:445.

³ Senaste lydelse SFS 2010:1999.

sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket 1 fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv och av de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.

Den statliga arkivmyndigheten ska också sköta tillsynen över att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

16 a §

Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en kommun, får meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven och för förvaring av övertagna arkiv.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2. Skyldigheten att arkivera allmänna handlingar enligt 2 a § 2 gäller inte handlingar som före den 1 juli 2017 kommit in till eller upprättats hos huvudmän för fristående skolor.

1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)
dels att 29 kap. 18 § ska upphöra att gälla,
dels att 9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 §,
15 kap. 34 §, 18 kap. 37 § och 29 kap. 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

22 §⁴

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

10 kap.

41 §⁵

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

⁴ Senaste lydelse SFS 2014:903.

⁵ Senaste lydelse SFS 2014:903.

11 kap.40 §⁶

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

14 kap.18 §⁷

Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

15 kap.34 §⁸

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

⁶ Senaste lydelse SFS 2014:903.

⁷ Senaste lydelse SFS 2014:903.

⁸ Senaste lydelse SFS 2014:903.

18 kap.37 §⁹

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

29 kap.

14 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För det allmännas verksamhet *och för verksamhet hos huvudmän för fristående skolor* gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

29 kap.

18 §

Huvudmannen för en fristående skola där betyg sätts ska lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som

⁹ Senaste lydelse SFS 2014:903.

*eleven får efter fullföljd gymnasie-
utbildning till den kommun där
skolan är belägen.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
2. Bestämmelsen i 29 kap. 14 § gäller i sin äldre lydelse för förhållanden som avser tid före den 1 juli 2017.
3. Äldre föreskrifter gäller för slutbetyg och andra betygsdokument som en huvudman för en fristående skola har överlämnat eller skulle ha överlämnat till den kommun där skolan är belägen före den 1 juli 2017.

1.4 Förslag till lag om ändring i förslaget till lag (2015:000) om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedriva verksamheter

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2015:000) om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedriva verksamheter ska ha följande lydelse.

2 §¹⁰

Denna lag gäller för enskild yrkesmässigt bedriven verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och

1. som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. respektive 25 kap. skollagen (2010:800),

2. som utgör hälso- och sjukvård respektive tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) respektive tandvårdslagen (1985:125), eller

3. som utgör socialtjänst. Med socialtjänst avses i denna lag verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistensersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Lagen gäller dock inte företag där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande och inte heller för de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Lagen gäller dock inte företag där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande, *huvudmän för fristående skolor som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* och de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Utän hinder av att en verksamhet inte längre är en sådan verksamhet som avses i första stycket ska den anses tillhöra denna lags

¹⁰ Lydelse enligt SOU 2013:79.

tillämpningsområde såvitt avser uppgifter om den tidigare bedrivna verksamheten.

Denna lag träder i kraft...

2 Utredningsuppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag framgår av direktiven (dir 2014:91), *se bilaga 1*. Enligt direktiven ska utredaren lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor och göra konsekvensanalyser av en sådan reglering. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som inte onödigt ökar den administrativa bördan för skolorna, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor. En utgångspunkt är också att elevernas integritet ska skyddas. Utredaren ska bl.a. utreda hur en reglering för fristående skolor inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola kan utformas för att offentlighetsprincipen ska bli tillämpbar på såväl huvudmannanivå som skolenhetsnivå. Utredaren ska vidare överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen och i så fall föreslå hur denna ändring bör se ut samt överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, skollagens (2010:800) bestämmelser om kommuners insynsrätt och andra bestämmelser som gäller för uppgifter och handlingar hos eller från fristående skolor fortfarande fyller en funktion om offentlighetsprincipen införs. I uppdraget ingår även att analysera hur den administrativa bördan påverkas för små, medelstora och stora skolenheter och huvudmän, samt vilka konsekvenserna blir för eleverna i de fristående skolorna och om utbudet av fristående skolor – och därmed möjligheten att välja skola – kommer att påverkas. Utredningen ska slutligen lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet påbörjades i oktober 2014. Utredningen har haft åtta sammanträden, varav ett tvådagarssammanträde.

Under hösten 2015 besökte jag och utredningens sekreterare Statens skolinspektion för att informera oss om hur friskolesektorn ser ut i dag. Vid besöket deltog även en av experterna.

Under våren 2015 har jag och sekreteraren haft möten med dels Friskolornas riksförbund, dels Idéburna skolors riksförbund för att informera oss om deras syn på de frågor som behandlas i direktiven. Vi har vidare besökt Sveriges Kommuner och Landsting, Utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun samt Riksarkivet. Vid ett tillfälle haft vi haft möte med företrädare för Valfärdsutredningen (Fi 2015:01). Jag har också vid ett tillfälle sammanträffat med företrädare för Skolkostnadsutredningen (U 2014:14).

Jag har vidare sammanträffat med två journalister på Lärarnas tidning för att få synpunkter på vilka uppgifter massmedia kan förväntas vara intresserade av.

Sekreteraren har haft möte med Utbildningsförvaltningen i Göteborgs kommun. Därtill har hon haft flera kontakter med dels kommunala grundskolor och företag, dels enskilda organ som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Syftet med dessa kontakter har varit att få information om tillämpningen av offentlighetsprincipen i skolor med kommunal huvudman samt andra organ som omfattas av OSL. Sekreteraren har även haft kontakt med Statens skolverk i syfte att kunna uppskatta kostnader för verket att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial som kommer att behövas med anledning av utredningens förslag.

Utredningen har därtill genomfört en mindre enkät (se *bilaga 2*). Enkäten sändes ut till 21 slumpmässigt valda kommunala skolor i landet. Det var dock endast fyra skolor som besvarade den. Resultaten av enkäten presenteras kortfattat i avsnitt 6.

3 Gällande rätt

3.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen har olika beståndsdelar. Bestämmelserna i regeringsformen (RF) om yttrande- och informationsfrihet gäller för dem som är verksamma hos det allmänna – de s.k. offentliga funktionärerna – lika väl som för medborgarna i gemen. I RF slås också fast principen om domstolsförhandlingars offentlighet. Tryckfrihetsförordningen (TF) innehåller å sin sida bestämmelser om – förutom tryckfriheten – allmänna handlingars offentlighet samt om den s.k. meddelarfriheten, som innebär stora möjligheter att lämna information för publicering i tidningar och andra tryckta skrifter. Såvitt gäller andra grundlagsskyddade medier än tryckta skrifter finns bestämmelser om meddelarfrihet i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF.

Principen om allmänna handlingars offentlighet gäller enligt 2 kap. 1 § TF svenska medborgare. Utländska medborgare är enligt 14 kap. 5 § andra stycket TF likställda med svenska medborgare, men denna rätt kan inskränkas genom TF eller annan lag. Några sådana inskränkningar finns inte.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF ska varje begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i en särskild lag eller i en annan lag som den förstnämnda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. För att en handling ska anses förvarad hos en myndighet behöver den inte nödvändigtvis finnas i myndighetens lokaler. Det kan räcka att handlingen borde finnas där men att den för tillfället finns hos en befattningshavare vid myndigheten eller annars hos någon, från vilken myndigheten lätt kan kräva in handlingen (H. Strömberg, B. Lundell, *Handlingsoffentlighet och sekretess*, 11 u., 2009 s. 16). En upptagning ska anses vara förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 3 § andra stycket TF).

Enligt 2 kap. 6 § TF anses handling inkommen till myndighet när den har anlönt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En upptagning anses inkommen till en myndighet när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF.

En handling anses upprättad hos myndigheten när handlingen har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket handlingen hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten, eller – om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, – när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (2 kap. 7 § första stycket TF).

I 2 kap. 9 § TF finns vissa undantag. Minnesanteckningar som inte har expedierats anses inte heller efter den tidpunkt de har upprättats som allmänna handlingar om de inte har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria eller annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Det bör observeras att, för att en handling ska hänföras till undantaget, det krävs att den hänför sig till ett visst ärende. Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats anses inte heller som allmän handling om det inte omhändertagits för arkivering.

Det finns tillfällen då en handling – trots att den kan vara både förvarad hos myndigheten samt inkommen eller upprättad – ändå inte är att anse som allmän handling. Sådana generella undantag

finns i 2 kap. 10 och 11 §§ TF. Bl.a. utgör handlingar som ingår i ett bibliotek normalt inte allmänna handlingar.

En allmän handling som får lämnas ut ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 12 § TF). Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett flertal beslut (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2011/12 s. 539 och 2012/13 s. 475) uttalat att innebörden av detta är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. En sökande har i princip rätt att när som helst under personalens tjänstetid ta del av allmänna handlingar (se JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s. 250).

Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § TF). Bestämmelserna om myndigheters rätt att ta ut avgift för kopior av allmänna handlingar finns i avgiftsförordningen (1992:191). En myndighet ska ta ut avgift för att den efter särskild begäran lämnar ut kopia av allmän handling om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor, för varje sida därefter är avgiften två kronor. I vissa fall ska myndigheten även ta ut ersättning för portokostnad (15 och 16 §§ avgiftsförordningen).

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 14 § TF). Om en myndighet avslår en begäran att få ta del av en handling eller lämnar ut en allmän handling med förbehåll (se 10 kap. 14 § OSL), som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden överklaga beslutet hos domstol (2 kap. 15 § TF). Detta gäller dock inte om det är riksdagen eller regeringen som har avslagit begäran.

3.2 Offentlighets- och sekretesslagen

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast när det är påkallat med hänsyn till sju olika uppräknade intressen. Flertalet punkter avser det allmännas intressen, bl.a. det allmännas ekonomiska intresse (p. 6). P. 7 avser enskildas intressen, nämligen skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar ska anges noga i bestämmelser i särskild lag eller i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen är OSL.

OSL är indelad i sju avdelningar. Inom varje avdelning finns ett antal kapitel.

Avdelning I innehåller inledande bestämmelser och omfattar tre kapitel. I 2 kap. 1 § föreskrivs att förbud att utnyttja eller röja en sekretessbelagd uppgift gäller för myndigheter. Ett sådant förbud gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund.

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på annat sätt (3 kap. 1 §).

Avdelning III innehåller allmänna bestämmelser om sekretess. Enligt 8 kap. 1 § får en uppgift för vilken sekretess gäller enligt lagen inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen hänvisar till. OSL gäller således inte bara frågor om utlämnande från myndigheter till enskilda utan också utlämnande myndigheter emellan. Vissa särregler finns såvitt avser myndigheter. Enligt 8 kap. 2 § gäller det som sägs i lagen också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Det sagda innebär att hos vissa myndigheter sekretessbelagda uppgifter inte kan cirkulera fritt inom hela myndigheten utan bara inom varje självständig verksamhetsgren. Ett exempel på en självständig verksamhetsgren inom en skola är skolhälsovården. Uppgifter som finns inom skolhälsovården kan således inte fritt lämnas till en lärare.

I avdelning IV finns bestämmelser om sekretess till skydd för allmänna intressen. Avdelning V innehåller bestämmelser om sekretess

till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

En sekretessbestämmelse brukar bestå av tre huvudsakliga rekvisit eller förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Det är rekvisit som anger föremålet för sekretessen, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka. Sekretessens *föremål* är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilds personliga förhållanden. En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av verksamhet eller i en viss typ av ärenden eller hos en viss myndighet. En kombination av dessa rekvisit kan också förekomma. Det sagda innebär att en viss uppgift kan vara offentlig hos en myndighet, t.ex. en domstol, men sekretessbelagd hos en annan, t.ex. Försäkringskassan. Sekretessens *styrka* bestäms normalt med hjälp av s.k. skaderekvisit. Ett rakt skaderekvisit i en sekretessbestämmelse innebär att offentlighet är huvudregel och att sekretess endast gäller för uppgiften om det kan antas att viss skada eller men uppkommer om uppgiften röjs. Presumtionen är för offentlighet. Rakt skaderekvisit förekommer inom t.ex. socialförsäkringsområdet. Omvänt skaderekvisit innebär att sekretess är huvudregel och att utlämnande av en uppgift medges endast om det står klart att den kan röjas utan att viss skada eller men uppkommer. Här föreligger alltså en presumtion för sekretess. Omvänt skaderekvisit gäller t.ex. för uppgifter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

Beträffande den närmare innebörden av begreppen skada och men, se bl.a. prop. 2008/09:150 s. 349 och 350.

Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på samma uppgifter är det som huvudregel den strängaste sekretessbestämmelsen som ska fälla utslaget (7 kap. 3 §).

Vidare skiljer man på primär och sekundär sekretess. Det område för en sekretessregels tillämpning som följer av att sekretessen är begränsad till ett visst ärende, en viss verksamhet eller en viss myndighet brukar kallas för det primära sekretessområdet. Inom detta område gäller alltså *primär sekretess*. Lagen innehåller emellertid regler som innebär att sekretessen kan spridas utanför det primära området. Detta brukar kallas för *sekundär sekretess*.

Sekundär sekretess förekommer framför allt hos domstolar, arkivmyndigheter och forskningsmyndigheter. Gemensamt för dem är att de ofta tar emot sekretessbelagda handlingar från andra myndigheter. Den sekretessbestämmelse som gäller hos den första myndigheten blir då tillämplig också hos den mottagande myndigheten.

3.2.1 Bestämmelser om sekretess

Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden

I 21 kap. OSL finns primära sekretessbestämmelser rörande sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden och som gäller oavsett i vilket sammanhang de förekommer, dvs. hos alla myndigheter.

Enligt 21 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denna kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller således med ett rakt kvalificerat skaderekvisit. Även mindre känsliga uppgifter kan dock sekretessbeläggas beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen kan falla olika ut beroende på om den enskilde är underårig eller vuxen och även beroende på den enskildes egen inställning. Vissa undantag finns dock (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar [1 juli 2014, Zeteo], kommentaren till 21 kap. 1 §).

Enligt 21 kap. 3 § gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga om det av särskild anledning kan antas att en enskild eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde röjs. Undantag från bestämmelsen finns.

Enligt 21 kap. 5 § gäller sekretess för uppgifter som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt

men som föranleds av förhållandet mellan utlännningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen syftar till att förhindra att uppgifter ska röjas om politiska flyktingar här i landet som kan leda till repressalier mot flyktingen eller hans anhöriga i hemlandet (prop. 1979/80:2 Del A s. 208).

Vidare gäller enligt 21 kap. 7 § sekretess för personuppgifter, om det kan antas att ett utlämnade skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).

Den tystnadsplikt som följer av 21 kap. 1, 3 och 5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (21 kap. 8 §). Se vidare avsnitt 3.2.4.

Sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet

I 23 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet, m.m.

Enligt 23 kap. 2 § första stycket gäller sekretess i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Föremålet för sekretessen är således framför allt uppgifter om eleverna som hänför sig till skolans särskilda elevstödande verksamhet. Också uppgift av personlig natur som rör andra personer – föräldrar, syskon, kamrater m.fl. – kan omfattas av sekretessen.

Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. uppgifter får lämnas ut bara om det står klart att utlämnandet inte kan vara till men för den som uppgifter rör eller någon närstående till denne.

I fråga om skolans särskilda elevstödande verksamhet i övrigt, dvs. den stödverksamhet som bedrivs av andra än psykologer, kuratorer eller specialpedagoger, regleras sekretessen i andra stycket. Även här är det uppgifter om enskildas personliga förhållanden som skyddas, dock med ett rakt skaderekvisit, dvs. sekretessen gäller bara om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Uppgifter om framför allt en elevs betyg, studieresultat eller frånvaro anses inte hänförliga till elevstödjande verksamhet i den betydelse detta begrepp har i 23 kap. 2 §. Sådana uppgifter torde alltså i regel vara offentliga.

Enligt andra stycket gäller vidare sekretess för uppgifter som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen i sådana ärenden kan omfatta också uppgifter om elevens studieresultat, något som inte är fallet inom den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt

Med hänsyn till intresset av insyn i skolverksamheten gäller sekretessen inte beslut i ärenden enligt andra stycket. Utanför det sekretesskyddade området faller vidare uppgifter som hänför sig till elevens studiesituation i mera begränsad bemärkelse.

Skaderekvisiten i första och andra styckena innebär bl.a. att uppgifter om elever i viss utsträckning kan lämnas till andra myndigheter. Vidare kan uppgiften lämnas ut efter samtycke från den berörde.

För en närmare beskrivning av bestämmelsen, se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 juli 2014, Zeteo), kommentaren till 23 kap. 2 § OSL.

Klasslistor innehållande elevers namn, adressuppgifter m.m. betraktas normalt som harmlösa uppgifter som typiskt sett kan lämnas ut i de fall sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit (se RÅ 2005 ref. 78 och Kammarrätten i Sundsvalls, dom den 28 september 2011 i mål 1667-11).

Vid befarad personförföljelse och andra former av trakasserier är det möjligt att sekretessbelägga uppgifter om elevers och vårdnadshavares identitet, adresser och andra liknande uppgifter (23 kap. 2 § tredje stycket). Sekretessen gäller i detta fall med ett kvalificerat rakt skaderekvisit.

I 23 kap. 7 § finns bestämmelser om sekretess i bl.a. Statens skolinspektions tillsynsverksamhet för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I ett tillsynsärende avseende en fristående skola kan givetvis Skolinspektionen få del av integritetskänsliga uppgifter om elever m.fl. Om uppgifterna förekommer i handlingar som kommer in till eller upprättas hos Skolinspektionen kommer de att finnas i allmänna

handlingar där. Denna bestämmelse möjliggör att sådana uppgifter kommer att omfattas av sekretess.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inskränkt när det gäller uppgift som hänför sig till annat än ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier (23 kap. 8 §).

Sekretess till skydd för enskildas ekonomiska intressen

I 30 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet.

Enligt 30 kap. 23 § gäller sekretess – i den utsträckning som regeringen meddelar föreskrifter om det – i en statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. tillståndsgivning och tillsyn med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden m.m. om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Några föreskrifter som tar sikte på uppgifter om ekonomiska förhållanden hos de fristående skolorna som kommer fram vid Skolinspektionens tillsyn har inte meddelats.

Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intressen

Bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse finns i 19 kap. OSL.

Enligt 19 kap. 1 § första meningen gäller sekretess i en 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. Under motsvarande förutsättning gäller enligt andra meningen sekretess hos en myndighet för uppgifter om affärs- och driftförhållanden hos bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser som driver affärsverksamhet och där det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision. Bestämelsen i andra stycket tar enligt vad som framgår av förarbetena

främst sikte på bolag som drivs i kommunal regi. Syftet med bestämmelsen är att ge sekretess för uppgifter hos de myndigheter som utövar det allmännas ägarfunktion eller revisionsuppdrag (se prop. 1979/80:2 del A s. 147).

Med affärs- eller driftförhållanden avses bl.a. förvärv, överlåtelser, upplåtelser eller användning av egendom, tjänster m.m. och också affärshemligheter av mera allmänt slag som verksamhetsriktlinjer m.m., se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 juli 2014, Zeteo), kommentar till 19 kap. 1 § och där gjorda rättsfallshänvisningar. Begreppet får inte fattas alltför snävt (se a. prop. s. 144). Utmärkande för affärsverksamhet är i allmänhet att verksamheten bedrivs under krav på viss vinst eller åtminstone så att verksamheten går ihop ekonomiskt, låt vara att den kan vara delvis subventionerad (se a. prop. s. 145).

Sekretess gäller vidare enligt 19 kap. 3 § för uppgift som hänförs sig till ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Affärshemligheter av mera allmänt slag så som marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, planer rörande reklamkampanjer, utredningar av annat slag, prov, förhandlingar och andra affärshändelser omfattas. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet. Skaderekvisitet är utformat för att skydda myndigheternas affärsverksamheter från insyn från konkurrenternas sida. Bestämmelsen är bl.a. tillämplig i upphandlingsärenden.

3.2.2 Registreringsskyldighet enligt OSL

Avdelning II i OSL handlar om myndigheters hantering av allmänna handlingar I 5 kap. finns bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar.

Enligt 5 kap. 1 § ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet om inte annat följer av vissa i paragrafen angivna undantag. Exempelvis behöver handlingar som inte omfattas av sekretess inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Registreringsskyldigheten är således ovillkorlig i fråga om handlingar som omfattas av sekretess.

Av bestämmelsens tredje stycke framgår att, om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, den varken behöver registreras eller hållas ordnad. Som exempel på sådana handlingar brukar anges kopior, reklam o.d.

Bestämmelsen innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid i beslut uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt. För en handling som kommer in till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handlingar som ges in till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att de registreras i nära anslutning till ingivandet. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande dag (se JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 565).

Det förhållandet att en försändelse är ställd till en tjänsteman personligen befriar inte från registreringskyldigheten i det fall försändelsen ankommer på myndigheten (se JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 395).

3.2.3 Handlingsoffentlighet hos vissa enskilda rättssubjekt

Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet gäller inte för enskilda rättssubjekt, t.ex. ett aktiebolag. Inte heller blir ett privaträttsligt subjekt myndighet av den anledningen att det anförtrotts sådana förvaltningstuppgifter som avses i 12 kap. 4 § RF.

OSL innehåller emellertid bestämmelser som i viss mån utsträcker tillämpningen av offentlighetsprincipen utöver vad som följer av TF till vissa enskilda rättssubjekt. Det är två olika grupper av organ som omfattas. Bestämmelserna finns i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL.

Enligt 2 kap. 3 § ska vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också gälla handlingar hos vissa juridiska personer som tagit över vården av kommunala angelägenheter (se 3 kap. 16 § kommunallagen [1991:900]) och i vilka kommuner, landsting och kommunalförbund – antingen var för sig eller tillsammans – utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådan bestämmanderätt föreligger beträffande:

- aktiebolag (och ekonomiska föreningar), om de äger aktier (andelar) med – eller på annat sätt förfogar över – mer än hälften av samtliga röster i bolaget (föreningen) eller har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i bolagets (föreningens) styrelse,
- stiftelser, om de har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av stiftelsens styrelseledamöter, och
- handelsbolag, om de utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän.

De angivna bolagen, föreningarna och stiftelserna ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter.

Enligt 2 kap. 4 § ska vissa privaträttsliga organ, som anges i en särskild bilaga till OSL, i hela eller delar av sin verksamhet, tillämpa bestämmelserna i TF om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. De i bilagan angivna organen ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter. Dessa bestämmelser infördes ursprungligen år 1988 (se prop. 1986/87:151, KU 1987/88:36, rskr. 1987/88:90, SFS 1988:836). Utmärkande för de organ som ursprungligen omfattades var att de för det allmännas (statens) räkning fullgjorde förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning mot enskilda (beträffande begreppet myndighetsutövning, se Holmberg m.fl., Grundlagarna 3 u. s. 565 och där lämnade hänvisningar). Bilagan har genom åren återkommande kompletterats så att den numera omfattar betydligt flera organ än vad den gjorde inledningsvis. Det område som omfattas är numera inte alltid inskränkt till sådant som innebär myndighetsutövning utan all verksamhet hos ett organ kan omfattas. Som exempel på fristående organ kan nämnas Notarius publicus (all verksamhet), Radiotjänst i Kiruna AB (ärenden om TV-avgifter), Handelshögskolan i Stockholm (statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander), Chalmers tekniska högskola AB (all verksamhet) och Internationella Handelshögskolan i Jönköping AB (all verksamhet).

En konsekvens av att vissa privaträttsliga organ ska omfattas av TF och jämföras med myndigheter vid tillämpning av OSL är att dessa har en skyldighet att på begäran lämna ut allmänna offentliga handlingar till allmänheten. De omfattas också av upplysnings-

skyldigheten i 6 kap. 4 § OSL, dvs. att på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos dem. Även bestämmelser om registrering ska följas för handlingar som inkommer till eller upprättas hos dessa enskilda rättssubjekt. Ytterligare konsekvenser är bl.a. att organen står under JO:s och JK:s granskning, att organets beslut att inte lämna ut en handling kan överklagas till förvaltningsdomstol och att företrädare för organen kan ådra sig ansvar för tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken, BrB) eller brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § BrB).

Det bör observeras att ett organ som enligt OSL ska jämföras med myndighet inte kan erhålla sekretesskydd med stöd av en bestämmelse som gäller till förmån för enskildas ekonomiska förhållanden (se bl.a. RÅ 2001 ref. 79 och RÅ 2002 ref. 24).

3.2.4 Meddelarskydd för anställda hos vissa enskilda rättssubjekt

Med meddelarfrihet avses normalt det komplex av regler i TF respektive YGL som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedier. Denna frihet ingår som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen.

De grundläggande bestämmelserna om meddelarfrihet innebär att varje medborgare har rätt att lämna uppgifter om vad som helst till den som kan offentliggöra uppgifterna i media, t.ex. nyhetsbyråer eller tidnings- eller radioredaktioner. Meddelarfriheten får endast begränsas på det sätt som anges i TF respektive YGL.

Ingen får åtalas eller dömas till ansvar eller åläggas skadeståndsskyldighet för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller medverkan till det i annan ordning eller i annat fall än grundlagarna medger (1 kap. 3 § TF resp. 1 kap. 4 § YGL). Av dessa bestämmelser anses följa att meddelaren inte heller på annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida, t.ex. därför att denne lämnat uppgifter för publicering (det s.k. repressalieförbudet). Genom rättspraxis har repressalieförbudet kommit att utvidgas ytterligare och varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på medverkan i ett grundlagsskyddat medium har i princip ansetts vara otillåten.

Meddelarfriheten gäller dock inte undantagslöst. I vissa i 7 kap. 3 § TF respektive 5 kap. 3 § YGL särskilt angivna fall kan den som lämnat ett meddelande för offentliggörande ändå drabbas av straffrättsligt ansvar. Det kan bli fallet om själva handlingen att lämna meddelandet innebär att meddelaren gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet. En annan situation är att meddelaren uppsåtligen lämnar ut en allmän handling i strid med bestämmelser om sekretess. Ett tredje och sista fall är att meddelaren uppsåtligen på något annat sätt lämnar ut en uppgift för vilken det gäller en tystnadsplikt som enligt särskilda bestämmelser i OSL, anges bryta meddelarfriheten.

Meddelarfriheten kompletteras med skydd för meddelarens anonymitet. En meddelare har rätt att vara anonym och den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet. Den här delen av anonymitetsskyddet kan skydda en meddelare från att utsättas för andra obehag än myndighetsingripanden, t.ex. missnöjesyttringar från arbetskamrater.

Efterforskningsförbudet är ytterligare en del av anonymitetsskyddet och innebär att myndigheter eller andra allmänna organ inte får efterforska vem som har lämnat ett meddelande med stöd av sin meddelarfrihet i vidare mån än vad som behövs för att väcka åtal eller göra något annat ingripande som är tillåtet enligt TF respektive YGL. Vid sådan, i undantagsfall tillåten, efterforskning måste dock myndigheterna beakta den tystnadsplikt som de medieanställda kan ha (3 kap. 4 § TF resp. 2 kap. 4 § YGL).

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 § OSL, beträffande den verksamhet som anges i bilagan, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 § OSL, och å andra sidan respektive organs anställda eller uppdragstagare, gäller enligt 13 kap. 2 § OSL vad som föreskrivs i TF och YGL om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,
2. förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant missbruk, och
3. förbud mot att efterforska upphovsman eller meddelare.

Enligt bestämmelsens andra stycke omfattas inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelse-suppleant i organet av skyddet.

Anställda och uppdragstagare i organ som enligt 2 kap. 3 och 4 §§ OSL omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess har alltså samma skydd för sin meddelarfrihet m.m. i förhållande till sin arbetsgivare som de anställda i offentlig verksamhet har.

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11) hade i uppdrag att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Utredningen har i betänkandet Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) lagt fram förslag till en lag om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter. Enligt förslaget ska lagen utformas med det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild och ge i princip samma skydd som gällande reglering för kommunala företag. Alla som är verksamma inom kärnverksamheten, oavsett anställningsform, ska enligt förslaget omfattas av lagen. Även inhyrd personal ska således omfattas och sådan personal är fri att lämna ut uppgifter om den verksamhet de är uthyrda till om verksamheten ligger inom lagens tillämpningsområde. Personer i företagsledande ställning föreslås vara undantagna från lagens tillämpningsområde. I princip föreslås all typ av information kunna lämnas ut med stöd av lagen. Lagstadgade tystnadsplikter föreslås dock inte påverkas utan dessa ska enligt förslaget bryta rätten att meddela uppgifter för offentliggörande. Förslaget, som har remissbehandlats, bereds f.n. inom Regeringskansliet.

3.3 Förvaltningslagen

3.3.1 Förvaltningslagens tillämpning

I förvaltningslagen (1986:223, FL) finns bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (1 §). Såväl statliga som kommunala myndigheter omfattas av lagen.

Enligt 31 § gäller 13–30 §§ inte sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt bestämmelserna om överklagande i kommunallagen (1991:900), dvs. genom laglighetsprövning. Vissa beslut på skolområdet kan endast överklagas i denna ordning, se t.ex. HFD 2014 not. 6.

Vissa av FL:s bestämmelser gäller bara i ärenden som avser myndighetsutövning. Beträffande den närmare innebörden av detta begrepp, se Holmberg m.fl. Grundlagarna 3 u. s. 565 och där lämnade hänvisningar. Förvaltningsuppgifter kan med stöd av 12 kap. 4 § andra stycket RF överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs dock stöd i lag. Ett sådant överlämnande till enskilda huvudmän finns i 2 kap. 5 § skollagen (2010:800), (se prop. 2009/10:165 s. 598 och NJA 2014 s. 910).

Skollagen innehåller bestämmelser som innebär att vissa centrala handlägningsbestämmelser i FL, ska tillämpas när en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman handlägger ärenden enligt skollagen och ärendet rör myndighetsutövning mot enskilda (29 kap. 10 och 11 §§ skollagen). De aktuella bestämmelserna i FL avses således bli tillämpliga oavsett om det är en offentlig eller enskild huvudman som fattar besluten. Såvitt gäller kommunala huvudmän – som i och för sig omfattas av FL enligt dess lydelse – och i de fall laglighetsprövningen innebär myndighetsutövning mot den enskilde klaganden måste innebörden av 29 kap. 10 § skollagen vara att FL ska tillämpas i en större utsträckning än vad som sägs i 31 § FL.

Ärendehandläggning som innebär myndighetsutövning mot enskilda utgör dock en begränsad del av verksamheten i förskolor och skolor. Som exempel på myndighetsutövning mot enskild som kan förekomma i skolväsendet kan nämnas ärenden som rör mottagande av elever, särskilt stöd, disciplinära åtgärder, beslut om åtgärdsprogram eller befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen (se prop. 2009/10:165 s. 928). I 29 kap. 10 § fjärde stycket skollagen har föreskrivits att det som sägs i paragrafen inte gäller vid betygssättning, dvs. att vid betygssättning ska FL inte tillämpas.

En elev eller vårdnadshavare som är part i ett ärende har rätt att ta del av det material som myndigheten grundar sitt avgörande på (16 §) oberoende av om sekretess gäller för uppgifterna, (se bl.a. RÅ 1997 ref. 26). I de ärenden som avser myndighetsutövning

gäller att parten har rätt till insyn och tillfälle att yttra sig över uppgifter som tillförts ärendet av någon annan samt att besluten ska motiveras (17 och 20 §§). Parterna ska underrättas om sådana beslut och möjlighet till rättelse finns (21 och 26 §§).

Av 29 kap. 11 § skollagen framgår vilka bestämmelser i FL som ska tillämpas i ärenden när beslut får överklagas enligt 28 kap. skollagen. Exempelvis gäller formkrav på överklagandet och tiden för överklagande (23 och 24 §§ FL).

3.3.2 Krav på myndigheters öppethållande

Enligt 5 § tredje stycket FL ska en myndighet ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag (med undantag för midsommarafton, julafton och nyårsafton) för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten

Av förarbetena till bestämmelsen om myndigheters öppethållande framgår att den gäller alla myndigheter men att kravet på öppethållande tar sikte på myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. En myndighet som har flera små kontor måste självfallet inte hålla alla dessa öppna enligt bestämmelsen. Om en mindre myndighet har sin registratorsfunktion förlagd hos en annan kanske betydligt större myndighet, räcker det med att den större myndigheten håller öppet. I detta fall får den myndighet som ansvarar för kanslifunktionen anpassa sin verksamhet till såväl sina egna som den andra myndighetens förutsättningar. En myndighet som har sin verksamhet strukturellt eller geografiskt så organiserad att myndighetens registratorsfunktion rent faktiskt är fördelad på olika arbetsställen, måste se till att alla dessa uppfyller kravet på öppethållande. Ett registratorskontor eller motsvarande måste vara bemannat under den tid det ska hållas öppet för allmänheten. Den som utövar registratorsfunktionen, registrator, måste vara normalt tillgänglig för allmänheten under hela den föreskrivna öppethållandetiden. Skyldigheten är inte undantagslös och gäller exempelvis inte statliga kommittéer och särskilda utredare (prop. 1998/99:52 s. 9). HFD har i en dom funnit att en enskild som hos en myndighet begär att få ta del av en allmän handling – i de fall

myndigheten har lokaler på flera ställen – inte behöver vända sig till det ställe där handlingen förvaras med sin begäran. Myndigheten är dock inte skyldig att tillhandahålla handlingen på något annat ställe än det där myndigheten förvarar den (RÅ 2007 ref. 68).

3.4 Arkivlagen

Enligt 2 kap. 18 § TF meddelas grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar i lag. Sådana bestämmelser finns i arkivlagen (1990:782). Arkivlagen innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna. Enligt 2 § ska det som gäller för statliga myndigheters arkiv gälla också för sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen OSL till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till OSL. Enligt 2 a § ska det som gäller för kommunala myndigheters arkiv gälla även för sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § OSL.

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov (3 §).

Varje myndighet ska svara för vården av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet har övertagit ansvaret (4 §). Som grund för arkivvården ska myndigheterna bl.a. organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas, att skydda arkivet mot t.ex. förstörelse och tillgrepp och att verkställa föreskriven gallring i arkivet (6 §).

För tillsynen av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen finns det arkivmyndigheter såväl inom den statliga som inom den kommunala förvaltningen (7 §). För statliga myndigheter är Riksarkivet arkivmyndighet (8 § arkivförordningen [1991:446]). Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller

styrelse till arkivmyndighet (8 §). Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § OSL fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

En arkivmyndighet har rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Övertagande kan ske både efter överenskommelse och på grund av ett ensidigt beslut från arkivmyndigheten (9 §).

Ett arkiv som överlämnas till Riksarkivet ska vara förtecknat och de handlingar som gallringsfristen har löpt ut för ska vara gallrade. I samband med att arkivhandlingar överlämnas till Riksarkivet ska Riksarkivet träffa en överenskommelse med den avlämnande myndigheten om ersättning för kostnader hos arkivmyndigheten för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna, s.k. bevarandavgift, samt för engångskostnader i samband med övertagandet, s.k. mottagningsavgift (se 17 § arkivförordningen). Som exempel på vad som ingår i mottagningsavgiften kan nämnas en fast avgift om 2 500 kronor per leverans. De rörliga avgifterna beror på vad som ska arkiveras, t.ex. utgår för pappersarkiv en avgift om 60 kronor per hyllmeter.

I arkivlagen finns också specialbestämmelser som endast gäller statliga respektive kommunala myndigheter (se 11–13 och 14–16 §§ arkivlagen). Dessa bestämmelser reglerar bl.a. vad som ska hända med arkiv för det fall en myndighet upphör och dess arbetsuppgifter inte övertas av någon annan myndighet samt under vilka förutsättningar som en myndighet får avhända sig allmänna handlingar.

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har beslutat något annat (14 §). Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet (16 §). Med stöd av 16 § utfärdar kommunfullmäktige i varje kommun arkivreglementen som är det viktigaste instrumentet för kom-

munernas arkivvård. I dessa brukar finnas bestämmelser om bl.a. ansvarsfrågor, gallring, utlån och arkivlokaler.

3.5 Skollagen

I 2 kap. 18 § första stycket RF föreskrivs att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri utbildning i allmän skola. Vidare framgår av det s.k. målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § andra stycket RF att det allmänna ska trygga rätten till utbildning. Rätten till utbildning behandlas även i flera olika konventioner som Sverige anslutit sig till, t.ex. barnkonventionen.

Skollagen innehåller bestämmelser om skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna eller av enskilda enligt vad som närmare anges i lagen (1 kap. 1 §). Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt (7 kap. 2 §). Den inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år (7 kap. 10 §).

Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet, om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen (1 kap. 8 §). Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Huvudmän inom skolväsendet är kommuner, landsting, staten och enskilda (2 kap. 2–6 §§).

Utbildningen ska vara avgiftsfri (se t.ex. 10 kap. 10 §). Samma bestämmelser gäller för statliga, kommunala och fristående skolor.

3.5.1 Fristående skolor

En fristående skola är en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet (1 kap. 3 §). En enskild huvudman ska – med undantag för en enskild som önskar bedriva förskola eller fritidshem – godkännas av Skolinspektionen (2 kap. 7 §). Prövningen sker i två steg (2 kap. 5 § andra stycket). Först granskas huruvida den som ansöker har förutsättning i förhållande till skolförfattningarna att bedriva en fristående skola. Sedan prövas om det blir några påtagliga negativa följder för kommunen eller eleverna.

Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt. Ett godkännande ska avse utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.

Innan en enskild huvudman startar utbildning inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska samråd om den kommande verksamheten ske mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Den enskilde huvudmannen ansvarar för att samrådet dokumenteras. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller gymnasiesärskola, ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet (2 kap. 5 a §).

Innan Skolinspektionen fattar beslut om godkännande av en fristående skola ska den remittera ansökan till den kommun där skolan eller utbildningen är tänkt att starta (se 2 kap. 2 § skolförordningen [2011:185], 2 kap. 2 § gymnasieförordningen [2010:2039] och SKOLFS 2011:154). Kommunen får då möjlighet att yttra sig. Kommunens roll i godkännandeprocessen är f.n. föremål för en statlig utredning som har i uppdrag att bl.a. utreda frågan om hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas med vinstsyfte (dir. 2014:126 och 2015:37).

När det gäller gymnasieskolor får även närliggande kommuner möjlighet att yttra sig. Om en utbildning vid en fristående skola medför påtagliga negativa effekter för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas (eller i närliggande kommuner avseende gymnasieskolor) ska Skolinspektionen inte godkänna sökanden som huvudman för den sökta utbildningen. Skolinspektionens beslut om godkännande av huvudman för en fristående skola eller utbildning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2 §).

Skolinspektionen följer upp beslutet om godkännande dels genom en etableringskontroll som görs före skolstarten (se 26 kap. 9 a § skollagen), dels genom en förstagångstillsyn som görs när skolan har varit i gång ett par månader. Skolinspektionen kan vid konstaterade brister som inte avhjälpes trots föreläggande om detta,

återkalla godkännandet. Ett sådant beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Enligt den nuvarande skollagen gäller så långt det är möjligt samma regler för fristående som för offentliga skolor. Skolan måste följa alla de bestämmelser som finns i skolförfattningarna, dvs. de nationella krav och mål som finns i skollagen, skolformsförordningarna, läroplaner och alla andra bestämmelser som gäller på skolans område (se bl.a. 1 kap. 11 §). Vidare ska skolan vara öppen för alla elever som söker sig till den (se bl.a. 10 kap. 35 §). De fristående skolornas bidrag ska beräknas efter samma grunder som kommunerna tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna (se bl.a. 10 kap. 37–39 §§). För gymnasieskolor gäller även särskilda regler om bidrag utifrån vilket gymnasieprogram eller vilken inriktning som avses (se 13 kap. 9 § gymnasieförordningen).

I 29 kap. 14 § finns en bestämmelse om tystnadsplikt i all enskilt bedriven verksamhet. Enligt första stycket får den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Enligt andra stycket får den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen än som avses i första stycket inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Dessutom finns regler om tystnadsplikt i de kollektivavtal som gäller för fristående skolor, förskolor och fritidshem. Som exempel kan nämnas kollektivavtalet mellan Arbetsgivarförbundet KFO och Svenska Kommunalarbetareförbundet, Vision, Lärarförbundet Lärarnas Riksförbund samt Sveriges Skolledarförbund gällande förskolor, fritidshem, grund- och gymnasieskolor.

3.5.2 Bidrag till fristående skolor

Förskoleklass, grundskolor och grundsärskolor

Enskilda som har fått tillstånd av Skolinspektionen att bedriva en fristående skola eller utbildning har rätt till bidrag från elevernas hemkommuner för finansiering av verksamheten.

Bidrag från hemkommunen till fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola regleras i 9 kap. 19–21 §§, 10 kap. 37–39 §§ respektive 11 kap. 36–38 §§ skollagen. Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid en fristående förskoleklass, grundskola eller sarskola. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet avser ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleklassen, grundskolan respektive sarskolan. Bidraget är alltså oberoende av den fristående skolans kostnader. Det är de grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för den egna skolan som avgör hur stort bidraget ska vara (likabehandlingsprincipen).

Närmare bestämmelse om de kostnader som ingår i grundbeloppet finns i 14 kap. skolförordningen (2011:185). Vad gäller ersättning för administrativa kostnader och mervärdesskatt har man emellertid gjort ett avsteg från likabehandlingsprincipen (se bl.a. prop. 2008/09:171 s. 38). Av 14 kap. 4 § i förordningen följer att ersättning för administrativa kostnader schablonmässigt ska beräknas till tre procent och för mervärdesskatt till sex procent av det grundbelopp som beslutas.

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning (se 9 kap. 21 §, 10 kap. 39 § och 11 kap. 38 § skollagen).

Gymnasie- och gymnasiesärskolor

Bidrag till fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Hemkommunen ska lämna bidrag för varje elev på ett program vid en fristående gymnasieskola där huvudmannen fått godkännande från Skol-

inspektionen. Bidrag från hemkommunen till fristående gymnasie- och gymnasiesärskola regleras i 16 kap. 52–55 §§, 17 kap. 31–36 §§ samt 19 kap. 45–48 §§ skollagen.

Grundbeloppet ska ge ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, i egen regi eller i samverkan med en annan huvudman, ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen (likabehandlingsprincipen).

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar i gymnasieskolan som hemkommunen inte erbjuder ska grundbeloppet i stället bestämmas efter den s.k. riksprislistan. Statens skolverk fastställer årligen i riksprislistan det belopp en elevs hemkommun som inte erbjuder utbildningen ska betala till en huvudman för en fristående gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning.

I 13 kap. gymnasieförordningen (2010:2039) finns det närmare bestämmelser om bidrag till enskilda huvudmän för dessa skolformer. Vad gäller ersättning för administrativa kostnader och mervärdesskatt har man emellertid även här gjort ett avsteg från likabehandlingsprincipen (se bl.a. prop. 2008/09:171 s. 38). Av 13 kap. 3 § framgår att ersättning för administrativa kostnader ska schablonmässigt beräknas till tre procent och för mervärdesskatt till sex procent av det grundbelopp som beslutas.

3.5.3 Tillsyn och insyn

I 26 kap. skollagen finns bestämmelser om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering.

Med tillsyn avses i skollagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 §).

Den vars verksamhet står under tillsyn eller vars verksamhet ska genomgå en statlig kvalitetsgranskning enligt skollagen är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen (26 kap. 7 och 22 §§).

Alla huvudmän, såväl offentliga som enskilda, för utbildning eller annan verksamhet som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska till Skolverket lämna uppgifter som behövs för denna (26 kap. 25 §). Närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten finns i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. och i Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. (SKOLFS 2011:142 och SKOLFS 2011:156).

Kommuners rätt till insyn

I skollagen finns bestämmelser om lägeskommunens rätt till insyn i fristående skolor för de skolformer där Skolinspektionen prövar frågan om godkännande och utövar tillsyn, dvs. förskoleklass, grundskola, fritidshem kopplat till en fristående grundskola, grundskola, gymnasieskola och gymnasieskola. Bestämmelserna är identiskt utformade för samtliga dessa skolformer. Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten (se t.ex. 10 kap. 41 §).

Bestämmelsen om kommuners insyn i en fristående skolas verksamhet infördes i mitten av 1990-talet. I förarbetena till insynsbestämmelsen angavs flera skäl till den då nya bestämmelsen, bl.a. att möjligheten till insyn var en förutsättning för att kommunen skulle kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov. Den kommunala insynen innebar också en garanti för att offentliga medel för utbildning användes för avsett ändamål. Regeringen ansåg vidare att fristående skolor som fick offentligt stöd var skyldiga att delta i den kommunala uppföljningen och utvärderingen av skolan i den utsträckning som lägeskommunen fann nödvändig, vilket i sin tur skulle ses som ett stöd för elevernas rätt till en likvärdig utbildning. Regeringen anförde vidare att kommunens insyn inte skulle ha samma genomgripande karaktär som den tillsyn som Skolverket då utövade (se prop. 1995/96:200 s. 65–66, 82–83).

Behovet av insynsbestämmelser har ändrats som en följd av de bestämmelser om bidrag till fristående verksamheter som gäller sedan kalenderåret 2010. Tidigare beräknades kommunens bidrag till den enskilde huvudmannen med hänsyn till elevernas behov och skolans åtagande. Nu är det principen om lika villkor som styr. Hemkommunens bidrag till huvudmännen för fristående skolor ska som nämnts beräknas efter samma principer som kommunerna använder vid fördelning av resurser till de egna skolorna i respektive skolform. I samband med att den nu gällande skollagen infördes togs den skyldighet som kommunerna tidigare haft att inkludera de fristående skolorna i sin uppföljning och utvärdering bort.

Med hänsyn till de ändrade bestämmelserna i skollagen ifrågasatte bl.a. Lagrådet behovet av bestämmelsen om kommunernas rätt till insyn i de fristående skolorna. I sitt yttrande över förslaget till skollagen anförde Lagrådet att det var oklart hur en kommun som ville hävda sin rätt till insyn i en skolenhet med enskild huvudman skulle kunna göra detta då några befogenheter inte tycktes följa med paragrafen. Lagrådet kritiserade även att det inte heller var klart hur insynsbestämmelsen förhöll sig till bestämmelserna om tillsyn i 26 kap. Slutligen framhöll Lagrådet att även om bestämmelsen hade fått avsedd utformning, det kunde ifrågasättas om den alls behövdes (se prop. 2009/10:165 s. 1318).

Regeringen instämde i Lagrådets uppfattning att behovet av en bestämmelse om insyn minskat betydligt genom de ändrade bidragsreglerna. Regeringen ansåg emellertid att det inte fanns tillräckliga skäl att helt ta bort regleringen av kommunal insyn i fristående verksamheter. Med insyn i verksamheten avsågs enligt regeringen att kommunen fortlöpande ska hålla sig informerad om hur verksamheten vid den fristående skolan utvecklas. Rätten till insyn innebar dock inte någon rätt för kommunen att göra påpekanden gentemot den fristående skolan. Regeringen bedömde vidare att det var viktigt att ha kvar bestämmelsen för att tillförsäkra allmänhetens behov av insyn. Det saknades enligt regeringen numera skäl för kommunen att t.ex. kunna ta del av en fristående skolans räkenskaper för att kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov. Vid utövandet av insynsrätten skulle kommunerna ta hänsyn även till annan lagstiftning än skolförfattningarna, t.ex. bestämmelserna om tystnadsplikt. Regeringen ansåg

också att kommunerna ska undvika att begära ut handlingar och uppgifter som omfattas av sekretess eller av annat skäl inte bör lämnas ut (se prop. 2009/10:165 s. 384 och 746). Riksdagen antog regeringens förslag med vissa redaktionella ändringar.

Regeringen föreslog i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112) att skollagens insynsbestämmelser skulle förtydligas. Enligt förslaget skulle kommunernas insyns rätt preciseras och begränsas till sådan insyn som kommunen måste ha för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn (9 kap. 22 § m.fl.). Kommunen skulle få den insyn och information som krävdes för att den skulle kunna uppfylla sitt övergripande och yttersta ansvar för att elever i kommunen erbjuds utbildning ifrån förskoleklass till vuxenutbildning. Insynsbestämmelserna skulle också säkerställa allmänhetens behov av information om den fristående skolan, t.ex. vid skolval. Insynsrätten skulle också säkerställa att kommunerna vid behov fick sådan information som krävdes för att de ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet gentemot vårdnadshavarna (se 29 kap. 19 § skollagen). Regeringen ansåg vidare att det behövdes en förbättrad information till allmänheten inför val av skola. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att bygga upp och administrera ett nationellt informationssystem för alla skolor som möjliggör jämförelser mellan dem. Genom 29 kap. 19 a § skollagen regleras en skyldighet för en huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola att till Skolverket lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn (prop. 2013/14:112 s. 53 och 54).

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag, med vissa redaktionella ändringar (bet. 2013/14 UbU22, rskr. 2013/14:357, SFS 2014:903). De beslutade ändringarna i skollagen trädde i kraft den 1 januari 2015.

3.6 Associationsrätt och bestämmelser om enskilda näringsidkare

3.6.1 Aktiebolag

Bestämmelser om aktiebolag finns i aktiebolagslagen (2005:551, ABL). Ett aktiebolag är en associationsform som kännetecknas av att delägarna i bolaget inte har något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser (1 kap. 3 §).

Ett aktiebolag bildas av en eller flera fysiska eller juridiska personer (2 kap. 1 §). Stiftarna ska, enligt vad som närmare anges i ABL upprätta en s.k. stiftelseurkund som bl.a. ska ange hur mycket som ska betalas för varje aktie och uppgift om funktionärer i aktiebolaget. Stiftelseurkunden ska också innehålla en bolagsordning. I bolagsordningen anges bl.a. vilket namn och vilken verksamhet företaget ska ha (3 kap. 1 §). Ett aktiebolag kan vara antingen privat eller publikt. Den största skillnaden mellan dessa är att endast publika aktiebolag får vända sig till allmänheten för att skaffa kapital (1 kap. 7 §).

Aktiebolaget ska registreras hos Bolagsverket och blir i och med registreringen en juridisk person (2 kap. 22 och 25 §§). Därmed får bolaget rätt att förvärva rättigheter, ta på sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

Aktiebolaget är ingående reglerat i ABL. Där finns regler om bl.a. organisation och beslutsfattande, aktiekapital, minoritetskydd för aktieägare, firmateckningsrätt, vinstutdelning, kapitalskydd och upplösning av aktiebolag. ABL innehåller även regler om koncerner (t.ex. 1 kap. 11 §). Huvudregeln är att en koncern föreligger om ett svenskt moderbolag innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i en annan, svensk eller utländsk, juridisk person (dotterbolag).

Efter varje räkenskapsår ska aktiebolaget upprätta och till Bolagsverket sända in sin årsredovisning samt offentliggöra den enligt bestämmelserna i årsredovisningslagen (6 kap. 1 och 2 §§ bokföringslagen [1999:1078], BFL). Bestämmelser om hur en årsredovisning ska upprättas och vad den ska innehålla finns i 2–6 kap. årsredovisningslagen (1995:1554, ÅRL). Bestämmelser om offentliggörande finns i 8 kap. samma lag.

Huvudregeln i ABL är att ett aktiebolag ska ha minst en revisor. Privata aktiebolag får dock i bolagsordningen ange att bolaget inte ska ha någon revisor (9 kap. 1 § ABL).

3.6.2 Handelsbolag

Bestämmelser om handelsbolag finns i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag, HBL. Ett handelsbolag föreligger om två eller flera har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i bolag och bolaget har förts in i handelsregistret (1 kap. 1 §). Ett handelsbolag är en juridisk person (1 kap. 4 §). I ett handelsbolag är bolagsmännen personligt och solidariskt ansvariga för bolagets förpliktelser (2 kap. 20 §).

Varje bolagsman i ett handelsbolag har både en ekonomisk rätt (2 kap. 6 och 8 §§ m.fl.), som t.ex. rätt till del i vinst, och en rätt att delta i förvaltningen av bolaget (2 kap. 3 §), och typiskt sett även firmateckningsrätt (2 kap. 17 §). Bolagsmännen kan dock komma överens om annat (2 kap. 1 §).

Varje handelsbolag är bokföringsskyldigt (2 kap. 1 § BFL). Den årliga bokföringen ska avslutas med antingen ett årsbokslut, som inte är offentligt, eller årsredovisning, som är offentlig (6 kap. 1 och 2 §§ BFL). Ett handelsbolag är skyldigt att ha en årsredovisning under vissa angivna villkor, t.ex. om minst en av delägarna är juridisk person eller om handelsbolaget är av viss storlek och har viss omsättning (6 kap. 1 § BFL). Av de handelsbolag som är skyldiga att ha årsredovisning är det endast handelsbolag som uppfyller vissa villkor som måste ha en revisor, t.ex. ska medelantalet anställda under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren ha uppgått till mer än tre eller också ska bolagets redovisade nettoomsättning för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren ha uppgått till mer än tre miljoner kronor (2 § revisionslagen [1999:1079]).

Mindre handelsbolag, i vilka den årliga nettoomsättningen normalt uppgår till högst tre miljoner kronor och som inte är skyldiga att upprätta årsredovisning, får upprätta årsbokslut i förenklad form (6 kap. 3 § BFL). Dessa behöver inte ha någon revisor.

Kommanditbolag

En särskild form av handelsbolag är kommanditbolag. HBL gäller också för kommanditbolag, om inte annat angetts i lagen. Det utmärkande för ett kommanditbolag är att en eller flera – men inte alla – bolagsmän har förbehållit sig att inte svara för bolagets förbindelser med mera än han eller hon har satt in eller åtagit sig att sätta in i bolaget. En begränsat ansvarig bolagsman kallas kommanditdelägare och denne svarar endast med sin kapitalinsats medan en obegränsat ansvarig bolagsman kallas komplementär (1 kap. 2 §). Både fysiska och juridiska personer kan vara bolagsmän. Alla bolagsmän får inte vara kommanditdelägare (3 kap. 2 §). I och med registreringen blir kommanditbolaget en juridisk person.

3.6.3 Ekonomisk förening

Bestämmelser om ekonomiska föreningar finns i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, EFL. En ekonomisk förening ska ha till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i (1 kap. 1 §). Den ekonomiska föreningen ska registreras hos Bolagsverket och blir en juridisk person i och med registreringen (1 kap. 2 §).

En ekonomisk förening ska ha minst tre medlemmar. Både fysiska och juridiska personer kan vara medlemmar. De ska anta stadgar samt välja en styrelse och revisor (2 kap. 1 §).

Varje medlem ska betala en insats till föreningen och eventuella avgifter (2 kap. 2 §). Medlemmarna i en registrerad ekonomisk förening är inte personligt betalningsansvariga för föreningens skulder utöver insatsen.

EFL innehåller därutöver bestämmelser om bl.a. beslutsfattande och minoritetsskydd i ekonomiska föreningar, firmateckningsrätt och upplösning av föreningen.

En ekonomisk förening ska ha minst en revisor (8 kap. 1 §). En ekonomisk förening är bokföringsskyldig (1 kap. 2 §, 2 kap. 1–5 §§ samt 6 kap. 1 § BFL). När ett räkenskapsår är slut ska föreningen avsluta bokföringen med en årsredovisning och offentliggöra den enligt bestämmelserna i ÅRL (6 kap. 1 och 2 §§ BFL). Offentliggörande avseende ekonomiska föreningar ska göras genom att kopior av handlingarna hålls tillgängliga för alla som är intresse-

rade. Efter särskilt föreläggande av Bolagsverket ska bestyrkta kopior av handlingarna ges in dit. Sådant föreläggande ska utfärdas när någon begär det (8 kap. 3 § ÅRL).

Föreningar som uppfyller vissa villkor, exempelvis att medelantalet anställda under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgick till mer än 50 och att den redovisade nettoomsättningen för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgick till mer än 80 miljoner kronor, är skyldiga att ge in handlingarna till Bolagsverket även om något föreläggande inte har utfärdats (6 kap. 1 § och 8 kap. 3 § BFL).

3.6.4 Ideell förening

Ideella föreningar regleras inte i lag. Av praxis följer dock att stadgar som reglerar föreningens namn, syfte och beslutsgång samt tillsatt styrelse är förutsättningar för att en ideell förening ska vara juridisk person. Föreningen behöver inte vara registrerad hos någon myndighet för att vara juridisk person.

Enskilda medlemmar har normalt inte något personligt ansvar för föreningens skulder eller andra förpliktelser.

Ideella föreningar kan, baserat på deras syfte och verksamhet, indelas i tre grupper. En ideell förening kan ha ett ideellt syfte, t.ex. välgörenhet, och bedriva endast icke ekonomisk verksamhet. En ideell förening kan också ha ett ideellt syfte och bedriva ekonomisk verksamhet, t.ex. en idrottsklubb som bedriver verksamhet som består i caférörelse. En ideell förening kan slutligen ha till syfte att gynna sina medlemmars ekonomiska intressen utan att bedriva ekonomisk verksamhet, t.ex. fackföreningar (S. Johansson, Associationsrätten en introduktion, 5 u., 2014, s. 93–94).

En ideell förening är bokföringsskyldig om föreningen har tillgångar som överstiger en och en halv miljon kronor eller bedriver näringsverksamhet (2 kap. 2 § BFL). Föreningen är skyldig att upprätta en årsredovisning när den når upp till mer än ett av följande gränsvärden under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren, nämligen mer än 50 anställda i medeltal, mer än 40 miljoner kronor i redovisad balansslutning eller mer än 80 miljoner kronor i redovisad nettoomsättning (6 kap. 1 § första stycket BFL). Endast

de ideella föreningar som är skyldiga att upprätta årsredovisning måste ha revisor (2 § revisionslagen).

3.6.5 Stiftelse

Bestämmelser om stiftelser finns i stiftelselagen (1994:1220). En stiftelse bildas genom att egendom enligt ett förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål (1 kap. 2 §). En styrelse eller en förvaltare har ansvaret för förvaltningen. En stiftelse har således inga ägare eller medlemmar. En stiftelse är en juridisk person. För en stiftelses förpliktelser svarar endast stiftelsens tillgångar (1 kap. 4 §). En stiftelse ska registreras i länsstyrelsens stiftelseregister (10 kap. 1 §). Undantag finns för familjestiftelser.

I BFL finns bestämmelser om när en stiftelse är bokföringskyldig och om den ska avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning eller med ett årsbokslut. Stiftelser är bokföringskyldiga bl.a. om värdet av tillgångarna överstiger en och en halv miljon kronor eller om den bedriver näringsverksamhet (2 kap. 3 § BFL).

Stiftelser som inte är bokföringskyldiga enligt BFL ska fortlöpande föra räkenskaper över belopp som har inbetalats till eller utbetalats av stiftelsen. Räkenskaperna ska avslutas med en sammanställning för varje räkenskapsår. Dokument som används för att bevara räkenskapsinformation ska vara varaktiga och lätt åtkomliga. De ska bevaras fram till och med det sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. De ska förvaras i Sverige, i ordnat skick och på betryggande och överskådligt sätt. Efter särskilt föreläggande av tillsynsmyndigheten ska en kopia av sammanställningen ges in dit. Sådant föreläggande ska utfärdas när någon begär det. Beslut om föreläggande får förenas med vite. Fråga om utdömmande av vite prövas av tillsynsmyndigheten (3 kap. 2 § stiftelselagen).

En stiftelse ska ha minst en revisor (4 kap. 1 § stiftelselagen).

3.6.6 Enskild näringsidkare

Enskild näringsverksamhet, eller enskild firma, är en företagsform där en enskild näringsidkare själv är personligt ansvarig för att avtal hålls och skulder betalas. Firmanamnet kan registreras hos registreringsmyndigheten (1 och 2 §§ firmalagen [1974:156]). Det är Bolagsverket som är registreringsmyndighet.

För att en person ska kunna starta en egen firma krävs att den anmäls för registrering hos Skatteverket och att personen blir godkänd för F-skatt. En fysisk person som bedriver näringsverksamhet är bokföringsskyldig för verksamheten (2 kap. 6 § BFL). Om företaget har en årlig nettoomsättning som uppgår till högst 3 miljoner kronor får det upprättas ett så kallat förenklat årsbokslut (6 kap. 3 § BFL).

4 Friskolesektorn i Sverige

Bestämmelser om fristående skolor infördes med verkan fr.o.m. den 1 juli 1983 (prop. 1982/83:1, bet 1982/83:UbU10, rskr. 1982/83:63, SFS 1983:94). Genom författningsändringar som trädde i kraft den 1 juli 1993 utvidgades möjligheterna att starta fristående skolor väsentligt genom att allmänna skolor och fristående skolor skulle verka på i princip samma villkor (prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346, SFS 1992:713). Flera ändringar i regelverket har genomförts därefter. Den nuvarande regleringen har redovisats i avsnitt 3. Reformerna har medfört att det i dag finns ett stort antal aktörer som erbjuder utbildning inom det svenska skolväsendet. Verksamheter bedrivs i olika driftsformer. I detta avsnitt redogörs för vissa statistiska uppgifter om friskolesektorn. Underlaget kommer från Statens skolinspektion och Statens skolverk.

4.1 Omfattningen av fristående skolor

Antalet fristående skolor (skolenheter) förändras från år till år. Nya skolor tillkommer och andra läggs ner. Ungefär 18 procent av samtliga skolor är i dag fristående skolor. Läsåret 2014/15 fanns det cirka 1 300 fristående skolor. Knappt två tredjedelar av dessa var grundskolor (inkl. förskoleklasser). De fristående gymnasieskolorna stod för knappt en tredjedel. Grundsär- och gymnasiesärskolorna svarade för en mycket liten andel av samtliga fristående skolor.

Läsåret 2014/15 fanns det fristående skolor i 185 av landets 290 kommuner. En majoritet av skolorna fanns i något av de tre storstadslänen Stockholm, Skåne och Västra Götaland.

Elevantalet varierar från år till år, mycket beroende på att födelsetalet varierar mellan åren. Läsåret 2014/15 var det sammanlagt drygt 1 400 000 elever som gick i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Cirka 16 procent av dessa (230 000 elever) gick i en fristående skola. Av dessa elever gick cirka en halv procent i grundsär- och gymnasiesärskolan.

Läsåret 2014/15 drevs de fristående skolorna av närmare 800 huvudmän. Med huvudman avses den enskilda fysiska eller juridiska person som efter ansökan godkänts som huvudman för en fristående skola. Vissa huvudmän drev flera skolor och utbildning i olika skolformer. Exempelvis drevs samtliga fristående förskoleklasser av en huvudman som också var huvudman för en fristående grundskola.

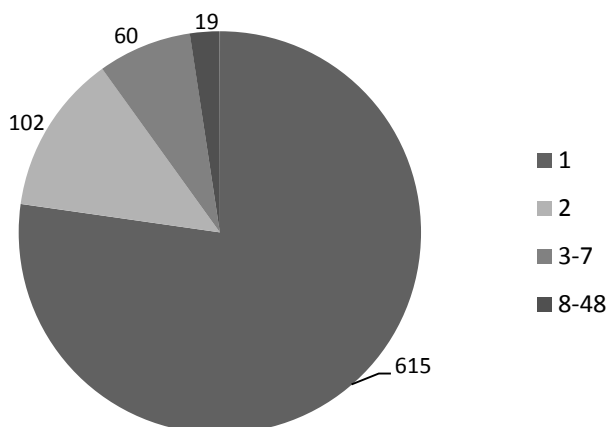
Eftersom grundskolor och gymnasieskolor är klart dominerande inom friskolesektorn begränsas den mer detaljerade statistiken nedan till dessa skolformer.

4.2 Skolaktörernas storlek

De fristående skolorna varierar i storlek. Enligt en äldre definition som Skolinspektionen använde delades huvudmännen in i små, medelstora eller stora. Med *liten huvudman* avsågs en enskild huvudman som drev en (1) skola. Som *medelstor huvudman* räknades de enskilda huvudmän som drev två till sju skolor. Med *stor huvudman* avsågs de enskilda huvudmän som drev mer än sju skolor. Utredningen har valt att använda sig av dessa definitioner.

Hösten 2015 fanns det närmare 800 enskilda huvudmän för närmare 1 250 grundskolor (inkl. förskoleklasser) och gymnasieskolor. Cirka 90 procent av dessa drev en eller två skolor. De små huvudmännen var klart dominerande. Som figur 4.1 visar drev cirka två tredjedelar av samtliga huvudmän endast en (1) skola, medan ungefär tjugo procent var mellanstora huvudmän och endast två procent var stora huvudmän.

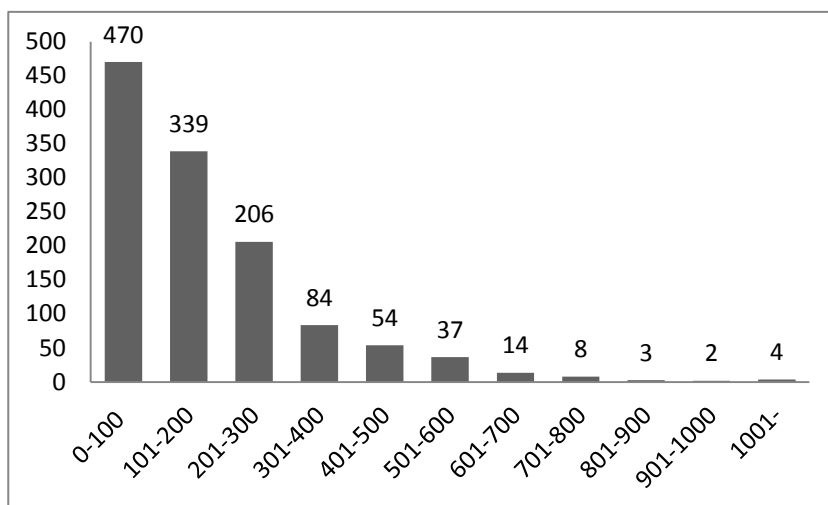
Figur 4.1 Antal huvudmän efter antal skolor, läsåret 2014/15



Källa: Skolinspektionen, november 2014.

Beträffande elevantalet varierade skolorna i storlek, se figur 4.2. Det vanligaste var att en skola hade mindre än 100 elever, cirka en tredjedel av samtliga fristående grund- och gymnasieskolor var av denna storlek. Skolor med 100 till 200 elever var de näst vanligaste och motsvarade cirka en fjärdedel av samtliga skolor. Endast fyra skolor hade mer än 1 000 elever.

Figur 4.2 Antal skolor efter elevantal läsåret 2014/15

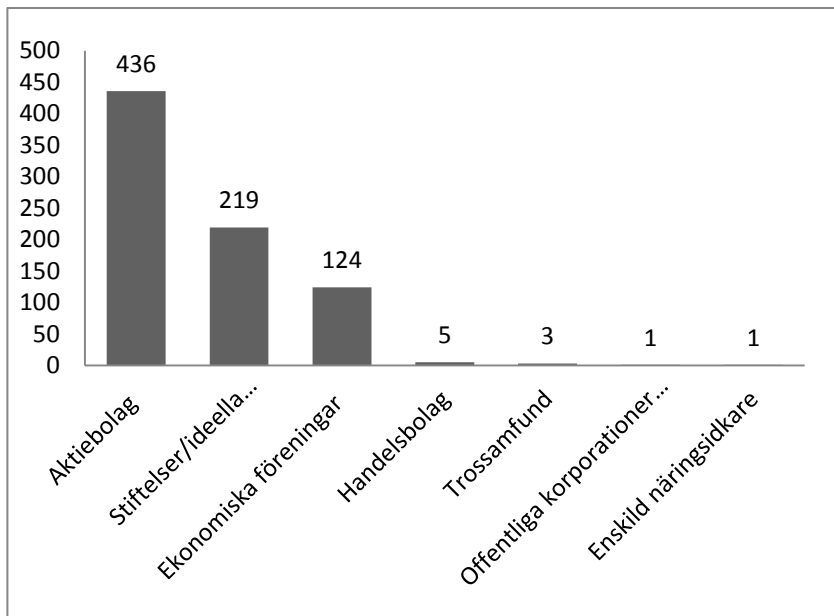


Källa: Skolinspektionen, september 2015.

4.3 Associationsformer

Ett flertal olika associationsformer förekommer bland de fristående skolorna. Aktiebolag var den dominerande associationsformen inom friskolesektorn med drygt 50 procent av alla huvudmän hösten 2014. Knappt 30 procent av alla huvudmän var stiftelser eller ideella föreningar och ungefär 15 procent var ekonomiska föreningar. Andra associationsformer förekom också men i en mycket liten utsträckning.

Figur 4.3 Skolhuvudmän per bolagsform läsåret 2014/15



Källa: Skolinspektionen, november 2014.

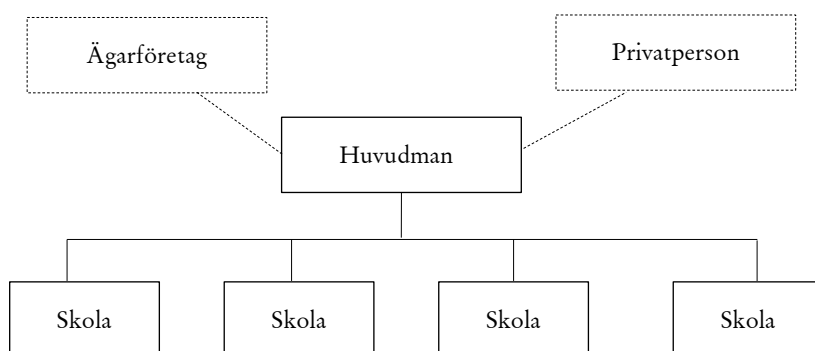
År 2013 gick 85 procent av alla elever i fristående gymnasieskolor i skolor som drevs som aktiebolag. Motsvarande andel i de fristående grundskolorna var 66 procent (Skolverkets rapport nr 410, 2014).

4.4 Ägarstrukturen

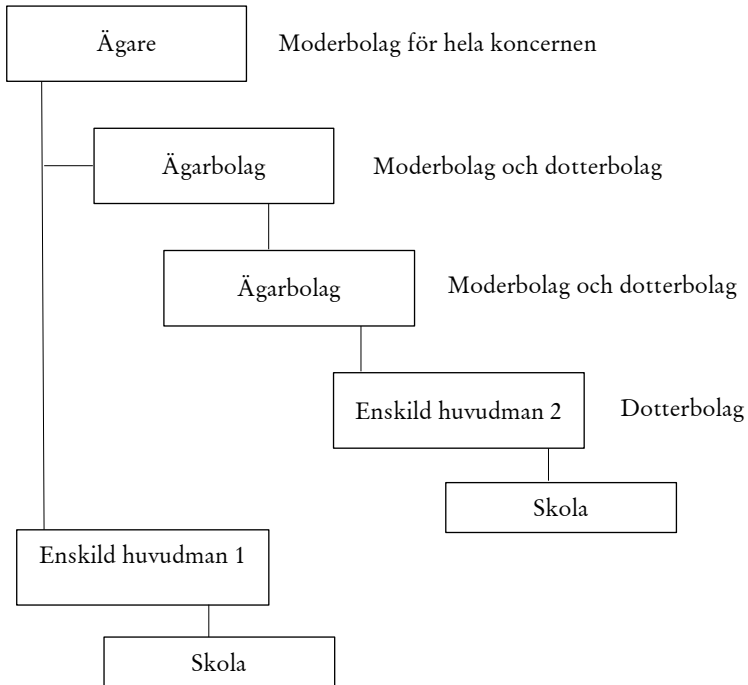
Fristående skolor drivs av enskilda huvudmän. De huvudmän som är företag kan ha en eller flera ägare och dessa kan vara ett företag, en organisation eller en privatperson. Detta gäller oavsett huvudmannens juridiska form.

En enskild huvudman som är ett företag och som ägs av ett annat företag till mer än 50 procent ingår i en koncern. Ägaren blir då moderbolag och den enskilda huvudmannen dotterbolag. Ägaren kan själv vara skolhuvudman. Ägarföretaget kan bedriva annan verksamhet än utbildningsverksamhet och vara ett svenskt eller utländskt bolag. Ägarstrukturen i de utländska moderbolagen är generellt svårt att kartlägga, vilket även framgår av Skolverkets rapport nr 410, 2014. Nedan visas två exempel på ägarstruktur inom friskolesektorn.

Figur 4.4 Exempel på en huvudman som bedriver utbildning vid flera skolor. Huvudmannen kan ägas av ett eller flera ägarföretag eller en eller flera privatpersoner, alternativt av både ägarföretag och privatpersoner



Källa: Friskolorna i samhället, SOU 2013:56, s. 94.

Figur 4.5 Exempel på koncernstruktur – ägare, ägarbolag och huvudmän

Källa: Privata aktörer inom förskola och skola, Skolverkets rapport nr 410, 2014, s. 14.

4.5 Grundskolan i siffror

Höstterminen 2015 gick cirka 14 procent av alla grundskoleelever i en fristående grundskola. Ungefär var sjätte grundskola var fristående.

Tabell 4.1 Antal huvudmän, grundskolor och elever fördelade efter typ av huvudman läsåret 2014/15

	Huvudmän	Grundskoleenheter	Elever
Enskild	577	800	133 942
Kommun	290	4 040	815 361
Staten	1	5	157
Alla huvudmän	869	4 845	949 460

Källa: Skolverkets statistik för läsåret 2014/15.

Kommentar: Staten är huvudman för sameskolorna.

Hösten 2014 drevs ungefär 60 procent av alla fristående grundskolor som aktiebolag. Dessa skolor hade två tredjedelar av alla elever i fristående grundskolor. För större huvudmän, som hade mer än en grundskola, var andelen elever som gick i aktiebolagsdrivna grundskolor ännu större då 94 procent av alla grundskoleelever gick i en aktiebolagsdriven skola (Skolverkets rapport nr 410, 2014, s. 31).

Den resterande tredjedelen av eleverna fanns nästan uteslutande i grundskolor som drevs som stiftelser eller ideella föreningar (25 procent) eller ekonomiska föreningar (15 procent). Enskild firma har sedan 2009 nästan helt försvunnit som driftsform inom grundskolan. Höstterminen 2014 fanns endast en fristående skola som drevs som enskild firma. Skolan hade 67 elever.

De allra flesta enskilda huvudmän för grundskolor (90 procent) drev en (1) grundskola år 2013. Drygt hälften av eleverna i fristående grundskolor gick i en sådan skola. Stora huvudmän var få. Bara en procent av alla huvudmän drev mer än sju skolor. Tillsammans hade de stora huvudmännen mer än 18 procent av skolorna och över en tredjedel av eleverna.

Vad gäller elevantalet var skolor med upp till 100 elever vanligast. Så var fallet beträffande nästan hälften av de fristående grundskolorna. Knappt en fjärdedel av de fristående skolorna hade upp till 200 elever och ytterligare en fjärdedel upp till 300 elever. Knappt en halv procent (tre grundskolor) hade fler än 1 000 elever.

Aktiebolag, som var den mest utbredda associationsformen, var också den geografiskt mest spridda bland grundskolorna. Var fjärde elev i fristående grundskolor i landsbygdskommunerna gick dock i

en grundskola som drevs av en ekonomisk förening hösten 2014 (Skolverkets rapport nr 410, 2014, s. 32).

4.6 Gymnasieskolan i siffror

Höstterminen 2015 fanns det 220 enskilda huvudmän som drev cirka 450 gymnasieskolor med sammanlagt 83 000 elever. Ungefär var tredje gymnasieskola var fristående och sammantaget gick 25 procent av samtliga gymnasieelever i dessa skolor.

Tabell 4.2 Antal huvudmän, gymnasieskolor och elever fördelade efter typ av huvudman läsåret 2014/15

	Huvudman	Gymnasieskolor	Elever
Enskild	220	452	83 195
Kommun	244	859	237 835
Landsting	8	17	2 640
Totalt	472	1 328	323 670

Källa: Skolverkets statistik för läsåret 2014/15.

Hösten 2014 drevs 86 procent av alla fristående gymnasieskolor som aktiebolag. De hade 85 procent av eleverna. Stiftelser/ideella föreningar var huvudmän för ungefär 14 procent av samtliga fristående gymnasieskolor. Övriga associationsformer förekom i några enstaka fall och dessa hade tillsammans endast en procent av eleverna.

Av huvudmännen drev 80 procent enbart en (1) gymnasieskola. Antalet stora huvudmän var få (knappt fem procent) men de var huvudmän för mer än 35 procent av alla fristående gymnasieskolor och för nära 40 procent av eleverna (Skolinspektionens statistik, hösten 2014).

Vad gäller elevantalet var gymnasieskolor med upp till 300 elever vanligast förekommande. Detta var fallet för 84 procent av skolorna. I denna grupp var gymnasieskolorna med mellan 101–200 elever vanligast. Sådana gymnasieskolor utgjorde mer än en tredjedel av samtliga gymnasieskolor. Endast en gymnasieskola hade mer än 1 000 elever.

5 Tillgång till uppgifter om fristående skolor

Det förhållandet att offentlighetsprincipen inte gäller i fristående skolor innebär inte att allmänheten inte har tillgång till några uppgifter om fristående skolor, deras verksamhet och resultat m.m. Fristående skolor är skyldiga att lämna in vissa handlingar och uppgifter till olika myndigheter enligt särskilda bestämmelser. I andra fall inhämtar myndigheterna i egenskap av tillstånds- och tillsynsmyndigheter uppgifter om fristående skolor. Så snart uppgifterna har kommit in till dessa myndigheter omfattas de av offentlighetsprincipen och blir då i regel offentliga hos respektive myndighet.

Främst skollagen (2010:800) men också annan lagstiftning ställer krav på de fristående skolorna på viss dokumentation och på hantering av specifika dokumenttyper. Som exempel kan nämnas skyldigheterna enligt patientdatalagen (2008:355) som tillämpas inom elevhälsan.

5.1 Uppgifter hos vissa myndigheter

5.1.1 Statens skolinspektion

Statens skolinspektion är den myndighet som handlägger ärenden om godkännande som huvudmän för enskilda som vill starta fristående skolor. Till en ansökan om godkännande ska den enskilde bifoga ett antal handlingar. De handlingar som lämnas in blir allmänna handlingar hos myndigheten. Exempel på sådana handlingar är registreringsbevis, elevprognos, bolagets/föreningens senaste årsredovisning, lånelöften m.m. Skolinspektionen hämtar in kreditupplysningar om sökandens ekonomiska förhållanden. Dessa blir allmänna handlingar hos Skolinspektionen.

Myndigheten har även hand om tillsyn av fristående skolor. I tillsynsärenden råder sekretess för vissa uppgifter, som t.ex. uppgift om en enskilds personliga förhållanden (se avsnitt 3.2.1). Som en del i tillsynsverksamheten tar Skolinspektionen även emot anmälningar om brister i en verksamhet. Uppgifterna i sådana handlingar blir i regel offentliga.

Barn- och elevombudet (BEO) är en del av Skolinspektionen, men har samtidigt ett självständigt uppdrag. Tillsammans med Skolinspektionen övervakar BEO ärenden som gäller kränkande behandling och utreder också anmälningar om sådan behandling (6 kap. skollagen).

Skolinspektionen hanterar dagligen en mängd framställningar om utlämnande av allmänna handlingar i samtliga typer av ärenden som förekommer hos myndigheten. Enligt Skolinspektionens egen uppskattning begärs merparten av alla anmälnings- och BEO-ärenden ut. Sekretess råder i dessa ärenden för vissa typer av uppgifter (se 23 kap. 7 § OSL). Även handlingar i tillståndsärenden begärs ofta ut och utlämnas då i sin helhet eftersom någon sekretess inte råder för den ärendetypen.

5.1.2 Statens skolverk

Statens skolverk ansvarar för officiell statistik om förskola, skola, fritidshem, vuxenutbildning och annan pedagogisk verksamhet. Skolverkets uppgifter och statistik finns bl.a. tillgängliga på webbplatsen SIRIS. Där finns statistik om elever, lärare och betygs- och provresultat samt relationen mellan provbetyg och slutbetyg i grund- och gymnasieskolan på skolnivå. Uppgifterna summeras även per huvudman (kommunala resp. fristående skolenheter), kommun, län och för riket. I SIRIS redovisas även uppgifter om kostnader per kommun för samtliga verksamhetsformer inom myndighetens ansvarsområde.

I en annan databas tillgänglig via myndighetens hemsida, Jämförelsetalsdatabasen, redovisas statistikuppgifter per huvudman, främst avseende de kommunala men till viss del även de enskilda. I databasen finns uppgifter om barn, elever och personal för samtliga verksamhetsformer inom myndighetens ansvarsområde samt

genomsnittligt betyg i grund- och gymnasieskolan och i vuxenutbildning.

5.1.3 Bolagsverket

Fristående skolor drivs, som framgår av avsnitt 4, i olika associationsformer. För aktiebolag och handelsbolag gäller att de måste registreras hos Bolagsverket för att de ska betraktas som juridisk person. Registreringen sker antingen i aktiebolagsregistret eller i handelsregistret.

De allra flesta företag som utövar näringsverksamhet är bokföringsskyldiga och måste då lämna in en årsredovisning till Bolagsverket. Företagsdrivande stiftelser med tillgångar med värde understigande en och en halv miljon kronor är undantagna (se avsnitt 3.6.5).

Hos Bolagsverket finns följaktligen en mängd uppgifter om de huvudmän som driver fristående skolor. Bolagsverkets register är offentliga och uppgifterna är tillgängliga genom bl.a. Bolagsverkets digitala tjänst Näringslivsregister. Sekretess gäller i undantagsfall, t.ex. för vissa uppgifter om företagsinteckning.

Aktiebolagsregister

Alla aktiebolag ska registreras i aktiebolagsregistret (27 kap. 1 § aktiebolagslagen [2005:559], ABL). Registret ska ge offentlighet åt den information som ingår i det (2 kap. 1 § aktiebolagsförordningen [2005:559]). Det som har registrerats i aktiebolagsregistret kungörs i Post- och Inrikes Tidningar (27 kap. 3 § ABL). Bolagsverket lämnar på begäran ut uppgifter ur handlingar i aktiebolagsregistret på medium för automatiserad behandling mot en fastställd avgift (2 kap. 17 a § och 3 kap. 7 a § aktiebolagsförordningen).

En anmälan för registrering av bolag ska enligt 1 kap. 3 § aktiebolagsförordningen innehålla uppgifter om bl.a. bolagets postadress, stiftarna, styrelseledamöter, revisor och särskild firma-tecknare, hur bolagets firma tecknas samt antalet tecknade aktier och summan av bolagets aktiekapital.

Om aktiekapitalet minskar, aktiebolaget fusioneras, delas eller försätts i likvidation eller konkurs, ska även detta registreras hos Bolagsverket (1 kap. 29–51 §§ aktiebolagsförordningen).

Handelsregister

De enskilda näringsidkare, ideella föreningar och registrerade trossamfund som utövar näringsverksamhet, bolagsmän i enkla bolag samt handelsbolag/kommanditbolag kan, och ska i vissa fall, registreras i handelsregistret (2 § handelsregisterlagen [1974:157]). Registrering eller avregistrering i handelsregistret kungörs i Post- och Inrikes Tidningar (18 § handelsregisterlagen).

För samtliga registrerade associationsformer ska handelsregistret innehålla uppgifter om bl.a. näringsidkares/bolagsmännens fullständiga namn, personnummer och adress, verksamhetens namn (firma), art, det län och den ort där huvudkontoret/sätet finns, kontorets postadress, om godkänd eller auktoriserad revisor ska finnas och kontaktuppgifter till denne (4 § handelsregisterlagen).

För handelsbolag/kommanditbolag innehåller registret därutöver uppgifter om bolagets organisationsnummer, av vem och hur firman tecknas, om firman inte får tecknas av varje bolagsman ensam, om bolaget utgör kommanditbolag, vilken eller vilka av bolagsmännen som är kommanditdelägare och beloppet av varje sådan bolagsmans utfästa insats (4 § handelsregisterlagen). För det fall en stiftelse med egen förvaltning eller en ideell förening är bolagsman, ska även fullständiga kontaktuppgifter för styrelseledamöter och styrelsesuppleanter finnas i registret.

Beträffande ideell förening och registrerat trossamfund innehåller registret uppgifter bl.a. om hur föreningens, eller trossamfundets namn, tecknas och av vem (4 § handelsregisterlagen).

Ekonomisk redovisning

Alla som driver näringsverksamhet ska fortlöpande föra räkenskaper i sin verksamhet. De allra flesta ska därtill upprätta en bokföring enligt bokföringslagen (1999:1078, BFL). Lagen ställer krav på att räkenskapsinformation som ligger till grund för årsredovisningen eller årsbokslutet ska bevaras på ett läsbart sätt. Doku-

menten som används för att bevara räkenskapsinformation ska vara varaktiga och lätt åtkomliga. De ska bevaras fram till och med det sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. De ska förvaras i Sverige, i ordnat skick och på betryggande och överskådligt sätt (7 kap. 1 och 2 §§ BFL).

Efter varje räkenskapsårs slut ska bokföringsskyldiga företag upprätta antingen en årsredovisning, som ska offentliggöras, eller ett årsbokslut, som inte är offentligt (6 kap. 1 § och 3 § BFL). Årsredovisningen består av balansräkning, resultaträkning, noter och förvaltningsberättelse (2 kap. 1 § årsredovisningslagen, [1995:1554], ÅRL). Balansräkningen ska i sammandrag redovisa företagets samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital (3 kap. 1 § ÅRL). Resultaträkningen innehåller företagets samtliga intäkter och kostnader under räkenskapsåret (3 kap. 2 § ÅRL). Förvaltningsberättelsen ska innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av företagets verksamhet, ställning och resultat (6 kap. 1 § ÅRL).

5.1.4 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna för register över stiftelser och är tillsynsmyndigheter för stiftelserna (9 kap. 1 § och 10 kap. 1 § stiftelselagen). Stiftelseregistret innehåller uppgifter om bl.a. stiftelsenamn och organisationsnummer, kontaktuppgifter, stiftelsetyp, registreringsmyndighet, säte, ändamål och tillgångar. Registret är tillgängligt på webbplatsen Länsstyrelsernas gemensamma stiftelsedatabas (<http://web05.lansstyrelsen.se/stift>).

5.2 Dokumenthantering i fristående skolor

Enligt gällande regelverk finns vissa bestämmelser som medför krav på dokumentation och dokumenthantering i fristående skolor. Sådana handlingar är dock inte tillgängliga för allmänheten.

5.2.1 Individuella utvecklingsplaner

Enligt skollagen ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 3 §). Eleven och elevens vårdnadshavare ska fortlöpande informeras om elevens utveckling (3 kap. 4 §).

Lärare i årskurs 1–5 ska en gång per läsår, vid ett av utvecklings-samtalen, upprätta en skriftlig individuell utvecklingsplan. Utvecklingsplanen innehåller två delar, dels omdömen, dels en framåt-syftande planering för elevens fortsatta arbete mot läroplanens mål (10 kap. 13 §). För att förenkla lärares administrativa arbete med den senare delen av utvecklingsplanen har Skolverket utarbetat ett stödmaterial.

Några föreskrifter som ställer krav på att utvecklingsplaner ska bevaras finns inte. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tillsammans med Riksarkivet gett ut boken *Bevara eller gallra – Gallringsråd för kommuners, landstings och regioners utbildnings-väsende*. I den rekommenderas de kommunala skolorna att bevara utvecklingsplanerna eftersom innehållet är värdefullt för skolan, elever och vårdnadshavare, i synnerhet för elever som inte uppnår kunskapsmålen och inte heller får fullständiga betyg.

5.2.2 Nationella prov

Sedan den 1 april 2012 har enskilda huvudmän en skyldighet att bevara elevlösningar från de nationella proven (26 kap. 28 § skollagen). Bestämmelsen infördes mot bakgrund av att lagstiftaren ansåg det vara av stor vikt att fristående skolor kan delta på samma villkor som kommunala skolor vid Skolinspektionens centrala rättningar av nationella prov, liksom att de som konstruerar proven har ett tillräckligt underlag för sitt utvecklingsarbete. Även för att främja möjligheten till likvärdig bedömning av elevers prestation på de nationella proven ansågs det angeläget att elevlösningar från fristående skolor bevaras på samma sätt som i kommunala skolor (se prop. 2011/12:49 s. 9). Provmaterialet ska normalt sparas i fem år. Det blir dock inte tillgängligt för allmänheten, frånsett det som finns hos Skolinspektionen.

5.2.3 Slutbetyg och betygskatalog

I bl.a. grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska betyg sättas i den utsträckning och form som följer av skollagen eller annan författning (3 kap. 13 § skollagen). Betyg ska utfärdas skriftligt (3 kap. 18 §).

Av skollagen följer vidare att huvudmannen för en fristående skola där betyg sätts ska lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen (29 kap. 18 §). De överlämnade betygshandlingarna blir där allmänna handlingar. Därigenom ges elever i fristående skolor en möjlighet att i efterhand kunna begära ut uppgifter om genomförd skolgång om ett originalbetygsdokument (slutbetyg, examensbevis eller studiebevis) går förlorat (se prop. 2009/10:165 s. 934). Även allmänheten kan begära ut betygen.

5.2.4 Elevjournaler

Alla huvudmän ska se till att det finns elevhälsa för alla elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Den ska bidra till att det skapas miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser.

De journaler som förs av elevhälsan, t.ex. av skolläkare eller skol-sköterska, omfattas av bestämmelserna i patientdatalagen (2008:355). Den som för patientjournal ansvarar för sina uppgifter i journalen.

Vårdgivare är den fristående skolan om skolsköterskan är anställd av skolan och, i annat fall, det företag som skolan tecknat avtal med om att tillhandahålla skolhälsovård och elevhälsa. Vårdgivaren är ansvarig för att journalerna förs enligt patientdatalagen (3 kap. 3 § patientdatalagen). Journalhandlingar hos privata vårdgivare är inte allmänna handlingar (se bl.a. SKL cirkulär 09:44 med råd om hantering av barn- och skolhälsovårdsjournaler).

Varje vårdgivare, privat eller offentlig, ansvarar för att bevara de journalhandlingar som vårdgivaren själv har upprättat. En journal-

handling ska bevaras i minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen (3 kap. 17 § patientdatalagen).

5.2.5 Utdrag ur belastningsregistret

Den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen ska till den som erbjuder anställningen lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Den som inte har lämnat registerutdrag får inte anställas (2 kap. 31 § skollagen).

På begäran av den som har lämnat ett registerutdrag ska det återlämnas i original (2 kap. 33 §). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att arbetsgivaren bör behålla en kopia av utdraget. Skälen för detta är att möjliggöra bl.a. tillsyn. Ett sådant förfarande i en skola med kommunal huvudman möjliggör för allmänheten att ta del av utdraget med stöd av offentlighetsprincipen (se prop. 1999/2000:123 s. 19 och 20). Denna möjlighet finns alltså inte i dag i de fristående skolorna.

6 Synpunkter från olika aktörer

Jag och sekreteraren har, som framgår av avsnitt 2, träffat företrädare för de fristående skolornas intresseorganisationer, Friskolornas riksförbund och Idéburnas skolors riksförbund. Medlemmar i dessa organisationer är huvudmän för fristående skolor. Syftet med mötena har bl.a. varit att inhämta organisationernas synpunkter på utredningsuppdraget. Friskolornas riksförbund har också inkommit med en särskild skrivelse (dnr 2015/11).

Vi har även träffat företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och ett par kommunala utbildningsförvaltningar för att bl.a. bilda oss en uppfattning om förekomsten och hanteringen av allmänna handlingar i kommunala skolor. Därtill har sekreteraren haft kontakt med några slumpmässigt utvalda kommunala grundskolor runt om i landet. Utredningen har därutöver genomfört en enkät som riktat sig till 21 slumpmässigt utvalda kommunala grund- och gymnasieskolor runt om i landet (*bilaga 2*).

Jag har sammanträffat med två journalister på Lärarnas tidning. Syftet var att få exempel på vilka typer av handlingar som medierna efterfrågar, såväl i de kommunala som i de fristående skolorna.

Sekreteraren har också varit i kontakt med några utvalda kommunala bolag och några av de organ som är upptagna i bilagan till OSL för att få en uppfattning om hur allmänna handlingar hanteras i dessa privaträttsliga subjekt.

6.1 Fristående skolors synpunkter

6.1.1 Friskolornas riksförbund

Friskolornas riksförbund har 600 medlemmar, vilka driver sammanlagt cirka 1 200 skolenheter, varav cirka 40 procent är förskolor. Närmare 90 procent av medlemmarna driver endast en (1) skola. Flertalet av förbundets medlemmar är aktiebolag.

Förbundet har ifrågasatt behovet av att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor med hänvisning till att det inte har framkommit att det skulle finnas några problem med dagens regelverk. För det fall det finns några problem bör man enligt förbundet kartlägga vilka uppgifter som efterfrågas av allmänheten och lösa det på något annat sätt än att införa offentlighetsprincipen.

Förbundets uppfattning är att många uppgifter om fristående skolors verksamhet redan är offentliga enligt dagens regler och att allmänhetens behov av insyn därigenom är tillgodosett. De fristående skolorna granskas i större utsträckning än andra välfärdsföretag, vilket bidrar till insynen.

Offentlighetsprincipen skulle enligt förbundets mening innebära en större administrativ börda och ökade kostnader för de fristående skolorna. Det skulle framför allt drabba små skolaktörer.

Enligt förbundets erfarenheter har fristående skolor i dagsläget inga dokumenthanteringsverktyg som lever upp till kraven enligt offentlighetsprincipen, med några få undantag (t.ex. elevhälsojournaler). Det saknas vidare kompetens när det gäller sekretess- och arkiveringsfrågor i fristående skolor. Sekretessprövningar skulle bli mycket besvärliga och kostsamma för alla enskilda skolaktörer. Alla skolaktörer skulle drabbas, stora som små, och det oavsett antal handlingar. En mycket liten skola med få handlingar måste, enligt förbundet, precis som en stor skola ha samma dokumenthanteringssystem för allmänna handlingar samt beredskap och kunskap för att kunna hantera en framställning om utlämnande av en allmän handling.

Inom ramen för gällande bidragsregler skulle de fristående skolorna inte få någon ersättning för kostnader för ett sådant administrativt merarbete som offentlighetsprincipen skulle generera. I dag erhåller de en schabloniserad ersättning om tre procent av grundbeloppet för sina administrativa kostnader. Ett högre bidrag skulle inte avhjälpa problemen, men underlätta hanteringen något.

Ett annat problem är enligt förbundets mening att de fristående skolorna driver verksamhet i en konkurrensutsatt bransch där de konkurrerar både med varandra och med kommunerna. Offentlighetsprincipen skulle göra fristående skolor mer sårbara ur konkurrenssynpunkt. Även i rekryteringsärenden skulle offentlighetsprincipen bli problematisk då vissa kanske avstår från att söka anställning på en fristående skola i ett läge där ansökningshandlingar är allmänna handlingar.

Mot denna bakgrund har Friskolornas riksförbund motsatt sig att offentlighetsprincipen införs i fristående skolor. Förbundet är oroligt för att ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor, i tillägg till andra regelverk, kommer att resultera i förämrad valfrihet för elever.

6.1.2 Idéburnas skolors riksförbund

Idéburnas skolors riksförbund har för närvarande 50 medlemmar med totalt drygt 60 skolor (juni 2015). Vinstutdelande fristående skolor får inte vara medlemmar i förbundet.

Enligt en enkät som förbundet har genomfört var en övervägande majoritet av dess medlemmar positiva till att offentlighetsprincipen införs i fristående skolor. Förbundets uppfattning är att offentlighetsprincipen skulle vara bra för hela friskolesektorn. Den kan dock föra med sig praktiska problem, t.ex. ökad administration, ökade kostnader, behov av kompetensförbättring på sekretessområdet och krav på ökade öppettider.

Deras medlemmar oroar sig för den praktiska hanteringen av offentlighetsprincipen som t.ex. tillgängligheten under längre skollov eftersom de allra flesta skolorna då håller stängt. Om den införs kommer den att föra med sig vissa kostnader för fristående skolor. Dessa kostnader belastar dock redan i dag som regel de kommunala skolorna och förbundets inställning är att alla skolor, fristående som kommunala, ska vara verksamma på samma villkor. Förbundet menar också att fördelarna med offentlighetsprincipen överväger de svårigheter som den för med sig.

Enligt förbundets uppfattning skulle övergången till offentlighetsprincipen och hanteringen av allmänna handlingar underlättas om särskilda övergångsregler infördes. Förbundet efterfrågar även

en översyn av bestämmelsen om kommunernas insynsrätt eftersom denna regel är odefinierad och svårhanterbar. Förbundets mening är att även fritidshem som är integrerade i skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen.

6.2 Kommunala skolor och offentlighetsprincipen

6.2.1 Sveriges Kommuner och Landsting

SKL välkomnar att offentlighetsprincipen införs i fristående skolor. Lika villkor ska gälla för alla skolor och ett införande av offentlighetsprincipen är ett steg närmare detta. SKL menar att offentlighetsprincipen i de fristående skolorna är en fråga om rättssäkerhet för eleverna, föräldrarna och allmänheten, och den bidrar också till en känsla av rättvisa mellan skolorna, oavsett huvudmannaskap.

Enligt SKL:s uppfattning fungerar hanteringen av offentlighetsprincipen i de kommunala skolorna väl. I de mindre kommuner som inte har en egen kommunjurist vänder sig rektorerna ofta till SKL med frågor om allmänna handlingar och sekretess. Framställningar om utlämnande av allmänna handlingar på de kommunala skolorna kommer oftast från föräldrar som vill tillvarata sitt barns rättigheter och som vill veta hur barnet behandlas på skolan. Exempelvis kan det handla om att få del av uppgifter om mobbning, kränkning, vilka åtgärder skolan vidtagit, olika utredningar som finns på skolan m.m. Därtill efterfrågas elevernas adressuppgifter och betygshandlingar. Det är ganska vanligt att företag begär ut adressuppgifter i syfte att skicka reklam till skolan eller till eleverna. Det normala förfarandet är att rektorn eller skolchefen beslutar i fråga om utlämnande av en allmän handling.

SKL anser att bestämmelsen om kommunernas insynsrätt är viktig och ser gärna att den finns kvar. Bestämmelsen underlättar för kommunerna när de ska fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen (2010:800).

Det är enligt SKL svårt att uppskatta hur mycket hanteringen av offentlighetsprincipen i de kommunala skolorna kostar eller hur mycket arbetstid som går åt för denna arbetsuppgift.

6.2.2 Kommunala skolor i Stockholms kommun

Utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun ansvarar för de kommunala skolorna i Stockholm (cirka 140 grundskolor, 35 grundsärskolor, 25 gymnasieskolor och 5 gymnasiesärskolor). Varje kommunal skola hanterar sina egna handlingar. Skolorna är också egna arkivhållare och måste därför ha arkiv som uppfyller vissa brandsäkerhetskrav. Exempel på detta är att en arkivlokal måste kunna ge skydd mot brand i två timmar.

Både förvaltningen och skolorna hanterar framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. En stor andel av de framställningar som kommer in till förvaltningen handlar om uppgifter om fristående förskolor och skolor eftersom förvaltningen har många uppgifter om dessa. Ungefär 90 procent av alla framställningar som kommer in till grundskolorna kommer från vårdnadshavare som vill ha uppgifter om sina barn.

Enligt en uppskattning av två rektorer (grundskola respektive gymnasieskola) fattas årligen färre än tio beslut om att vägra lämna ut en allmän handling. I de allra flesta fall rör dessa beslut uppgifter om elever med skyddade personuppgifter. Besluten i sådana fall upplevs som lätthanterade.

Överlag uppfattas inte registreringen av allmänna handlingar, skyndsamt handläggning av framställningar om utlämnande eller sekretessprövningar som problematiska eller tidsödande. Det som däremot upplevs som tidskrävande är sorteringen av alla handlingar så att de kan registreras och hållas ordnade samt att de gallras och arkiveras rätt.

När elever byter från en fristående till en kommunal skola har övergången i vissa fall varit problematisk då den dokumentation som ska finnas och följa med eleven varit bristfällig.

6.2.3 Kommunala gymnasieskolor i Göteborgs kommun

Utbildningsförvaltningen i Göteborgs kommun ansvarar för den kommunala gymnasieutbildningen, inklusive gymnasiesärskolan och viss kommunal vuxenutbildning. Förvaltningen administrerar 13 gymnasieskolor med cirka 11 000 elever. Gymnasieskolorna

varierar i storlek, den minsta har knappt 200 elever och den största cirka 2 000 elever¹.

Den centrala förvaltningen handlägger vissa typer av ärenden för samtliga skolor (som exempelvis avstängning av elever), tillhandahåller registreringsprogram och arkivlokal samt anordnar kurser och nätverksträffar för skoladministratörer.

Varje gymnasieskola har hand om sina allmänna handlingar. Registreringen görs vanligen av en anställd med administrativa arbetsuppgifter i ett registreringsprogram som är gemensamt för alla skolorna. Hanteringen av allmänna handlingar upptar som regel en mycket liten del av administratörens arbetstid. Förvaltningens grova uppskattning är att cirka 10–15 procent av en skoladministratörs arbetstid går åt för hanteringen av offentlighetsprincipen. Kostnaden för tekniken hanteras centralt men fördelas på varje kommunal skola.

Generellt får skolorna relativt få framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Det som oftast efterfrågas är betygskodokument, både egna och andras. Beslut att vägra lämna ut handlingar fattas på chefsnivå på skolorna. Det är ytterst få gånger ett sådant beslut fattas och ännu mer ovanligt är det att ett beslut överklagas.

Offentlighetsprincipen för med sig olika krav på kommunala skolor. Att upprätthålla kompetensen rörande sekretessfrågor på de kommunala skolorna upplevs vara tämligen svårt och den centrala förvaltningen arbetar ständigt med att komma till rätta med detta.

På längre skollov måste skolorna ha bemanning för att kunna hantera en begäran om utlämnande av allmän handling. Det vanligaste är att rektorn har beredskap för att med kort varsel kunna inställa sig på skolan och hantera en framställning. Under sommarlov kan den centrala förvaltningen bistå skolorna som back-up med postöppningen. För handlingarna inom elevhälsan, för vilka särskilda sekretessregler gäller, har skolhälsopersonalen ett eget jourssystem för hanteringen av framställningar om utlämnande.

Arkiveringen på de kommunala skolorna hanteras en gång per år. De allmänna handlingar som ska arkiveras och som är äldre än tre år överförs till ett närarkiv på Utbildningskansliet i Göteborgs

¹ Skolverkets statistik för läsåret 2014/15. Bernadottegymnasiet hade 188 elever och Hvitfeldtska gymnasiet 2 039 elever.

kommun. De sparas där i tio år. Som regel ska arkiven sedan överföras till Regionarkivet, som är ett arkiv för Västra Götalandsregionen och Göteborgs kommun.

6.2.4 Kommunala skolor på några andra orter

Enligt uppgift från rektorn på en kommunal grundskola (F–6, dvs. förskoleklass upp till årskurs 6) med 41 elever i Leksands kommun registreras ungefär fem handlingar per månad. Samma rektor är också rektor för 255 elever på låg- och mellanstadiet (F–6) på en annan skola. I den skolan registreras cirka 15 handlingar per månad. I båda skolorna rör det sig oftast om kommunikation med föräldrarna. Skolorna har ett gemensamt kansli och en gemensam administratör. Registreringen sker i ett kommungemensamt registreringsprogram och i en pärm som finns på expeditionen. Under de elva år rektorn tjänstgjort på dessa två skolor har sammanlagt tre framställningar om utlämnande av allmän handling kommit in. Under kortare ledigheter har rektorn en ersättare som utses till t.f. rektor och som tar hand om bl.a. sådana framställningar. Vid längre ledigheter, som t.ex. sommarlov, är det någon från det kommunala utskottet för lärande som får behörighet att hantera sådana frågor. Arkiveringen sker löpande och gallring görs enligt kommunens gallringsplan.

I en kommunal grundskola (F–3) med 93 elever i Staffanstorps kommun registreras cirka åtta allmänna handlingar per månad. Det handlar mestadels om handlingar som upprättats på skolan. Under de 23 år som skolans rektor arbetat på skolan har det aldrig förekommit att någon annan än en vårdnadshavare har begärt ut allmänna handlingar från skolan. Rektorn gör sekretessprövningarna. När rektorn är ledig delegeras uppgiften till någon av de personer som är i tjänst. Under sommarlovet delegeras uppgiften till personalen på fritidshemmet.

I en kommunal grundskola (F–6) med 140 elever i Gävle kommun registreras uppskattningsvis 10–15 handlingar per månad i ett registreringsprogram (Platina). Detta görs av skoladministratören. Administratören är gemensam för denna skola och en annan kommunal skola med cirka 400 elever. Det är väldigt sällan, ungefär en gång per år, som man får in en framställning om utlämnande av

allmänna handlingar. Det är biträdande rektor som gör sekretessprövningen med hjälp av administratören såvitt gäller de praktiska frågorna. Ännu har det inte hänt att denna vägrat att lämna ut något. Arkiveringen görs årligen av administratören. Rektorn uppskattar att ungefär tio procent av en anställds arbetstid går åt för hanteringen av offentlighetsprincipen.

Svarsfrekvensen på enkäten till slumpmässigt utvalda kommunala skolor har varit låg. Endast fyra av 21 skolor har svarat. En av dessa skolor (cirka 250 elever) uppgav att den generellt registerar mellan en och två allmänna handlingar per månad. Under perioden den 1 juni 2014–den 31 maj 2015 har tre av de fyra skolorna inte fått någon framställning om utlämnande av allmän handling och därmed inte heller fattat några avslagsbeslut. En skola (med cirka 330 elever) hade under samma period fått fem framställningar om utlämnande av allmänna handlingar men inte fattat något avslagsbeslut. Två skolor hade gemensam administration med en annan skola.

6.3 Privaträttsliga subjekt och kommunala bolag som tillämpar OSL

Småföretagarnas arbetslöshetskassa är ett av de organ som finns upptagna i bilagan till OSL och som i prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och medlemsavgift för arbetslös medlem ska iakttä handlingsoffentligheten. Arbetslöshetskassorna är undantagna från registreringsskyldigheten enligt 5 kap. 1 § OSL (2 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]). De har i stället ett annat system för att hålla ordning på den stora mängden allmänna handlingar som de dagligen hanterar i sin verksamhet. Alla allmänna handlingar scannas in. Varje dokument får sedan ett eget nummer och finns tillgänglig i ett ärendehanteringssystem som är gemensamt för alla arbetslöshetskassor. Systemet tillåter sökning på exempelvis personnummer, ort och postnummer. Det förekommer att andra än den berörda enskilda personen begär att få del av en allmän handling. De flesta sådana framställningar kommer från myndigheter. Många av deras allmänna handlingar innehåller sekretesskyddade uppgifter. Dessa uppgifter avidentifieras vid ett utlämnande. Det är inte särskilt vanligt att de fattar avslags-

beslut på en begäran om utlämnande av en allmän handling och ännu har inget sådant beslut överklagats. När handlingsoffentligheten infördes genomförde de olika utbildningsinsatser, både på egen hand och genom Arbetslöshetskassornas samorganisation, som är deras branschorganisation. De anordnar också olika utbildningsseminarier. Samorganisationen har också utarbetat rekommendationer för riktlinjer för arbetslöshetskassor i fråga om hantering av offentlighets- och sekretessfrågor. Det utgör ett handläggarstöd som alla anställda (f.n. knappt 60 personer) har tillgång till. Alla anställda kan hantera en framställning om utlämnande av allmän handling och de har en delegationsordning av vilken det framgår vem som ska hantera sådana framställningar. Småföretagarnas arbetslöshetskassa följer frivilligt förvaltningslagens bestämmelser om öppettider för att kunna tillgodose kraven som följer av handlingsoffentligheten.

Studieförbundet SISU är ett annat organ som är upptaget i bilagan till OSL och som vid fördelning av statsbidrag till Idrottsutbildarna idrottens studie-, bildnings- och utbildningsverksamhet ska tillämpa handlingsoffentligheten. Enligt uppgift från organisationens registrator har förbundet ytterst få allmänna handlingar att registrera. Det rör sig om ungefär en (1) handling per månad. Handlingarna registreras i ett Excel-blad. Sedan offentlighetsprincipen gjordes tillämplig på handlingar hänförliga till förbundets statsbidragsfördelning uppgår för ungefär ett år sedan har förbundet inte fått in någon framställning om utlämnande av en allmän handling.

Sveriges Riksidrottsförbund är ytterligare ett organ som återfinns i bilagan till OSL beträffande fördelningen av statsbidrag till idrottsverksamhet. Årligen hanterar förbundet ungefär ett hundratal allmänna handlingar och cirka fem–sex framställningar om utlämnande av allmän handling. Registratorn sköter verksamheten. Registreringen sker i ett registreringsprogram (Platina).

Göteborgs Stads Parkerings AB är ett helägt kommunalt bolag som ägs av Göteborgs kommun och som därför tillämpar offentlighetsprincipen. Företaget, som har cirka 60 anställda och omsatte 343 miljoner kronor år 2013, har en heltidsanställd administratör som under 2014 ensam ansvarade för hanteringen av allmänna handlingar. Företaget har numera (januari 2015) även en inhyrd konsult med samma arbetsuppgifter. För att kunna hantera all-

männa handlingar vid ordinarie administratörens ledighet finns det alltid back-up på företaget. Enligt en grov uppskattning, och med ärenden som går till kundtjänsten undantagna, registreras cirka 40 allmänna handlingar varje dag. Företaget får in en till två framställningar om utlämnande av allmänna handlingar i veckan.

6.4 Media

Som vi redovisat inledningsvis har jag träffat två journalister på Lärarnas tidning. Enligt deras erfarenhet är insynen i fristående skolors verksamhet varierande beroende på associationsformen. Det är t.ex. lättare att få insyn i ett aktiebolag än i andra företagsformer. Enligt journalisternas uppfattning är media generellt intresserad av aktuella ekonomiska uppgifter för fristående skolor som t.ex. uppgifter om vad intäkterna används till. Vidare är uppgifter om belopp vid köp och försäljning av skolor av intresse. Det räcker inte med exempelvis årsredovisningar eftersom det blir fråga om en eftersläpning. Journalister generellt efterfrågar ekonomiska uppgifter även från kommunala skolor.

Allmänt gäller också att journalister vill kunna få ta del av uppgifter om elever. Som exempel kan nämnas betygsstatistik, betyg för enskilda individer, hur åtgärdsplaner m.m. följs, aktuella uppgifter om elevunderlag samt uppgifter om köer och antagningar. Det är viktigt att kunna bevaka att elevers rättigheter tillvaratas.

Journalisternas erfarenhet är att offentlighetsprincipen fungerar bra i de kommunala skolorna, dvs. att man snabbt får ut de handlingar man begär och att skolorna vet vad som gäller.

7 Överväganden och förslag om införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor

7.1 Utgångspunkt för förslaget

Den parlamentariskt sammansatta Friskolekommittén (U 2011:04) hade i uppdrag att utreda och överväga ett antal frågor gällande villkor och regler för fristående skolor (dir. 2011:68). Kommittén överlämnade i augusti 2013 betänkandet *Friskolorna i samhället* (SOU 2013:56). Till grund för förslagen i betänkandet låg en sexpartiuppställning som hade förhandlats fram inom ramen för Friskolekommittén och som presenterades den 23 maj 2013. Bakom förslaget stod Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet, Kristdemokraterna, Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

Kommittén ansåg (a. bet. s. 300) att de fristående skolornas verksamhet ska präglas av öppenhet. Att de fristående skolorna är helt skattefinansierade talade enligt kommittén för att insynen i verksamheten bör vara god. För detta talade även att de ägnar sig åt myndighetsutövning. Det kunde i vissa fall finnas legitima skäl att hävda sekretess av konkurrensskäl, men i allt väsentligt måste verksamheten vara öppen för insyn. Kommittén föreslog därför att fristående skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen och att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur ett införande av offentlighetsprincipen i de fristående skolorna i praktiken ska gå till. En utgångspunkt skulle enligt kommittén vara att elevernas integritet skyddas på samma sätt som i dag. En annan utgångspunkt skulle vara att former för genomförande borde sökas

som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan på skolor, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor.

Regeringen lade fram kommitténs förslag i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112). Såvitt gällde frågan om offentlighetsprincipen gjorde regeringen bedömningen att offentlighetsprincipen och ett meddelarskydd för anställda bör införas i fristående skolor. En utredning skulle tillsättas för att analysera hur det i praktiken ska gå till och finna former för genomförandet som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor. Regeringen hade ingen invändning mot kommitténs bedömning. I enlighet med sexpartiöverenskommelsen och de utgångspunkter för uppdraget som Friskolekommittén angivit i sitt betänkande avsåg regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag om hur offentlighetsprincipen kan införas i fristående skolor (se a. prop. s. 65–69). Frågan berördes inte vid utskottsbehandlingen av propositionen (bet. 2013/14:UbU22).

Direktiv för utredaren beslutades vid regeringssammanträdet den 19 juni 2014 (se *bilaga 1*). Enligt direktiven ska utredaren bl.a. utreda hur en reglering för fristående skolor inom förskoleklass, grund- och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer kan utformas för att offentlighetsprincipen ska bli praktiskt tillämpbar på såväl huvudmannanivå som skolenhetsnivå. Utredaren ska även överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen och i så fall föreslå hur denna ändring ska se ut. Därtill ska utredaren överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, skolagens bestämmelser om kommuners insynsrätt och andra bestämmelser som gäller uppgifter och handlingar hos eller från fristående skolor fortfarande fyller en funktion om offentlighetsprincipen inför.

Efter riksdagsvalet 2014 presenterade Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet en överenskommelse om välfärd utan vinstintresse. Enligt överenskommelsen är partierna ense om att offentlighetsprincipen ska gälla fullt ut för alla offentligfinansierade välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg. Meddelarfrihet och meddelarskydd ska också gälla. Till följd av detta har regeringen den 3 september 2015 tillsatt en utredning Offentlighetsprincipen i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg samt utbildning inom vissa skol- och utbildningsformer (dir. 2015:92). Enligt

direktiven ska en särskild utredare lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd offentligt finansierad vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer i 24 kap. skollagen (2010:800) och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. samma lag till den del de erbjuds av privata anordnare.

Offentlighetsprincipen har flera beståndsdelar (se avsnitt 3.1 och 3.2.4). Av relevans för fristående skolor är handlingsoffentligheten och meddelarskyddet. Vi har valt att behandla dessa delar var för sig i de följande avsnitten.

Enligt 1 kap. 3 § skollagen avses med en fristående skola en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket, dvs. ett fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. I detta betänkande avses med begreppet fristående skolor detsamma som i skollagen.

7.2 Handlingsoffentlighet i fristående skolor

Förslag: Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos huvudmännen för fristående skolor.

Sedan friskolereformen genomfördes på 1990-talet (prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346, SFS 1992:713) har antalet skolor med enskilda huvudmän stadigt ökat. Läsåret 2014/15 svarade fristående skolor för nästan en fjärdedel av samtliga skolor och elever (se avsnitt 4). Redan från friskolereformens start var principen om lika villkor för all offentligfinansierad verksamhet inom skolväsendet, oavsett huvudmannaskap, en grundsten inom skollagstiftningen. Även den nu gällande skollagen vilar på samma grund (se t.ex. prop. 1991/92:95, prop. 2009/10:165 och prop. 2013/14:112). Principen om lika villkor innebär att varje skola, oavsett om den är fristående eller offentlig, ska ha möjlighet

att verka på lika villkor. Det gäller också ekonomiska villkor (se t.ex. prop. 2013/14:112 s. 12).

I ett avseende, nämligen vad gäller allmänhetens rätt till insyn, råder dock olika förutsättningar beroende på om skolan har kommunal eller enskild huvudman. Enligt dagens regelverk omfattas skolor med enskild huvudman inte av handlingsoffentligheten och allmänheten har följaktligen ingen generell rätt till insyn i deras verksamhet. Skolor med kommunal huvudman ska däremot iakttä handlingsoffentligheten och därmed bl.a. registrera sina allmänna handlingar, hålla handlingarna tillgängliga för allmänheten, hantera allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och tillämpa arkivlagen (1990:782).

En av utgångspunkterna för friskolereformen var att elever och vårdnadshavare skulle ha möjlighet att bedöma kvalitet och villkor för olika skolor (prop. 1991/92:95 s. 8 och 9). Detta förutsätter att verksamheten är öppen för insyn. Det är närmast självklart att en generell rätt för allmänheten till insyn i samtliga huvudmäns verksamhet underlättar detta. Denna möjlighet är rimligtvis lika viktig i en verksamhet som bedrivs av det allmänna som i den som bedrivs i privat men offentligfinansierad regi.

Därtill kommer att en verksamhet som är finansierad av det allmänna, oberoende av i vilken form det sker, måste ge medborgarna en möjlighet att kontrollera om verksamheten är effektiv och att missförhållanden kan uppdagas. Detta förutsätter transparens.

I våra kontakter med Friskolornas riksförbund har förbundet ifrågasatt behovet av att införa handlingsoffentligheten med hänvisning till att det inte har framkommit att det skulle finnas några problem med dagens regelverk och att allmänhetens behov av insyn redan är tillgodosedd (se avsnitt 6.1.1).

Som framgår av avsnitt 3.5.3 finns möjligheter att få viss insyn i fristående skolors verksamhet genom olika myndigheters tillsyn m.m. I praktiken är dock insynsmöjligheterna tämligen begränsade för enskilda medborgare eftersom tillsynsmyndigheterna endast har anledning att begära ut information i samband med just tillsyn och då endast i ett specifikt tillsynsärende. Vidare har de medieföreträdare vi varit i kontakt med ansett att information som i och för sig är allmänt tillgänglig oftast blir det först efter en tid, t.ex. i en årsredovisning, och att det är angeläget att snabbt kunna få del

av information, t.ex. när ett missförhållande uppdragas (se avsnitt 6.4).

Även kommunernas rätt till insyn i en fristående skolas verksamhet är begränsad (se avsnitt 3.5.3). Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och tillgodose allmänhetens behov av insyn (se t.ex. 9 kap. 22 § skollagen). Kommunen kan emellertid inte med stöd av sin insyns rätt ta del av en fristående skolas ekonomiska förhållanden, göra påpekanden eller begära förändringar i verksamheten. Kommunen ska inte heller begära in handlingar som omfattas av tystnadsplikt enligt 29 kap. 14 § skollagen, som kan avslöja företagshemligheter eller som det på annat sätt är orimligt att den enskilde lämnar ut (se prop. 2009/10:165 s. 384 och 385 samt prop. 2013/14:112 s. 81). Kommunerna har alltså en viss möjlighet att få insyn i fristående skolors verksamhet, men som framgår av förarbetsuttalanden är även denna insyns rätt tämligen begränsad.

I sammanhanget bör det också noteras att kommuners insyns rätt är begränsad till lägeskommunen vilket har varit problematiskt för de kommuner vars elever mottagits av en fristående skola i en annan kommun. Dessa hemkommuner har inte haft möjlighet till insyn trots att de lämnat bidrag till skolan för eleven. Om handlingsoffentligheten införs i fristående skolor underlättar det för sådana kommuner när de ska fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen.

Såväl Friskolornas riksförbund som Idéburna skolors riksförbund har uttryckt oro för ökad administration och därmed ökade kostnader (se avsnitt 6.1). Olika företrädare för de kommunala skolorna som utredningen har varit i kontakt med har dock framfört att det är fråga om begränsade administrativa insatser (se avsnitt 6.2).

Utgångspunkten i utredningens direktiv är att offentlighetsprincipen, och därmed handlingsoffentligheten, ska införas i de fristående skolorna. Som vi nu redovisat finns det många skäl för den ståndpunkten. Det som har framkommit i våra kontakter med olika intressenter ger oss inte heller anledning att ha någon annan uppfattning. Det har inte framkommit något som principiellt talar för att rätten till insyn i skolorna inte skulle vara densamma i de fristående skolorna som i de kommunala. Vi föreslår därför i enlighet

med utgångspunkten i direktiven att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också i skolor som drivs av enskilda huvudmän. En bestämmelse om detta bör tas in i 2 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). De övriga delarna av offentlighetsprincipen återkommer vi till i avsnitt 7.7.

7.3 Vilken friskolenivå ska jämföras med myndighet?

Förslag: Huvudmän för fristående skolor ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) jämföras med myndigheter.

OSL gäller i första hand myndigheters handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar (1 kap. 1 §). Som har framgått av redovisningen för gällande rätt (avsnitt 3.2.3) ska de enskilda rättssubjekt som också omfattas av OSL vid tillämpningen av lagen jämföras med myndigheter. Om de fristående skolorna ska tillämpa OSL förutsätter det att det även för deras del införs en särskild bestämmelse varigenom de jämföras med myndigheter.

Fristående skolor är organiserade så att det finns en, två eller tre olika nivåer: skolenhets-, huvudmannas- och ägarnivå. En fråga som måste övervägas är därför vilket organ inom de fristående skolorna som ska jämföras med myndigheter.

Som genomgången i avsnitt 4 visar drivs skolorna i ett flertal olika associations- och ägarformer. En förenklad bild av de rådande förhållandena är att fristående skolor har en huvudman som i sin tur kan ha en eller flera ägare och där både huvudmannen och ägarna kan ingå i varierande koncernkonstellationer med förekomst även av utländskt ägande. Ägarföretaget kan dessutom själv också vara skolhuvudman (se avsnitt 4.4).

Oavsett hur ägarbilderna i en fristående skola ser ut, har dock alla fristående skolor en huvudman som har ansökt om godkännande att bedriva utbildning och som sedermera blivit godkänd av Statens skolinspektion. Därmed är huvudmannen lätt att identifiera för varje skola. Huvudmannen är också den som ansvarar för att

utbildningen lever upp till de krav som ställs i skollagen och andra skolrelaterade författningar. Huvudmannen och dennes verksamhet är den som blir föremål för tillsyn av Skolinspektionen. Mycket talar därför för att det är huvudmannen för den fristående skolan som ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av OSL.

En sådan lösning innebär dock att omfattningen av insynen blir beroende av hur ägarförhållandena ser ut. Syftet med att införa handlingsoffentligheten i fristående skolor är att öka insynen i den offentligfinansierade verksamheten. Hit hör bl.a. den ekonomiska redovisningen. Några huvudmän har inte någon egen ekonomisk redovisning. Den ligger hos ägarföretaget. Om handlingsoffentligheten införs för huvudmännen kan detta innebära att den ekonomiska redovisningen för vissa huvudmän undandras offentligheten. Huvudmän som inte ingår i en koncern och vars ekonomiska redovisning kommer att omfattas av handlingsoffentligheten kan uppleva detta som orättvist eller ofördelaktigt av konkurrensskäl. Principen om lika villkor skulle alltså inte komma att gälla avseende vissa huvudmän. Det går inte heller att bortse från att en sådan lösning kan leda till att huvudmän som ägs av någon annan inte kommer att ha en egen ekonomisk redovisning utan överlåter denna till ägaren. Det kan visserligen hävdas att allmänheten ändå får viss insyn i ägarnas ekonomiska förhållanden genom bolagens offentliga årsredovisningar. Dessa ger dock endast en bild av det förflutna och återspeglar inte alltid de aktuella ekonomiska förhållandena. Det kräver också att ägarföretaget är skyldigt att lämna årsredovisning i Sverige. För att insynen skulle bli heltäckande borde det därför närmast vara ägarna som skulle jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL.

Som tidigare påpekats är ägarstrukturen inom friskolesektorn föränderlig och det förekommer t.ex. att ägarföretaget verkar utomlands. Vissa av ägarna driver också andra verksamheter än undervisning. Det låter sig knappast göras att skilja ut skolverksamheten från övrig verksamhet på ett så markant sätt som skulle krävas om skolverksamheten men inte övrig verksamhet skulle omfattas av offentlighetsprincipen. En lösning som innebär att ägarna ska jämföras med myndigheter är därför inte en framkomlig väg. Det bör också, som nämnts, beaktas att det är huvudmannen som genom sin ansökan om godkännande att bedriva verksamhet är den som åtagit sig att fullgöra de förpliktelser som det

medför att få möjlighet att bedriva offentligfinansierad utbildningsverksamhet. Att tillämpa handlingsoffentligheten blir således ett åtagande bland många andra som huvudmannen har.

I sammanhanget kan nämnas att den pågående Skolkostnadsutredningen (U 2014:14) har i uppdrag att föreslå bestämmelser som reglerar hur huvudmännen ska redovisa ekonomisk information på skolenhets- och huvudmannanivå (dir. 2014:126).

Vid en samlad bedömning finner vi att den lämpligaste lösningen är att det är huvudmännen som ska jämföras med myndigheter. Detta förefaller också vara utgångspunkten i direktivet. Det är visserligen ofrånkomligt att detta kan innebära att de handlingar som kommer att omfattas kan komma att variera beroende på hur huvudmannen är organiserad. De negativa effekterna av detta torde dock vara begränsade.

7.4 Samtliga huvudmän ska omfattas

Förslag: Handlingsoffentligheten ska gälla för samtliga huvudmän för fristående skolor.

Att handlingsoffentligheten görs tillämplig i en verksamhet medför ett antal krav på verksamhetsutövaren. Denne ska avgöra om en handling, inkommen till eller upprättad i verksamheten, är en allmän handling och om den ska registreras. De allmänna handlingar som inte registreras ska hållas ordnade frånsett de fall då det är av ringa betydelse för verksamheten (se avsnitt 3.2.2). Allmänheten har rätt att begära att få ut allmänna handlingar vilket ställer krav på skyndsamt handläggning. En bedömning måste göras i fall den allmänna handlingen innehåller några sekretessbelagda uppgifter. För det fall handlingen innehåller uppgifter som inte kan lämnas ut, ska ett beslut fattas. Ett sådant beslut är överklagbart. Ansvar för tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt kan aktualiseras (se 13 kap. 2 § och 14 kap. 2 § OSL). Slutligen ska verksamhetsutövaren arkivera de handlingar som ska sparas efter gallring. Det är ofrånkomligt att ett arkiveringskrav medför vissa kostnader.

För fristående skolor som i dagsläget inte tillämpar handlingsoffentligheten kommer därför införandet sannolikt att medföra viss ökad administration och därmed ökade kostnader. Effekterna kom-

mer att variera beroende av huvudmannens och den fristående skolans befintliga administrativa organisation och storlek.

Som tidigare redovisats kan det finnas betydande skillnader mellan fristående skolor vad gäller storlek och antal elever m.m. (se avsnitt 4). En fråga som aktualiseras är därför om de varierande förhållandena mellan olika skolor ger anledning till differentieringar i ett kommande regelverk.

Vissa skolor, både de med kommunal och de med enskild huvudman, kan ha få elever. Beträffande de fristående skolorna kan det exempelvis handla om en liten byskola som tidigare varit kommunal och som föräldrarna på orten – sedan kommunen beslutat att lägga ner skolan – driver som en ideell förening. En skola med få elever har sannolikt också ett begränsat antal anställda och de administrativa ärendena kanske sköts av någon anställd vid sidan av andra arbetsuppgifter. En möjlighet skulle vara att undanta sådana skolor i syfte att underlätta deras administrativa börda.

Inledningsvis måste det dock konstateras att allmänhetens behov av insyn och därmed intresset för att granska en offentlig-finansierad verksamhet får anses vara lika befogat för all sådan verksamhet oberoende av dess omfattning. Av principiella skäl bör således alla huvudmän omfattas. Frågan är om praktiska skäl talar emot en sådan lösning vad gäller mycket små enheter.

Som tidigare konstaterats drivs fristående skolor i olika associationsformer, allt från enskilda näringsidkare till aktiebolag. Huvudmännen är fränsett de enskilda näringsidkarna juridiska personer. Det som ligger närmast till hands är att överväga om inte enskilda näringsidkare bör undantas. Som redovisats är en enskild näringsidkare en fysisk person som själv svarar för samtliga åtaganden i sin näringsverksamhet (se avsnitt 3.6.6). Det framstår som något udda att en fysisk person ska jämföras med myndigheter. Det bör dock noteras att det är så få huvudmän som är enskilda näringsidkare att det knappast motiverar ett särskilt undantag i regleringen. Det kan också nämnas att t.ex. Notarius publicus som omfattas av OSL också är en fysisk person (se avsnitt 3.2.3). Vi finner därför inte anledning att undanta just de enskilda näringsidkarna från tillämpningen av handlingsoffentligheten.

Vad därefter gäller övriga små enheter konstaterar vi att det även finns mycket små kommunala skolor. Något undantag för dessa gäller inte vid tillämpningen av TF och OSL. Det finns knappast

någon anledning att göra skillnad mellan en liten kommunal skola och en liten fristående skola, låt vara att den kommunala skolan sorterar under en kommunal nämnd. Utgångspunkten för de fortsatta övervägandena bör därför vara att lika villkor inom skolväsendet, oavsett huvudmannaskap, ska gälla.

Därtill kommer att undantagen allmänt bör vara så få som möjligt. Införandet av nya undantag kan lätt leda till krav från t.ex. mycket små myndigheter att också av praktiska skäl undantas från handlingsoffentligheten.

Vi finner sammanfattningsvis inte tillräckliga skäl föreligga för att göra några undantag utan föreslår att handlingsoffentligheten införs undantagslöst för samtliga huvudmän och i samtliga fristående skolor som omfattas av uppdraget. Därigenom minimeras också risken för att en huvudman kringgår regelverket genom att exempelvis begränsa antalet elever i varje skola eller genom att driva verksamheten i en viss associationsform.

7.5 Vad ska omfattas av handlingsoffentligheten?

Förslag: Bestämmelserna om handlingsoffentlighet ska omfatta all verksamhet som bedrivs av huvudmän i fristående skolor.

När handlingsoffentligheten infördes för vissa organ som angavs i en särskild bilaga till 1980 års sekretesslag, gjordes den antingen tillämplig på all verksamhet eller endast på viss verksamhet hos respektive organ. Utmärkande för organen var att de på statens uppdrag hade hand om förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning eller liknande och det var i princip bara i den verksamheten som offentlighet skulle vara huvudregel (se prop. 1986/87:151 s. 146).

Det bör mot den nu beskrivna bakgrunden övervägas om handlingsoffentligheten bör begränsas till en viss del av fristående skolors verksamhet.

Som har redovisats i avsnitt 3.2.3 har antalet organ som ska tillämpa handlingsoffentlighet kompletterats så att den numera omfattar betydligt flera organ än vad den gjorde inledningsvis och det område som omfattas är numera inte alltid inskränkt till sådant som innebär myndighetsutövning utan all verksamhet hos ett organ

kan omfattas. Exempelvis gäller handlingsoffentligheten för all verksamhet vid de organ som bedriver utbildning och som finns i bilagan till OSL, t.ex. Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Några principiella skäl för att begränsa omfattningen till verksamhet som innebär myndighetsutövning finns därför numera inte.

Det bör också framhållas att det med utgångspunkt i den verksamhet som bedrivs vid en fristående skola torde vara något svårare att avgränsa en viss verksamhet, t.ex. den som innebär myndighetsutövning, än vad som gäller beträffande organen i bilagan. Ytterligare ett skäl som talar för handlingsoffentlighetens tillämplighet på all verksamhet är att den tillämpas på all verksamhet för skolor med kommunal huvudman. Verksamheten i sin helhet drivs dessutom med allmänna medel varför det knappast från våra utgångspunkter – att det bör finnas insyn i verksamhet som finansieras av det allmänna – finns någon anledning att begränsa medborgarnas möjligheter till insyn till endast viss verksamhet. Vi föreslår därför att handlingsoffentligheten ska gälla för all verksamhet i de fristående skolorna.

Det bör i sammanhanget observeras att det förhållandet att all verksamhet kommer att omfattas av handlingsoffentligheten, t.ex. även den ekonomiska och personaladministrativa, inte innebär att alla uppgifter om verksamheten kommer att bli offentliga eftersom de materiella sekretessbestämmelserna i OSL kommer att bli tillämpliga (se vidare avsnitt 7.8) och därmed att vissa uppgifter kan komma att omfattas av sekretess.

Det bör också övervägas om handlingsoffentligheten bör begränsas på något annat sätt, t.ex. att vissa handlingar i verksamheten undantas. Enligt skollagen och andra författningar hanterar skolor, oavsett huvudmannaskap, en mängd handlingar i sin verksamhet. Handlingarna kan exempelvis hänföra sig till myndighetsutövning mot enskild (t.ex. disciplinära åtgärder och betygssättning), skolans ekonomiska förhållanden, utvecklingsplaner för elever, elevhälsojournaler, handlingar om den egna personalen m.m. (se avsnitt 5). Frågan kan ställas om vissa handlingar är mindre viktiga från offentlighetssynpunkt. För skolor med kommunal huvudman gäller dock handlingsoffentligheten för samtliga dokumenttyper som utgör allmänna handlingar enligt TF och som

förekommer på en skola. Sekretesskänsliga uppgifter skyddas genom bestämmelserna i OSL (se avsnitt 3.2.1).

Vi ser inte heller i detta avseende någon anledning att göra någon skillnad mellan olika skolor beroende på huvudmannaskap. Vi föreslår därför att samtliga handlingar som förekommer i en fristående skola och som vid en tillämpning av 2 kap. TF blir att betrakta som allmänna ska omfattas av handlingsoffentligheten. Det bör ånyo understrykas att det inte betyder att samtliga allmänna handlingar också blir offentliga eftersom OSL kommer att vara tillämplig (se avsnitt 7.8) och därmed skyddas känsliga uppgifter av sekretess.

7.6 Lagteknisk lösning

Förslag: Rätten att ta del av allmänna handlingar hos huvudmän för fristående skolor ska regleras i en särskild bestämmelse i OSL.

Handlingsoffentligheten gäller för myndigheter. I OSL har dock, som redovisats i avsnitt 3.2.3, föreskrivits att bl.a. vissa kommunala företag och vissa andra organ ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Två olika lagtekniska lösningar har då använts. Såvitt gäller de kommunala företagen har en särskild generell utformad bestämmelse införts i OSL (2 kap. 3 §). En särskild bestämmelse finns också såvitt avser de enskilda organen (2 kap. 4 §) men i detta fall har de olika organen angetts i en särskild bilaga till OSL.

I bilagan till OSL finns således alla de enskilda organ som omfattas av handlingsoffentligheten uppräknade. I de flesta fall är handlingsoffentligheten inskränkt till en viss del av organens verksamhet, nämligen den som innefattar myndighetsutövning. För vissa stiftelser och ideella föreningar omfattas dock all verksamhet. Flera enskilda aktörer på utbildningsområdet, bl.a. Chalmers Tekniska Högskola, Internationella Handelshögskolan i Jönköping och Folkbildningsrådet, omfattas av regleringen och finns således angivna i bilagan. En möjlighet är att komplettera bilagan så att den omfattar också huvudmän för fristående skolor.

Ett alternativ är att införa en särskild bestämmelse i OSL som tar sikte på huvudmännen för fristående skolor. Denna lösning framstår som mest konsekvent då det även i detta fall är fråga om annars kommunal verksamhet som bedrivs av enskilda. Den framstår också som den lagtekniskt enklaste. Vi föreslår därför att en ny bestämmelse införs i OSL med 2 kap. 3 § OSL som förebild.

7.7 Meddelarskydd i fristående skolor

Förslag: Bestämmelserna i 13 kap. 2 § OSL om meddelarskydd för anställda och uppdragstagare ska gälla även för anställda och uppdragstagare i fristående skolor.

En beståndsdel i offentlighetsprincipen är som redovisats i avsnitt 3.1 meddelarfriheten, dvs. rätten att till massmedia lämna vissa annars sekretessbelagda uppgifter. Meddelarfriheten kompletteras med skydd för meddelarens anonymitet, efterforskningsförbud m.m. Bestämmelserna finns i TF och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Enligt 13 kap. 2 § OSL ska dessa bestämmelser gälla också för anställda och uppdragstagare i sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL. Vi ser inte någon anledning till att dessa bestämmelser inte skulle gälla också för anställda och uppdragstagare hos de fristående skolorna. Detta var också Friskolekommitténs förslag och är en utgångspunkt i direktiven (se avsnitt 7.1).

Som har nämnts i avsnitt 3.2.4 har Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet föreslagit att en motsvarighet till meddelarskyddet ska gälla för bl.a. anställda och uppdragstagare i offentligt finansierad verksamhet som tillhör skolväsendet (SOU 2013:79). Det förslag vi lägger fram innebär att en sådan reglering bör framgå av OSL. Vi föreslår därför att ett tillägg görs i 13 kap. 2 § OSL. En justering bör då göras i det lagförslag som lämnats av Utredningen om meddelarskydd.

7.8 Behöver materiella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen ändras?

Bedömning: Några ändringar i de materiella bestämmelserna i OSL behövs inte.

Enligt direktiven ska vi överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen och i så fall föreslå hur denna ändring bör se ut.

En fråga som behöver besvaras är om det förhållandet att fristående skolor verkar på en konkurrensutsatt marknad gör att det behövs strängare regler om skydd för de fristående skolornas ekonomiska förhållanden, t.ex. vad gäller sådant som är att betrakta som företagshemligheter m.m. Friskolornas riksförbund har uttryckt farhågor för de negativa konsekvenser införandet av offentlighetsprincipen kan få i detta avseende.

Inledningsvis bör framhållas, som också har nämnts i avsnitt 3.2.3, att det förhållandet att huvudmännen för fristående skolor ska jämföras med myndigheter i OSL innebär att de inte kan erhålla sekretesskydd med stöd av en bestämmelse som gäller för enskildas ekonomiska förhållanden. Däremot kommer de bestämmelser som tar sikte på myndigheternas affärsförhållanden, främst 19 kap. 1 och 3 §§ OSL att bli tillämpliga inom de fristående skolorna.

I 19 kap. 1 § OSL föreskrivs att sekretess gäller i en 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. Av förarbetena till bestämmelsen (och till dess motsvarighet i den nu upphävda sekretesslagen [1980:100], 6 kap. 1 §) framgår bl.a., som har redovisats i avsnitt 3.2.1, att begreppet affärsverksamhet inte får uppfattas alltför snävt och att det räcker att verksamheten går ihop ekonomiskt och att den kan vara delvis subventionerad (se prop. 1993/94:188 s. 89). Även de företag där kommunerna har ett rättsligt bestämmande inflytande är konkurrensutsatta och det har inte framkommit att den nuvarande regleringen skulle innebära några problem.

Vi kan inte finna att det behövs några ytterligare sekretessbestämmelser för att förhindra att en huvudman tvingas lämna ut konkurrenskänsliga uppgifter till ett konkurrerande företag eller till en kommunal huvudman (se 8 kap. 1 § OSL).

I direktiven påtalas att en utgångspunkt är att elevernas integritet ska skyddas. I avsnitt 3.2.1 har vi redogjort för de sekretessbestämmelser som finns i dag till skydd för enskildas personliga förhållanden inom utbildningsväsendet. Det har inte framkommit att dessa bestämmelser inte skulle ge ett tillfredsställande sekretesskydd för elever i de kommunala skolorna. Under utredningsarbetet har inte heller framkommit något som tyder på att behovet av sekretesskydd för eleverna skulle skilja sig åt mellan skolor med kommunal huvudman respektive enskild huvudman. Elever i fristående skolor kommer genom OSL:s tillämpning att få samma sekretesskydd som elever i kommunala skolor har i dag. De redan gällande reglerna får därmed anses tillgodose det berättigade anspråket på sekretess för elever i fristående skolor.

Sammanfattningsvis finner vi att det inte behövs några ändringar i de materiella bestämmelserna i OSL.

7.9 Övriga ändringar

Införandet av handlingsoffentligheten för som nämnts med sig ett antal nya krav på de fristående skolorna. Allmänna handlingar ska registreras, alternativt hållas ordnade, framställningar om utlämnande av allmänna handlingar ska tas emot och behandlas skyndsamt, sekretessprövningar ska göras och handlingar ska arkiveras. Det ställs vidare krav på tillgänglighet och öppettider. Det är ofrånkomligt att detta medför en ökad administrativ börda för de fristående skolorna. Våra förslag innebär därmed vissa kostnader för enskilda huvudmän. Vi återkommer till detta i konsekvensanalysen i avsnitt 8.

7.9.1 Registrering av allmänna handlingar

Förslag: De fristående skolorna ska vara skyldiga att registrera sina allmänna handlingar.

Det överläts åt huvudmännen för de fristående skolorna att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den egna verksamheten.

För att handlingsoffentligheten praktiskt sett ska kunna fungera på det sätt som är avsett i TF är det nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall så ordnade att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som har kommit in eller upprättats. Syftet med reglerna om registrering av allmänna handlingar är således att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar, dvs. en effektiv tillämpning av handlingsoffentligheten och därmed offentlighetsprincipen (se t.ex. prop. 1979/80:2 Del A s. 354 och prop. 1993/94:48 s. 24). Det gäller oavsett inom vilken organisation de allmänna handlingarna finns.

Det förhållandet att huvudmän för fristående skolor ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL innebär också att OSL:s bestämmelser om registrering blir tillämpliga (5 kap. 1–4 §§). Av de krav som ställs i 5 kap. 2 § OSL om hur registreringen av allmänna handlingar ska göras framgår endast att vissa specifika uppgifter måste finnas med (se avsnitt 3.2.2). I övrigt finns det inga formella krav på registrering. Bestämmelserna motsvarar 15 kap. 1 och 2 §§ i 1980 års sekretesslag och av dess förarbeten framgår att det för de flesta allmänna handlingar inte ställs särskilt höga krav på hur registreringen ska ordnas. Bestämmelserna ger myndigheter en betydande frihet att ordna registrering efter vad som är lämpligast för den aktuella myndigheten (se prop. 1979/80:2 Del A s. 356).

Det innebär att även fristående skolor bör ha frihet att ordna sin registrering utifrån vad som förefaller vara bäst för just den egna verksamheten. Det som kan vara avgörande i detta avseende är t.ex. antalet allmänna handlingar som måste registreras. Få allmänna handlingar kan med fördel hanteras i ett enklare system, t.ex. i ett Excel-blad och pärmar. Inom såväl den privata som den offentliga sektorn ökar användningen av automatiserade system för att hantera information. Sådana system innehåller regelmässigt funktion-

er för att upprätta förteckningar eller register som uppfyller OSL:s krav på registrering av allmänna handlingar. Friheten att kunna ordna sin registrering utifrån vad som är bäst för den egna verksamheten innebär att varje huvudman måste överväga vilket sätt att registrera handlingarna som är det mest fördelaktiga i den egna verksamheten. Med stor sannolikhet har flertalet huvudmän redan i dag olika system för registreringen av handlingar. Att ha en god kontroll över sina handlingar är av intresse oberoende av om handlingsoffentligheten gäller eller ej.

Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats och vissa handlingar behöver varken registreras eller hållas ordnade (5 kap. 1 § tredje stycket OSL). Detta kommer att gälla även för de fristående skolorna.

Handlingsoffentlighetens tillämpning i fristående skolor kan dock, som nämnts inledningsvis, medföra en viss ökad administration. Samtidigt måste det som nämnts ligga i företagens egna intressen att ha handlingar väl ordnade. För vissa typer av handlingar, t.ex. bokföringsmaterial, gäller redan i dag regler för företagen som i praktiken innebär att även kraven enligt OSL uppfylls (se avsnitt 3.6 och 5). Dessutom medför kraven enligt de gällande bestämmelserna att vissa rutiner för att hantera handlingar redan i dag bör finnas hos de enskilda huvudmännen. Vi återkommer i avsnitt 8 till de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag.

7.9.2 Tillgänglighet

Bedömning: Några särskilda bestämmelser om tillgänglighet bör inte införas för fristående skolor.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en begäran om utlämnande av en allmän handling behandlas genast eller så snart det är möjligt (se avsnitt 3.1). Enligt 4 kap. 1 § OSL ska därtill en myndighet ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska bl.a. särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt TF.

Bestämmelser om tillgänglighet finns också i förvaltningslagen (1986:223, FL). Myndigheter ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda (5 § första stycket). En myndighet ska ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag (med undantag för midsommarafton, julafton och nyårsafton) för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar samt för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten (5 § tredje stycket). Se vidare avsnitt 3.3.2.

Dessa bestämmelser gäller för såväl statliga som kommunala myndigheter, således även för utbildningsförvaltningarna och till dem hörande skolor.

Genom att huvudmännen för de fristående skolorna ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL kommer de att omfattas av kravet på skyndsamt handläggning enligt TF samt skyldigheten enligt 4 kap. 1 § OSL att organisera hanteringen av allmänna handlingar så att de kan lämnas ut skyndsamt. Däremot blir FL inte tillämplig på fristående skolor enbart av det skälet att de åläggs att iaktta handlingsoffentligheten. Frågan är om en bestämmelse ska införas som innebär att 5 § FL ska tillämpas av huvudmännen för de fristående skolorna. Tillgängligheten torde inte utgöra något problem för skolor, oavsett huvudmannaskap, under de veckor undervisning pågår. Då är personalen normalt i tjänst och skolan håller öppet. Kravet på tillgänglighet kan emellertid skapa problem under lov, framför allt för små skolenheter med få anställda.

Såvitt gäller kommunala skolor finns det alltid en myndighet, den aktuella nämnden, som den enskilde kan vända sig till om han eller hon önskar ta del av en allmän handling. Nämnden torde dock ofta i sin tur behöva vända sig till den aktuella skolan för att kunna tillgodose framställningen. För en fristående skola finns inte en motsvarande organisation frånsatt de fall då huvudmannen ingår i en koncern. Det är därför ofrånkomligt att ett införande av handlingsoffentlighet i de fristående skolorna kommer att medföra krav på ökad tillgänglighet under främst skollov.

I våra kontakter med kommunala skolor har det framkommit att vissa kommunala utbildningsförvaltningar bistår med bevakning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar under exempelvis sommarlov. För de handlingar som förvaras på skolan ansvarar dock som huvudregel skolans rektor för behandlingen av

framställningar om utlämnande. Beroende på skolans storlek och administrativa organisation, kan rektorn själv, eller den personal som är i tjänst, exempelvis fritidshemspersonal, hantera framställningar om utlämnande. Det kan således konstateras att även för de kommunala skolorna krävs det i praktiken att någon anställd är tillgänglig under skolloven.

Vissa huvudmän har redan en sådan administrativ organisation att det inte torde komma att medföra några svårigheter att hantera framställningar om utlämnande av allmänna handlingar även på skollov. Även för huvudmän med fristående skolor som också bedriver fritidshemsverksamhet borde tillgängligheten på exempelvis sommarlov utgöra ett begränsat problem.

För fristående skolor utan fritidshemsverksamhet kan emellertid de praktiska svårigheterna bli större. Vissa huvudmän driver endast en skola och denna kan vara av begränsad storlek. De saknar det stöd som kommunala skolor kan ha av den kommunala skolförvaltningen. Det går inte att bortse ifrån att det kan medföra svårigheter för dessa skolor att ta emot och behandla framställningar om utlämnande av allmänna handlingar de veckor någon undervisning inte förekommer. För skolor utan fritidshemsverksamhet innebär det att någon ur personalen måste vara tillgänglig för detta ändamål under hela semesterperioden.

Ett sätt att minimera kostnaderna och den administrativa bördan skulle kunna vara att undanta vissa huvudmän från kravet på tillgänglighet för allmänheten under exempelvis sedvanliga skollov. Gränsen skulle kunna dras vid ett visst antal elever eller anställda eller möjligtvis det antal godkännanden den enskilde huvudmannen innehar. Principiella skäl talar dock starkt emot en sådan lösning. Medborgarnas berättigade krav på skyndsamt handläggning är desamma oberoende av storleken på myndigheten eller det organ som är skyldigt att iaktta offentlighetsprincipen.

Verksamheten vid en skola består inte enbart av undervisning. Det är en näringsverksamhet där löner till anställda och fakturor, ska betalas även om någon undervisning inte pågår. Under exempelvis sommarlov ska skolorna dessutom hantera antagning av nya elever till skolan m.m. Det kan på goda grunder antas att skolorna redan i dag har en beredskap att kunna hantera vissa administrativa frågor även under de veckor undervisning inte pågår och att en bevakning sker av inkommande post.

Den stora variation som råder inom friskolesektorn talar för att det bör överlåtas åt varje huvudman att se till att kravet på skyndsam handläggning uppfylls på det sätt som lämpar sig bäst för den egna verksamheten. Olika tekniska lösningar under skollov bör kunna underlätta hanteringen av kravet på skyndsam handläggning.

Vi anser att det inte bör införas någon särskild bestämmelse om tillgänglighet eller minsta öppettider för huvudmännen då detta skulle kunna komma att bli alltför betungande, för i vart fall de små huvudmännen (jfr 5 § FL). Huvudmännen bör anförtros att själva – inom ramen för TF:s och OSL:s bestämmelser – ordna detta på ett för dem praktiskt sätt.

Vi återkommer till kostnaderna i konsekvensavsnittet, avsnitt 8.

7.9.3 Överklagbara beslut

Förslag: Huvudmännens beslut om avslag på en framställning om utlämnande av allmänna handlingar ska kunna överklagas till domstol.

En enskild får överklaga ett beslut av en myndighet att bl.a. inte lämna ut en handling (6 kap. 7 § OSL). Som huvudregel överklagas ett sådant beslut till kammarrätt (6 kap. 8 § OSL). Samtliga myndigheter och de företag och organ som jämställs med myndigheter vid tillämpningen av OSL omfattas av bestämmelsen.

Om huvudmännen för de fristående skolorna jämställs med myndigheter vid tillämpningen av OSL kommer regeln om besluts överklagbarhet att med automatik gälla för dem. Vi ser inte någon anledning att föreslå några undantagsbestämmelser för dessa huvudmän. Ett avslagsbeslut av en huvudman för en fristående skola bör alltså kunna överklagas till kammarrätten på samma sätt som gäller för övriga organ som jämställs med myndigheter vid tillämpningen av OSL.

7.10 Översyn av vissa bestämmelser utanför OSL

7.10.1 Arkivlagen

Förslag: Huvudmännen för fristående skolor ska tillämpa arkivlagens bestämmelser.

De kommunala arkivmyndigheterna ska vara arkivmyndighet även för huvudmännen för fristående skolor och därmed ha tillsyn över dessa.

Om huvudmans verksamhet upphör ska dennes arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader.

Ett bemyndigande som möjliggör för kommunerna att meddela föreskrifter rörande arkiven införs.

Ett av syftena med arkivbildningen enligt arkivlagen är att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar (3 § tredje stycket 1). Genom att handlingarna bevaras är det möjligt för allmänheten att få sådan tillgång till allmänna handlingar som TF förutsätter. Såvitt gäller de organ som finns upptagna i bilagan till OSL och de kommunala företag som ska tillämpa OSL (2 kap. 3 och 4 §§ OSL) har det i arkivlagen föreskrivits att den gäller även för dessa organ (2 och 2 a §§).

För att vårt förslag om att bestämmelserna om handlingsoffentlighet ska gälla också hos huvudmännen för de fristående skolorna ska bli effektivt bör även dessa huvudmän åläggas en arkiveringskyldighet för sina allmänna handlingar. Som genomgången i avsnitt 5 visar är de fristående skolorna, precis som andra företag, i dag underkastade regler om bevarande av vissa typer av handlingar. Huvudmännen torde därför redan ha vissa rutiner för arkivering och bevarande av specifika handlingar.

Det bör åligga varje huvudman för en fristående skola att ansvara för arkivet på skolan.

Arkivmyndighet för de organ som finns uppräknade i bilagan till OSL och som enligt 2 kap. 4 § OSL jämföras med myndigheter vid tillämpningen av den lagen är Riksarkivet. De kommunala företag som enligt 2 kap. 3 § OSL ska iaktta handlingsoffentligheten står under tillsyn av den kommunala arkivmyndigheten. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen, om inte kommunfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmynd-

dighet (8 § arkivlagen). Den kommunala arkivmyndigheten är bl.a. arkivmyndighet för kommunala utbildningsnämnder och skolor med kommunal huvudman.

Det framstår som mest ändamålsenligt om alla skolor i en kommun, oavsett huvudmannaskap, lyder under samma arkivmyndighet och att de tillämpar enhetliga arkivregler. Det kan dessutom underlätta allmänhetens efterfrågan av arkiverade handlingar. Arkivmyndighet för fristående skolor bör därför vara den kommunala arkivmyndigheten i lägeskommunen, alltså den kommun där den fristående skolan är eller har varit belägen. Den kommunala arkivmyndigheten ska därmed i enlighet med bestämmelserna i arkivlagen se till att sådana huvudmän som avses i den föreslagna 2 kap. 3 a § OSL fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen (se avsnitt 3.4). Alla skolor i en kommun, oavsett huvudmannaskap, kommer därmed att följa samma arkivbestämmelser.

I arkivlagen finns bestämmelser som reglerar vad som händer när en kommunal myndighet upphör med sin verksamhet (se avsnitt 3.4). I ett sådant fall ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader.

En huvudman kan av olika anledningar upphöra med sin verksamhet. Det kan t.ex. vara på grund av konkurs eller nedläggning av andra skäl. En bestämmelse motsvarande den som reglerar vad som ska hända med en kommunal huvudmans arkiv om denne upphör med verksamheten behövs därför för huvudmännen för de fristående skolorna.

Såvitt avser de kommunala skolorna föranleder ett upphörande av verksamheten inga problem eftersom både arkivansvaret och kostnaderna för fortsatt arkivering kvarstår inom den kommunala sfären. Om en kommunal skola läggs ner, finns det alltid en myndighet, den kommunala nämnd som ansvarar för utbildningen, som har fortsatt ansvar för den nedlagda skolans arkiv.

Om en enskild huvudmans verksamhet upphör bör en motsvarande reglering finnas. Denne bör därför på samma sätt som gäller för kommunala huvudmän åläggas att överlämna sitt arkiv till arkivmyndigheten inom tre månader (jfr 14 § arkivlagen). Den kommunala arkivmyndigheten bör också med stöd av 9 § arkivlagen kunna fatta beslut om att överta huvudmannens arkiv.

För det fall verksamheten upphör på grund av konkurs finns det som regel en konkursförvaltare, utsedd av domstol i enlighet med

konkurslagstiftningen. Konkursförvaltaren övertar ansvaret för konkursboet, och i förlängningen arkivet, och bör då kunna bistå den kommunala arkivmyndigheten med överlämnandet av den enskilda huvudmannens arkiv. Risken för att allmänna handlingar går förlorade i en situation av konkurs torde därför vara tämligen liten. Arkivet, och därmed även arkivansvaret, överförs till arkivmyndigheten.

Det går dock inte att bortse från att kommunens övertagande av arkiven från en huvudman för en fristående skola som upphör med sin verksamhet kan komma att medföra att det blir kommunen som får överta kostnadsansvaret för arkivet. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 8.

Vi föreslår att vad som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla också för arkiv hos huvudmännen för fristående skolor.

En lösning i enlighet med vad som nu föreslagits kräver dock att kommunerna har möjlighet att ålägga dessa huvudmän vissa uppgifter. I dag finns ett bemyndigande i arkivlagen för kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige att meddela föreskrifter om arkivvården i kommunen (16 §). Detta bemyndigande torde inte kunna användas för att ge kommunfullmäktige rätt att utfärda föreskrifter avseende huvudmännen för fristående skolor eftersom det blir fråga om skyldigheter för enskilda. Sådana föreskrifter ska enligt 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) meddelas genom lag. Det förhållandet att dessa huvudmän ska jämföras med myndigheter enligt OSL medför inte att de ska betraktas som myndigheter i andra avseenden. Inte heller blir de att se som företrädare för det allmänna annat än i de fall uppgifter som innebär myndighetsutövning har överlåtits till dem (se avsnitt 3.3.1).

Någon möjlighet för riksdagen att direkt bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om de enskilda huvudmännens arkivvård torde inte finnas (se 2 kap. 9 § RF och t.ex. prop. 2014/15:117 s. 70). Vi bedömer det angeläget att kommunerna ges en rätt att meddela föreskrifter om hur huvudmännen för fristående skolor ska hantera sina arkivhandlingar. Författningstekniskt torde frågan få lösas på det sättet att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela sådana föreskrifter och också medger att regeringen bemyndigar kommunerna att meddela föreskrifter (8 kap. 3 § RF jämförd med 8 kap. 10 § RF). Vi återkommer till denna fråga och till frågan

om ett bemyndigande för kommunerna att meddela föreskrifter om avgifter i författningskommentaren (se avsnitt 9).

Frågan om kostnaderna för tillsynen behandlar vi i avsnitt 8.3.5.

7.10.2 Kommuners arkivering av betygshandlingar för elever i fristående skolor

Förslag: Bestämmelsen i 29 kap. 18 § skollagen om överlämnande av slutbetyg och betygsdokument till kommunerna ska upphävas.

Enligt 29 kap. 18 § skollagen ska huvudmannen för en fristående skola där betyg sätts lämna över elevers slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen. Syftet med bestämmelsen är att ge eleverna i fristående skolor en möjlighet att i efterhand kunna begära uppgifter om genomförd skolgång om t.ex. ett originalbetygsdokument går förlorat (se avsnitt 5.2.3). Regeln har ansetts vara nödvändig då fristående skolor enligt dagens regler inte har någon skyldighet att tillämpa arkivlagen och därmed inte heller någon skyldighet att spara sina elevers betygshandlingar. Regeln tillämpades första gången vårterminen 2012. Arkiveringen av betygshandlingar är avgiftsfri för huvudmännen för fristående skolor. Kommunerna kompenseras för sina kostnader (och andra kostnader till följd av skollagen genom höjda allmänna bidrag i budgeten (utgiftsområde 25).

I avsnitt 7.10.1 har vi föreslagit att arkivlagens bestämmelser om kommunala arkiv ska gälla för de fristående skolorna. Huvudmännen blir därmed skyldiga att arkivera sina allmänna handlingar och att överlämna sitt arkiv till de kommunala arkivmyndigheterna. Elevernas betygshandlingar kommer därmed att omfattas av arkivskyldigheten. Bestämmelsen i 29 kap. 18 § skollagen blir i och med det överflödig. Kommunerna bör därför befrias från skyldigheten att kostnadsfritt arkivera betygen för elever i fristående skolor.

De betygshandlingar som redan arkiverats hos kommunerna bör vara kvar i kommunens vård eftersom vi, som kommer att framgå av avsnitt 7.11, föreslår övergångsbestämmelser som innebär att handlingsoffentligheten i fristående skolor inte ska omfatta hand-

lingar som härrör från tiden före ikraftträdandet. En annan ordning framstår också som opraktisk.

7.10.3 Kommuners insynsrätt

Förslag: Bestämmelserna i skollagen om kommuners insynsrätt bör ändras så att insynsrätten i syfte att tillgodose allmänhetens behov av insyn tas bort.

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten (se t.ex. 9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 § och 15 kap. 34 § skollagen). Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen; den nu gällande lydelsen gäller med verkan fr.o.m. den 1 januari 2015 (prop. 2013/14:112, bet. 22013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357, SFS 2014:903).

Syftet med bestämmelserna är att kommunerna ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och tillgodose allmänhetens behov av insyn (a. prop. s. 65). Av förarbetena framgår vidare (a. prop. s. 81) att kommunen inte med stöd av sin insynsrätt kan ta del av en fristående skolas ekonomiska förhållanden, göra påpekanden eller begära förändringar i verksamheten. Kommunen ska inte heller begära in handlingar som omfattas av tystnadsplikt enligt 29 kap. 14 § skollagen, som kan avslöja företagshemligheter eller är på annat sätt orimligt att den enskilde lämnar ut (se också avsnitt 3.5.3).

Om offentlighetsprincipen införs i fristående skolor kan allmänheten vända sig direkt till den fristående skolan. Behovet av kommunernas insynsrätt i syfte att tillgodose allmänhetens behov av insyn bortfaller då. Vi föreslår att bestämmelserna ändras så att de inte längre tar sikte på att tillgodose allmänhetens behov av insyn.

Insynsrätten ska också enligt bestämmelsen underlätta för kommunerna att fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen. I denna del finns det inte någon anledning att ändra bestämmelsen.

7.10.4 Tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet

Förslag: Bestämmelsen om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen ska anpassas till att verksamheten hos en enskild huvudman omfattas av bestämmelserna i OSL.

Enligt nuvarande 29 kap. 14 § skollagen får den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven verksamhet inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. En konsekvens av att de fristående skolornas huvudmän jämföras med myndigheter vid tillämpning av OSL är att de kommer att omfattas av OSL:s bestämmelser om bl.a. tystnadsplikt. Bestämmelsen i 29 kap. 14 § skollagen bör anpassas till detta.

7.11 Ikraftträdande

Förslag: Bestämmelserna om att offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor bör träda i kraft den 1 juli 2017. Handlingar som kommit in till de fristående skolorna före denna dag ska inte omfattas av reformen.

Införande av offentlighetsprincipen i de fristående skolorna kräver vissa förberedelser. Exempelvis behöver utbildningsinsatser genomföras, rutiner för hantering av allmänna handlingar skapas och arkivlokaler ordnas. Det är också en fördel om reformen kan börja gälla i anslutning till ett nytt läsår. Vi föreslår därför att de författningsändringar som föranleds av förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2017. Hänsyn har då också tagits till behovet av tid för remissförfarande och riksdagsbehandling av lagförslagen.

Av principiella skäl bör den nya regleringen inte gälla för handlingar som kommit in till de fristående skolorna före ikraftträdandet. Det skulle också bli en stor administrativ börda om alla hos

skolorna befintliga handlingar skulle omfattas. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse av innebörd att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar endast ska omfatta de handlingar som kommer in till eller upprättas hos de fristående skolorna efter den 30 juni 2017.

Vad gäller meddelarskyddet bedömer vi att några övergångsbestämmelser inte är nödvändiga (jfr prop. 2009/10:81 s. 60).

Den föreslagna ändringen i 29 kap. 14 § skollagen bör endast omfatta förhållanden efter den 1 juli 2017.

Av praktiska skäl bör lägeskommunerna alltjämt ha arkivansvar för de elevers slutbetyg eller de betygsdokument som en huvudman för en fristående skola överlämnat eller skulle ha överlämnat före den 1 juli 2017.

8 Konsekvensbeskrivning

8.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav

I kommittéförordningen (1998:1474) finns i 14–15 a §§ bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Enligt 14 § ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för de integrationspolitiska målen, ska konsekvenserna i dessa avseenden anges i betänkandet (15 §).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a §).

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla bl.a.

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,

- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

- antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Regeringen har i direktiven angivit att beskrivningen enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska avse konsekvenser för små, medelstora och stora huvudmän utifrån storlek på skolenheter och driftsform. Redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenser för elever utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och för deras familjer. Beskrivningen ska vidare inkludera en uppskattning av kostnader för Statens skolverk att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial för att underlätta de fristående skolornas och huvudmännens till-

lämpning av offentlighetsprincipen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) och arkivlagen (1990:782).

I avsnitt 8.3 redogör vi för de aspekter som vi anser vara relevanta i sammanhanget.

8.2 Utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att handlingsoffentligheten ska införas i fristående skolor. Huvudmännen för de fristående skolorna ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Det medför att dessa huvudmän ska iaktta reglerna i OSL om hantering av allmänna handlingar och att framställningar om utlämnande av allmänna handlingar ska behandlas skyndsamt. Vidare ska tryckfrihetsförordningens (TF) och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) bestämmelser om meddelarskydd gälla.

Några undantag föreslås inte. Samtliga huvudmän för fristående skolor omfattas av utredningens förslag.

Arkivlagen görs tillämplig på arkiven hos huvudmännen för fristående skolor. Den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet.

8.3 Konsekvensanalys

8.3.1 Problemet och vad som ska uppnås

Våra direktiv innebär att ett förslag om införande av offentlighetsprincipen ska läggas fram. Utgångspunkten är en överenskommelse i Friskolekommittén och den analys som ligger bakom överenskommelsen. Vi har därför inte haft anledning att särskilt uppehålla oss vid vad problemet i dag är. Det som ska uppnås är en ökad insyn i en offentligfinansierad verksamhet.

Handlingsoffentligheten möjliggör kontroll av användningen av allmänna medel. Skolor, oavsett huvudmannaskap, kommer att vara verksamma på lika villkor. Det främjar konkurrensen mellan skolorna men bör också kunna bidra till att hålla nere förekomsten av oseriösa huvudmän inom skolväsendet. En ökad insyn underlättar för elever och deras vårdnadshavare vid val av skola. Den stärker också elevers rättssäkerhet, bl.a. genom att skolans eko-

nomiska förhållanden i alla delar kan kontrolleras och att skolornas myndighetsutövning mot enskilda kan kontrolleras bättre. Elevers rättssäkerhet stärks också genom att även andra handlingar än betygshandlingar arkiveras. Om dokumentationen om elever är fullständig och i behåll är det t.ex. enklare för elever att byta från en fristående skola till en annan skola och för mottagande skola att få information från den fristående skolan om eleven.

8.3.2 Alternativa lösningar

Ett alternativ till utredningens förslag är att föreslå att offentlighetsprincipen inte ska införas i fristående skolor. Eftersom ett lagförslag om införande av stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, däribland skola, för närvarande behandlas i Regeringskansliet (se avsnitt 3.2.4) kommer – förutsatt att det förslaget genomförs – den delen av offentlighetsprincipen inte att påverkas av denna alternativa lösning. Som vi flera gånger har påpekat har vi uppfattat direktiven så att ett förslag om både handlingsoffentlighet och meddelarskydd ska läggas fram. Detta alternativ skulle därför strida mot direktiven.

Ett annat alternativ är att införa handlingsoffentligheten i begränsad omfattning, dvs. i praktiken att föreslå ett antal undantag. Som vi tidigare redovisat (se avsnitt 7.4 och 7.5) kan detta göras på olika sätt. Ett sätt är att handlingsoffentligheten införs för endast en del av verksamheten eller för vissa dokument, alternativt att vissa dokument undantas. Friskolornas riksförbund har föreslagit en sådan ordning. Ett annat sätt är att små huvudmän undantas från bestämmelserna. Handlingsoffentligheten kan vidare begränsas till huvudmän som driver sin verksamhet i en viss associationsform. Ett fjärde sätt är att begränsa de krav handlingsoffentligheten för med sig genom att befria huvudmännen från kravet på skyndsamt handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar under skollov.

Vi har i övervägandeavsnittet (se avsnitt 7) redovisat våra ståndpunkter rörande dessa alternativa lösningar.

8.3.3 Vilka berörs av regleringen

I avsnitt 4 har vi redogjort för den friskolesektor som berörs av utredningens förslag. Som framgår där fanns det läsåret 2014/15 ungefär 800 huvudmän för cirka 1 300 fristående skolor. Samtliga huvudmän – av vilka drygt 50 procent var aktiebolag, knappt 30 procent stiftelser eller ideella föreningar samt ungefär 15 procent ekonomiska föreningar – och alla fristående skolor berörs av förslaget.

Förslaget berör även de drygt 230 000 elever som går i en fristående skola.

Utredningens förslag påverkar också kommunerna. Som genomgången i avsnitt 4 visar fanns det läsåret 2014/15 fristående skolor i 185 av landets 290 kommuner. Främst är det kommuner där fristående skolor är belägna som påverkas av förslaget. Övriga kommuner påverkas emellertid också om de är hemkommun för elever som mottagits av en fristående skola i en annan kommun.

Genom att handlingsoffentlighet, och därigenom en rätt till insyn, införs hos enskilda huvudmän berörs även allmänheten av utredningens förslag.

Förslaget om att meddelarskydd ska gälla för anställda och uppdragstagare i de fristående skolorna får betydelse för dessa grupper.

Som genomgången i avsnitt 5.1.1 visar hanterar Statens skolinspektion ett antal framställningar om utlämnande av allmänna handlingar i ärenden som rör huvudmän för fristående skolor. Genom att handlingsoffentligheten införs hos sådana huvudmän kommer behovet för allmänheten att vända sig till Skolinspektionen för att få insyn i fristående skolors verksamhet att minska.

Skolverket berörs genom att allmänna råd eller annat stödmaterial om hantering av offentlighetsprincipen behöver tas fram för att underlätta för de enskilda huvudmännen.

Domstolar kan också beröras av förslaget genom att antalet ärenden om utlämnande av allmän handling i förvaltningsdomstolar kan komma att öka.

Genom att huvudmän för fristående skolor jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL, kommer även deras hantering av utlämnande av allmänna handlingar att vara underkastad Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns (JK) tillsyn. Dessa myndigheter kan därför också komma att beröras av förslaget.

8.3.4 Konsekvenser för huvudmän för fristående skolor

Enligt utredningens förslag ska offentlighetsprincipen, dvs. handlingsoffentlighet och meddelarskydd, införas i fristående skolor. Konsekvenser av införande av meddelarskydd har analyserats i betänkandet om Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79). Vi ansluter oss till utredningens bedömning att konsekvenserna av införandet av meddelarskyddet ur ekonomisk synvinkel kan förväntas vara små för enskilda huvudmän (a. bet. s. 155 och 156). Det är därför framför allt handlingsoffentligheten som kommer att få konsekvenser för de fristående skolorna.

Handlingsoffentlighet innebär att vissa nya krav kommer att ställas på fristående skolor (se avsnitt 7.9). Sannolikt kommer det att innebära en ökad administrativ börda för varje enskild huvudman genom att nya arbetsuppgifter tillkommer. Det kan även uppstå andra kostnader, t.ex. för anskaffande av datorprogram för registrering av allmänna handlingar, utbildning av personalen, ökad tillgänglighet för allmänheten, nya arkivrutiner, arkivlokaler m.m.

Den ökade administrativa bördan och kostnaderna för huvudmännen kommer att variera mellan olika huvudmän beroende på associationsform, organisatorisk och administrativ uppbyggnad, antal skolor, elever och personal m.m. Bördan och kostnaden är också beroende av hur hanteringen av handlingar tidigare varit organiserad.

Skolor med kommunal huvudman tillämpar redan i dag bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. Vi har därför, dels genom direkta kontakter med några kommunala skolor, dels genom en mindre enkät till några slumpmässigt utvalda kommunala skolor, försökt bilda oss en uppfattning om hur hanteringen av handlingsoffentligheten går till i dessa skolor.

En av skillnaderna mellan fristående och kommunala skolor är att de fristående skolorna drivs som företag varför de har vissa ekonomiska handlingar som de kommunala skolorna inte har. Det skulle därför kunna hävdas att hanteringen av handlingsoffentligheten i de kommunala skolorna inte är jämförbar med hur det kommer att vara i de fristående skolorna.

Friskolekommittén föreslog att ett nytt nationellt system som möjliggjorde jämförelse av olika skolor skulle byggas upp och admi-

nistreras av Skolverket. Systemet föreslogs innehålla bl.a. aktuell ekonomisk information för både fristående och kommunala skolor. Det skulle i regel finnas en resultat- och balansräkning (eller motsvarande) för varje skolenhet och för fristående skolor även uppgifter om sådana ekonomiska nyckeltal som omsättning, eget kapital, soliditet och årets resultat för huvudmannen. Informationen skulle finnas i lättillgänglig form på en webbsida (SOU 2013:56 s. 302). I propositionen Villkor för fristående skolor m.m. ansåg regeringen att systemet skulle innehålla bl.a. ekonomisk information på huvudmannanivå och, i de fall informationen var tillgänglig, även på skolenhetsnivå, men att frågan måste utredas vidare (prop. 2013/14:112 s. 54–57). Regeringen tillsatte därför en särskild utredare med uppdrag att kartlägga hur budgetering och redovisning går till i kommuner och hos huvudmän för fristående skolor i syfte att en jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå ska kunna presenteras (Skolkostnadsutredningen [U 2014:14], dir. 2014:126 och 2015:37).

Detta talar för att insynen i de fristående skolorna kommer att öka, inte minst avseende ekonomiska uppgifter. Enligt Fri-skolornas riksförbund skulle det utgöra ett skäl mot att offentlighetsprincipen införs. Enligt vår uppfattning kommer den ökade insynen snarare att bidra till att eventuella skillnader i hanteringen av allmänna handlingar hos kommunala och hos enskilda huvudmän minskar eftersom allmänheten i första hand sannolikt kommer att inhämta ekonomiska uppgifter om en specifik fristående skola från ett annat håll än den berörda huvudmannen. Det medför att hanteringen av handlingsoffentligheten i de fristående skolorna kommer att vara densamma som den i kommunala skolor i vart fall efter en ”inkörningsperiod”. Vi ser därför inte anledning att utgå ifrån något annat än de kommunala skolornas hantering av handlingsoffentligheten i vår konsekvensanalys.

Det kan konstateras att det saknas statistikuppgifter om kostnader för administrativ personal i fristående skolor. Det saknas också statistik över kommunernas kostnader för hantering av handlingsoffentligheten i de kommunala skolorna. Vår konsekvensanalys bygger därför på kvalificerade antaganden med utgångspunkt i de faktiska förhållandena i ett begränsat antal kommunala skolor. Det har inte framkommit något som talar för att dessa skolor inte skulle vara representativa för de kommunala huvudmännen.

Det bör i sammanhanget betonas att det i vårt uppdrag inte ingår att föreslå några ändringar i bestämmelserna om bidrag till huvudmän för fristående skolor. Det ingår däremot i Skolkostnadsutredningens uppdrag. Utredaren ska se över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor avseende bl.a. administrativa kostnader. Vi har samrått med Skolkostnadsutredningen. Det förefaller mest ändamålsenligt att en mer detaljerad beräkning av administrativa kostnader och frågan om finansieringen av desamma hanteras samlad i den utredningen. Samtidigt anger kommittéförordningen att vi ska ange kostnadsmässiga konsekvenser av våra förslag. Vi beskriver i det följande främst de olika kostnader som bedöms uppstå med anledning av förslagen. För att uppfylla kommittéförordningens krav har vi även uppskattat storleken på de tillkommande kostnaderna utifrån det begränsade beräkningsunderlag som nu finns tillgängligt.

De kostnader som alla huvudmän för fristående skolor kommer att hantera bör generellt kunna delas upp i tre delar – kostnaden för den löpande hanteringen (inkl. arkivkostnader), kostnader som uppstår då någon begär ut en handling, (inkl. kostnader för att upprätthålla kompetensen på området) och initiala kostnader som uppstår i anslutning till övergången till handlingsoffentligheten.

Den löpande hanteringen

Den löpande hanteringen av allmänna handlingar innebär kostnader för att registrera de allmänna handlingar som ska registreras, hålla resterande allmänna handlingar ordnade och slutligen att arkivera handlingarna. Det blir alltså fråga om löpande kostnader för personal och eventuella tekniska hjälpmedel (t.ex. licenshyra för datorprogram). Dessa kostnader är helt beroende av mängden allmänna handlingar som den enskilde huvudmannen kommer att behöva hantera. I sammanhanget bör dock framhållas att detta endast i begränsad utsträckning kan vara fråga om en ny arbetsuppgift. Huvudmännen måste redan i dag självfallet ha en god ordning på sina handlingar och fastlagda rutiner för detta finns säkert i flertalet skolor.

Huvudmännen kommer dock att vara skyldiga att arkivera sina allmänna handlingar enligt ett fastställt regelverk. Någon sådan

skyldighet finns inte i dag, annat än för vissa specifika handlingar (se avsnitt 5). Huvudmännen har också haft möjlighet att kostnadsfritt överlämna sina elevers betygshandlingar för arkivering hos lägeskommunen. Om förslaget genomförs kommer de själva att stå för denna uppgift och då också för kostnaderna för den.

Kostnaden för arkivering består utöver en initial kostnad för att ställa i ordning arkivlokal alternativt införskaffa dokumentskåp som uppfyller arkivkrav, av en årlig kostnad för underhåll av arkivlokalen och för personalen som utför arkiveringsuppgiften. När övergången till handlingsoffentligheten och därmed arkivskyldigheten väl är genomförd kommer den årliga kostnaden för underhåll av arkivlokalen att vara begränsad. Den löpande personalkostnaden för arkiveringen kommer också i sammanhanget att vara begränsad och får anses ingå i den uppskattade arbetstidsåtgången nedan.

Den kommunala arkivmyndigheten föreslås bli arkivmyndighet för de fristående skolornas arkiv. Den kommunala arkivmyndighetens ansvarsområden utökas och den får fler arbetsuppgifter vilket måste antas leda till ökade kostnader. För huvudmännens del kommer detta att innebära en viss kostnad i form av en tillsynsavgift.

För det fall en huvudman för en fristående skola upphör med sin verksamhet ska arkivet, enligt förslaget, överlämnas till den kommunala arkivmyndigheten. Eftersom verksamheten upphör kommer kostnaden för den fortsatta vården således inte att belasta någon enskild. Den kommunala arkivmyndigheten kan även i annat fall besluta att överta arkivet från en enskild huvudman. I likhet med vad som gäller för Riksarkivet ska den kommunala arkivmyndigheten då kunna ta ut en avgift för detta från den enskilde huvudmannen, vilket i sin tur innebär en kostnad för denne. Kostnaden är beroende av antalet och typen av handlingar som ska arkiveras. Det kommer med stor sannolikhet att vara i ytterst få fall som den kommunala arkivmyndigheten kommer att besluta om att överta arkivet från en enskild huvudman som fortfarande driver verksamhet. Det får antas att – om det sker – det beror på att huvudmannen inte skött arkivet på föreskrivet sätt och därmed också undandragit sig en kostnad som ålegat honom.

Oregelbundna kostnader

Till oregelbundna kostnader räknar vi de kostnader som uppstår då någon vill ta del av en allmän handling. Hit kan också räknas kostnader för att uppfylla handlingsoffentlighetens tillgänglighetskrav under exempelvis skollov då personalbemanningen på vissa skolor troligen är låg. Enligt förslaget överlämnas det åt huvudmännen för de fristående skolorna att anpassa sin verksamhet så att de uppfyller de krav som ställs enligt TF och OSL. De kan därför välja det sätt som bäst passar in i den egna verksamheten. Även här bör tilläggas att det rimligen redan i dag förekommer viss tillgänglighet även under lov m.m. varför det inte blir fråga om en helt ny uppgift.

Huvudmännens arbetsbörda och därmed kostnaderna beror på hur stort intresset är från allmänheten att ta del av handlingarna. Intresset av att begära ut allmänna handlingar från de enskilda huvudmännen kommer att variera beroende på om skolfrågor aktualiseras i den allmänna debatten, händelser inträffar som är medialt intressanta m.m. Det ligger nära till hands att anta att intresset kommer att vara relativt stort i samband med att handlingsoffentligheten införs för att därefter avta. Mot bakgrund av vad som framkommit i våra kontakter med kommunala skolor bedömer vi emellertid att enskilda huvudmän likväl kommer att hantera relativt få framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Om det uppmärksammas missförhållanden eller liknande vid en skola kan man dock utgå ifrån att intresset för att få ut handlingar ökar temporärt. Det torde handla endast om enstaka fall. Det bör också påpekas att huvudmännen i ett sådant fall – oberoende av om offentlighetsprincipen gäller eller ej – torde få ägna en hel del tid åt media.

Initiala kostnader

Samtliga enskilda huvudmän kommer att ha vissa *initiala kostnader* till följd av införandet av handlingsoffentligheten. De måste skaffa sig rutiner för bl.a. hantering av allmänna handlingar och arkivering. Personalen måste utbildas i sekretessfrågor och registreringsrutiner måste ändras eller införas. Förslaget innebär att varje enskild huvudman får ordna sin registrering på det sätt som är lämpligast för den egna verksamheten. Detta kan innebära att vissa

huvudmän skaffar sig datorprogram för registrering av allmänna handlingar, vilket medför en kostnad för licensköp/licenshyra. För andra huvudmän kan ett enklare system som exempelvis ett Excelblad och pärmar vara tillräckligt. Det ligger givetvis i den enskilde huvudmannens eget intresse att ha ordning på handlingarna i verksamheten. Därtill kommer att det redan i dag finns vissa författningskrav på hur enskilda huvudmän ska hantera vissa handlingar (se avsnitt 5).

Handlingsoffentligheten ställer också krav på verksamhetsutövaren avseende kunskaper om bestämmelserna i TF och OSL. Det kommer därför att behövas vissa utbildningsinsatser hos enskilda huvudmän, vilket innebär en kostnad. Det förefaller troligt att många, framför allt små, enskilda huvudmän kommer att ha samma tillämpningsproblem som de mindre kommunala huvudmännen. Många små kommuner saknar en egen kommunjurist. De kommunala skolorna har då kanske inte någon jurist i den kommunala organisationen att vända sig till för att få råd vid tillämpning av bestämmelserna. Enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) förekommer det därför att dessa huvudmän kontaktar SKL:s juridiska avdelning för att få vägledning vid tveksamheter i tillämpningen av TF och OSL. Det får antas att mindre enskilda huvudmän på motsvarande sätt kommer att kunna vända sig till någon av de existerande riksorganisationerna för fristående skolor för att få juridisk vägledning. Det gör de redan i dag i andra skoljuridikrelaterade frågor.

Små huvudmän med endast en fristående skola

Den vanligast förekommande huvudmannen driver en (1) fristående skola. En sådan huvudman har i genomsnitt 144 elever¹. Antalet allmänna handlingar som måste registreras bedöms uppgå till i genomsnitt 10 handlingar i månaden (se avsnitt 6.2). För resterande allmänna handlingar är det tillräckligt att de hålls ordnade. Det bör också observeras att om det är uppenbart att inkomna eller upprättade handlingar är av ringa betydelse för verksamheten, de varken behöver registreras eller hållas ordnade.

¹ Uppgifter från Skolinspektionen, augusti 2015.

Antalet framställningar om utlämnande av allmänna handlingar är beroende av allmänhetens intresse av den aktuella skolan. Detta kan givetvis variera men bör ändå kunna uppskattas. Våra kontakter med kommunala skolor visar att de normalt tar emot mycket få framställningar (se avsnitt 6.2). De allra flesta kommer från elevernas vårdnadshavare som önskar informera sig om eleven eller tillvarata dennes intressen. Även eleven själv kan begära ut handlingar. Dessa grupper har redan, eller bör i vart fall ha, insynsrätt i det egna ärendet hos en fristående skola varför framställningar om utlämnande av allmänna handlingar från elever och vårdnadshavare inte bör påverka antagandet. Vi bedömer att den aktuella huvudmannen kommer att få fyra framställningar i månaden, vilket alltså är betydligt fler än vad skolor med kommunal huvudman normalt hanterar. Det högre antalet kan dock vara motiverat eftersom intresset för enskilda huvudmäns verksamhet kan vara större än för motsvarande kommunal verksamhet, särskilt i ett inledningsskede.

Vi utgår också från att huvudmännen redan har författningsskyldighet att hantera och bevara vissa handlingar och därför bör ha rutiner för detta (se avsnitt 5). Vissa arbetsuppgifter är därför inte helt nya i verksamheten, även om handlingsoffentligheten är mer omfattande än de andra författningsreglerade skyldigheterna.

Löpande och oregelbundna kostnader

Huvuddelen av arbetsuppgifter kring hanteringen av handlingsoffentligheten kan antas komma att utföras av en anställd som sköter företagets övriga administration (en administratör), eller av någon som har denna uppgift vid sidan av andra uppgifter. Friskolornas riksförbund har anfört att det kommer att behövas åtminstone en ny heltidsanställd administratör för varje mindre och medelstor skola. Förbundet har dock inte närmare angivit vad den stöder detta på. Vi uppskattar – mot bakgrund av vad som framkommit om vilken arbetsinsats som i dag läggs ned vid de kommunala skolorna – att högst 10 procent av en administratörs arbetstid kommer att gå åt för hanteringen av handlingsoffentligheten och arkiveringen av allmänna handlingar. Det motsvarar ungefär 16 arbetstimmar i månaden. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån hade kontorsassistenter/sekreterare inom den privata

sektorn en genomsnittlig lön om 28 200 kronor (år 2014)². Det innebär att kostnaden för en administratörs hantering av handlings-offentligheten skulle uppgå till knappt 3 700 kronor per månad eller omkring 44 000 kronor per år (inkl. sociala avgifter).

En rektors hantering av handlingsoffentligheten måste vara betydligt mer begränsad. Det torde framför allt röra sig om att fatta beslut i de fall en framställning ska avslås. Majoriteten av avslagsbeslut kommer sannolikt att vara relativt enkla att hantera. Uppgifter inom skolväsendet är som huvudregel offentliga och det är relativt få sekretessbestämmelser som det blir aktuellt att tillämpa. Även i detta avseende har Friskolornas riksförbund framfört en annan uppfattning och anført att sekretess skulle komma att gälla i bl.a. alla elevärenden och personalärenden. Som har redovisats i avsnitt 3.2.1 torde det endast vara i speciella fall som det kan bli aktuellt med sekretess i sådana ärenden, framför allt i personalärenden.

Ett annat skäl till att rektorers hantering av handlingsoffentligheten torde bli begränsad är att avslagsbesluten sannolikt kommer att röra likartade frågor t.ex. elevers sekretesskyddade personuppgifter. Detta medför att besluten kommer att vara relativt lätthanterliga. Eftersom den praktiska delen av arbetet kring framställningar om utlämnande av en allmän handling normalt hanteras av administratören, bedömer vi att en rektor inte ska behöva lägga ner mer än en (1) procent av sin arbetstid på detta. Det motsvarar ungefär två arbetstimmar i månaden. Medellönen för en rektor inom den privata sektorn uppgick till 41 400 kronor per månad (år 2014)³. Kostnaden för rektorers arbetstid kan därför uppskattas till omkring 500 kronor per månad eller cirka 6 000 kronor per år (inkl. sociala avgifter).

Den sammanlagda årliga kostnaden för små huvudmän beräknas, baserat på nu tillgängligt underlag, därmed kommer att uppgå till ungefär 50 000 kr.

² www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Arbetsmarknad/Loner-och-arbetskostnader/Lonestrukturstatistik-privat-sektor-SLP/7531/7538/Tjansteman-2012/28201/

³ www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Arbetsmarknad/Loner-och-arbetskostnader/Lonestrukturstatistik-privat-sektor-SLP/7531/7538/Tjansteman-2012/28201/

Initiala kostnader för övergången till handlingsoffentligheten

De initiala kostnaderna för övergången till handlingsoffentligheten är beroende av hur den enskilde huvudmannen väljer att ordna registreringen av sina allmänna handlingar, vilka resurser som används för att utbilda den egna personalen i sekretessfrågor, om skolans lokaler behöver anpassas till kraven på arkivlokal m.m.

Vi uppskattar att några nämnvärda särskilda initiala kostnader vad gäller själva registreringen och till den angränsade frågor inte borde uppkomma.

Ett flertal kursföretag anordnar kurser rörande offentlighetsprincipen. Kostnaden för sådana utbildningar varierar beroende på upplägget och utföraren. Som ett exempel kan nämnas att det på nätet erbjuds en tvådagskurs för cirka 9 000 kronor exklusive mervärdesskatt. I vissa kommuner anordnar den kommunala arkivmyndigheten kurser för kommunanställda. Förslaget innebär att den kommunala arkivmyndigheten ska vara tillsynsmyndighet för arkiv hos enskilda huvudmän. Det innebär att dessa utbildningar sannolikt kommer att erbjudas även anställda hos enskilda huvudmän. Kostnaden för sådana utbildningstillfällen torde vara begränsad.

Det bör i sammanhanget framhållas att ett antal av de anställda i de fristående skolorna sannolikt tidigare har varit anställda i kommunala skolor. De har därför redan kunskaper om offentlighetsprincipen och vilka krav som den ställer på verksamheten.

Genom att arkivlagen görs tillämplig på huvudmän för fristående skolor kommer även vissa kostnader för anpassning av egna lokaler till föreskrifter om arkivlokal att uppkomma. Hur arkivföreskrifterna är utformade och vilka krav som ställs är beroende av det kommunala arkivreglementet och de kommunala föreskrifterna på området. Sannolikt är de dock ganska enhetliga. För små huvudmän med ett relativt begränsat antal allmänna handlingar behöver lösningen inte vara särskilt kostsam eller problematisk. Vissa kommuner rekommenderar exempelvis sina myndigheter att använda sig av brandsäkerhets- och inbrottsskyddsklassade dokument- och arkivskåp som uppfyller de krav som ställs för arkivlokaler. Huvudmännen bör kunna använda sig av samma lösning. Kostnaden för ett sådant dokumentskåp understiger 10 000 kr.

De initiala kostnaderna för en liten huvudman bör enligt ovan angivna kostnadsuppskattningar kunna hållas under 50 000 kronor.

Sammanfattning små huvudmän med endast en (1) skola

Cirka 600 små huvudmän berörs av förslaget. Kostnaden för varje sådan huvudman med endast en skola kan antas uppgå till omkring 100 000 kronor första året och därefter cirka 50 000 kronor per år. Därtill kommer tillsynsavgiften för den kommunala arkivmyndigheten. Den beräknade tillkommande kostnaden med anledning av förslaget kan ställas i relation till det belopp huvudmännen årligen får i form av bidrag från elevernas hemkommuner (grundbelopp). Den genomsnittliga tillkommande kostnaden för en skola som drivs av en liten huvudman beräknas till knappt 350 kronor per år och elev. Det genomsnittliga grundbeloppet per elev är för närvarande cirka 96 600 kronor per år. Uppgifterna baseras på vår bedömning att den tillkommande kostnaden för små huvudmän är 50 000 kronor, att små huvudmän i genomsnitt hade 144 elever i sin skola 2014 (uppgift från Skolinspektionen, augusti 2015) och att grundbeloppet för en elev i en fristående skola (genomsnittet för alla berörda skolformer) motsvarar den beräknade genomsnittliga kostnaden per elev i kommunala skolor 2014 (www.skolverket.se).

En kostnad kommer också att uppstå hos de båda branschorganisationerna Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund genom att de kommer att behöva ytterligare juridisk kompetens. En sådan kostnad kommer slutligen att få bäras av huvudmännen. De totala kostnaderna för friskolesektorn såvitt avser små huvudmän kan därför antas uppgå till omkring 60 000 000 kronor första året och därefter omkring 30 000 000 kronor årligen.

Som redan framgått kommer närmare kostnadsberäkningar avseende administrativa kostnader och ersättning till enskilda huvudmän för sådana kostnader att övervägas av Skolkostnadsutredningen.

Mellanstora huvudmän med 2–7 skolor samt stora huvudmän med fler än 7 skolor

Omkring 200 huvudmän är huvudman för mer än en skola (se avsnitt 4). Sammanlagt har de cirka 800 fristående skolor. Variationen mellan huvudmännen i denna grupp är så stor att det inte går att definiera en representativ huvudman för mellanstora eller stora huvudmän.

En förenklad utgångspunkt för våra antaganden är att varje elev i en fristående skola genererar ett visst antal allmänna handlingar. Det betyder att en mellanstor eller en stor huvudman med samma antal elever på en skola som en liten huvudman, troligtvis också har samma antal allmänna handlingar som den lilla huvudmannen. Fler elever betyder därför också fler allmänna handlingar. Det finns dock inte heller här någon anledning att anta att handlingar avseende skolverksamheten skulle skilja sig åt mellan kommunala och fristående skolor. De fristående skolorna har i flertalet fall därutöver ett antal handlingar som rör företaget, dvs. handlingar rörande ekonomiska frågor m.m. som sannolikt är betydligt fler än vad som gäller för den mindre huvudmannen med endast en skola. Dessa handlingar ska dock redan i dag hållas i ordning enligt andra författningskrav varför handlingsoffentlighetens krav på hantering av allmänna handlingar i den delen bör innebära en begränsad ytterligare uppgift.

De ekonomiska förhållandena för de huvudmän som ingår i en koncern är sannolikt av intresse för allmänheten, inte minst mot bakgrund av den debatt som förs i frågan om vinstutdelningar i välfärdsföretag. Å andra sidan finns kanske de för allmänheten mest intressanta handlingarna om ekonomiska förhållanden inte hos huvudmannen, utan hos ägaren. Denne omfattas inte av förslaget. Det kan bidra till att antalet framställningar om utlämnande av allmänna handlingar riktade mot vissa huvudmän som ingår i en koncern ändå inte blir särskilt stort. Samtidigt måste beaktas att tillämpningsproblemen vid utlämnande torde bli flera i de fall det rör sig om handlingar av ekonomiskt intresse. Vilka uppgifter som kan röja en företagshemlighet är t.ex. ofta en svårbedömd fråga. Det bör dock också understrykas att fler ärenden om utlämnande av allmänna handlingar inte nödvändigtvis innebär svårare eller mer

tidskrävande ärenden så länge det rör sig om ärenden av samma typ som hos den mindre huvudmannen.

Av betydelse är också om administrationen är utlokaliserad på varje skola eller om den finns samlad på ett ställe. Dessa huvudmän kan också ha vissa stordriftsfördelar, exempelvis genom att it-stödet kan vara gemensamt för skolorna m.m. Vi bedömer att stordriftsfördelarna kommer att bidra till lägre kostnader per skola för varje tillkommande skola som drivs av samma huvudman. Mellan stora och stora huvudmän har sannolikt redan i dag också en sådan administrativ organisation att de bör kunna hantera handlingsoffentligheten utan några nämnvärda problem.

Osäkerhetsfaktorerna är många när det kommer till uppskattning av kostnaderna för mellanstora och stora huvudmän. Utgångspunkten bör dock vara små huvudmäns kostnader eftersom det mesta tyder på att dessa hanterar samma mängd handlingar per elev. Som framgått bedömer vi dock att de mellanstora och stora huvudmännen proportionellt sett torde ha något lägre kostnader för varje skola än de små huvudmännen.

För de skolor som har en mellanstor huvudman som bedriver upp till sju skolor är medelvärdet för antal elever 194. Antalet är för en stor huvudman 241 elever⁴. De mellanstora och stora huvudmännen har alltså i genomsnitt fler elever per skola än de små huvudmännen (144 elever). Fler elever per skola kan innebära en högre kostnad per skola. Som det redan påpekats har de medelstora och stora huvudmännen emellertid möjligheter att kostnadseffektivisera i en större utsträckning än de små huvudmännen. Vilken inverkan kostnadseffektiviseringen kan ha för varje mellanstor och stor huvudman är dock svårt att uppskatta. Som redan framgått kommer de närmare kostnadsberäkningarna avseende administrativa kostnader att hanteras av Skolkostnadsutredningen i deras kommande betänkande. Vad som nu kan göras är däremot en uppskattning av tidsåtgången för hantering av handlingsoffentligheten.

Med utgångspunkt i förhållandena för de små huvudmännen bedöms förslaget för en mellanstor huvudman med i genomsnitt 194 elever och beroende på kostnadseffektiviseringen innebära att hanteringen av handlingsoffentligheten kräver runt 10–15 procent av en administratörs arbetstid och en–två procent av en rektors

⁴ Uppgifter från Skolinspektionen, augusti 2015.

arbetstid per skola. Det skulle innebära en årlig tillkommande kostnad på omkring 65 000 kronor per skola jämfört med cirka 50 000 kronor för de små huvudmännen.

Vad avser de stora huvudmännen med i genomsnitt 241 elever bedöms insatsen, också beroende av omfattningen av stordriftsfördelarna, kunna kräva runt 15 procent av en administratörs arbetstid och två procent av en rektors arbetstid per skola. Det skulle – med samma reservationer som tidigare framförts – kunna landa i en grovt uppskattad årlig kostnad om ungefär 80 000 kronor för varje skola.

Den sammanlagda kostnaden för varje mellanstor och stor huvudman är givetvis helt avgörande av antalet skolor som huvudmannen har.

Mellanstora och stora huvudmän kommer troligen sammanlagt att ha relativt många allmänna handlingar. Även om flertalet inte behöver registreras, behöver de hållas ordnade. Ett mer avancerat sätt att sköta registreringen och att hålla handlingarna ordnade än ett Excel-blad kan därför framstå som nödvändigt, med högre kostnader som resultat. På marknaden finns flera företag som erbjuder olika tekniska lösningar med heltäckande datasystem för ärende- och dokumenthantering, e-förvaltning, arkivering och bevarande av allmänna handlingar. Mellanstora och stora enskilda huvudmän bör kunna samordna rutinerna och de tekniska hjälpmedlen som finns att tillgå och därmed hålla nere sina kostnader för varje skola. Våra kontakter med kommunala skolor visar att flera skolor ibland samordnar sin administration, vilket framstår som kostnadseffektivt.

Även kostnaden för utbildning av personalen är beroende av hur huvudmannen organiserar sin verksamhet. Det kan tänkas att en person exempelvis hanterar framställningar om utlämnande av allmänna handlingar på flera skolor. Därmed behöver inte mellanstora och stora huvudmän nödvändigtvis utbilda fler personer jämfört med små huvudmän. Även här är det alltså möjligt att dra fördel av storleken på huvudmannens verksamhet.

Den mängd allmänna handlingar som troligen blir aktuell för mellanstora och stora huvudmän talar också för att det kommer att behövas större arkiveringsmöjligheter än några dokumentskåp.

Den initiala kostnaden är därför helt beroende av den befintliga administrativa organisationen och behovet av att övergångsåtgärder

hos en huvudman och därmed mycket svår att uppskatta. Varje huvudman kommer också ha tillkommande kostnad för tillsynsavgiften för den kommunala arkivmyndigheten.

Konsekvenser för små huvudmäns arbetsförutsättningar

Förslaget innebär tillkommande arbetsuppgifter för samtliga huvudmän för fristående skolor, oberoende av storleken. Vi kan inte se att våra förslag ska påverka de små huvudmännens arbetsförutsättningar i någon beaktansvärd omfattning.

Konsekvenser för konkurrensförmågan för små huvudmän i förhållande till större huvudmän

En av utgångspunkterna för utredningens överväganden och förslag är att skolor, oavsett huvudmannaskap, ska vara verksamma på lika villkor och att därför samtliga huvudmän ska omfattas av handlingsoffentligheten (se avsnitt 7.4). Vi har därför föreslagit att regelverket ska vara detsamma, oberoende av storlek på skolan m.m.

Möjligen kan små huvudmän komma att uppleva att de missgynnas något ur konkurrenssynpunkt i förhållande till större huvudmän. Som vi tidigare nämnt i avsnitt 7.3 har några huvudmän inte någon egen ekonomisk redovisning utan den ligger hos ägarföretaget. Eftersom handlingsoffentligheten föreslås införas på huvudmannanivån kan detta innebära att den ekonomiska redovisningen för vissa huvudmän undandras offentligheten. Små huvudmän som inte ingår i någon koncern och som därför själva förvarar sin ekonomiska redovisning kan möjligen uppleva handlingsoffentligheten som ofördelaktig av konkurrensskäl. Även om det skulle kunna upplevas som nackdel av affärsmässiga skäl, bidrar en ökad insyn till större förtroende från elever och vårdnadshavare, något som samtliga skolor är beroende av för att kunna fortsätta driva sin verksamhet. Det bör också observeras att sekretess gäller för konkurrenskänsliga uppgifter.

En mer tydlig konkurrensnackdel för små huvudmän är däremot att större huvudmän har möjlighet att genom sin storlek hålla nere kostnaderna för hantering av handlingsoffentligheten. Företeelsen

är dock inte unik för just hantering av handlingsoffentligheten utan återspeglas i hela deras verksamhet. Det bör också noteras att små huvudmän har andra konkurrensmässiga fördelar i jämförelse med stora huvudmän, exempelvis kan de hålla sin registrering av allmänna handlingar tämligen enkel och därmed begränsa sina kostnader.

Andra konsekvenser

När fristående skolor jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL får det konsekvenser också för tillämpningen av viss annan lagstiftning. Prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar i fristående skolor innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken, BrB, och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga. Vidare innebär det att den myndighetsutövande verksamheten blir underkastad JO:s och JK:s tillsyn. Förslaget innebär också att den som röjer en uppgift som han eller hon enligt OSL är skyldig att hemlighålla kan dömas till ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB.

De kostnader som föranleds av detta torde vara försumbara.

Finansiering av huvudmännens kostnader

Som har framgått av avsnitt 7.9 medför införandet av handlingsoffentligheten vissa tillkommande kostnader för huvudmännen för de fristående skolorna.

Friskolornas riksförbund har framhållit vikten av att ersättningen till de fristående skolorna ses över om offentlighetsprincipen införs.

Av redogörelsen för gällande rätt (se avsnitt 3.5.2) framgår att principen när det gäller ersättningar till de fristående skolorna inte är den fristående skolans kostnader utan de grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för den egna skolan, likabehandlingsprincipen. Vad gäller bl.a. administrationskostnader har dock ett avsteg från likabehandlingsprincipen gjorts (se bl.a. prop. 2008/09:171 s. 38). De fristående skolorna får ersättning för

sina administrativa kostnader med ett schablonbelopp om tre procent av grundbeloppet.

Eftersom utbildningen ska vara avgiftsfri (se t.ex. 10 kap. 10 § skollagen) kan de fristående skolorna inte övervältra kostnaden på eleverna. Det är därför rimligt att de erhåller kompensation för de ökade kostnaderna genom en uppräknig av grundbeloppet.

En uppräknig kan göras enligt två olika modeller. Den ena är att schablonersättningen beräknas enligt ett högre procenttal av grundbeloppet. Den andra är att även de administrativa kostnaderna beräknas enligt likabehandlingsprincipen. Hänsyn måste då tas till såväl den kommunala nämndens som skolenhetens kostnader för offentlighetsprincipen.

Frågan om bidrag till fristående skolor är emellertid som nämnts flera gången för närvarande föremål för en särskild utredning, Skolkostnadsutredningen. Utredaren ser bl.a. över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän (dir. 2014:126 och 2015:37). Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2016. Förslaget kommer därmed sannolikt att kunna träda i kraft den 1 juli 2017. Som framgått (se avsnitt 7.11) anser vi att regleringen av handlingsoffentligheten ska införas med verkan fr.o.m. den 1 juli 2017.

Vi finner det mot denna bakgrund inte meningsfullt för oss att lägga fram ett förslag om en ändrad ordning av det gällande systemet avseende de administrativa kostnaderna. Frågan får behandlas i det fortsatta utredningsarbetet.

Konsekvenser av de alternativa lösningarna

En alternativ lösning är som tidigare nämnts (se avsnitt 8.2) är att något förslag om införande av handlingsoffentligheten i fristående skolor inte läggs fram. Detta skulle inte föranleda några konsekvenser för enskilda huvudmän. Det skulle dock medföra att insynen i de fristående skolorna inte förbättras, vilket måste anses negativt. En förutsättning i direktiven är, som nämnts flera gånger, att offentlighetsprincipen ska införas varför ett sådant alternativ inte är aktuellt.

Den andra alternativa lösningen är att införa handlingsoffentligheten i en begränsad omfattning (se avsnitt 8.2). Om handlingsoffentligheten införs för endast en del av verksamheten skulle det kunna innebära lägre kostnader för huvudmännen. Vi bedömer emellertid att kostnadsbesparingen skulle bli relativt liten eftersom huvudmännen likväl måste hantera de krav som följer med handlingsoffentligheten, om än i något begränsad omfattning. Begränsningen av handlingsoffentligheten till en del av verksamheten innebär normalt en besvärligare hantering av arkivet, något som Riksarkivet påpekat för utredningen. Kostnader för att hantera arkiveringen skulle därför kunna bli högre vid en sådan begränsning.

Handlingsoffentligheten skulle också kunna begränsas på så sätt att huvudmän för mycket små fristående skolor undantas från bestämmelserna. Dessa skulle då inte komma att påverkas av vårt förslag. Vi bedömer dock att det skulle kunna inverka negativt på övriga huvudmän eftersom principen om lika villkor då sätts ur spel. Det skulle också på sikt kunna skada hela friskolesektorn eftersom det inte går att bortse från att mindre seriösa huvudmän skulle kunna missbruka möjligheten till undantag från handlingsoffentligheten.

Ett annat sätt är, som tidigare nämnts, att undanta enskilda huvudmän som driver sin verksamhet i viss associationsform, t.ex. enskilda näringsidkare. Vårt förslag skulle därmed inte få några konsekvenser för dessa huvudmän. De är emellertid så få att ett undantag inte är berättigat. Ett sådant undantag skulle också kunna missbrukas av mindre seriösa huvudmän och därmed skada allmänhetens förtroende för hela friskolesektorn.

Slutligen kan handlingsoffentligheten begränsas genom att de krav som följer med den begränsas, t.ex. kravet på skyndsamt handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar under skollov. Det skulle kunna bidra till att hålla nere administrativa kostnader för huvudmännen. Utifrån den bild som framkommit i utredningens kontakter med kommunala skolor och de få framställningar som dessa skolor i allmänhet tar emot, bedömer vi att kostnadsbesparingen skulle vara obetydlig i sammanhanget, speciellt mot bakgrund av att huvudmännen har friheten att hantera tillgänglighetskravet på det sätt som bäst passar in i den egna verksamheten.

8.3.5 Konsekvenser för offentlig verksamhet

Staten

Genom att huvudmän för fristående skolor jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL kommer deras beslut att avslå framställningar om utlämnande av allmänna handlingar att kunna överklagas. Vissa överklaganden kommer sannolikt att förekomma, men det torde inte medföra annat än mycket marginella ökade kostnader för domstolsväsendet. Redan i dag finns ett antal domstolsavgöranden som rör utlämnande av allmänna handlingar, beträffande skolor med kommunal huvudman och myndigheter som tillämpar handlingsoffentligheten. Vi bedömer därför att den eventuella kostnadsökningen med anledning av förslaget ryms inom domstolsväsendets nuvarande anslagsram.

I dag tillgodoses en del av allmänhetens behov av insyn genom att den kan vända sig till Skolinspektionen med sina framställningar om utlämnande av allmänna handlingar i ärenden som rör enskilda huvudmän (se avsnitt 5.1.1). Hanteringen av dessa ärenden innebär en administrativ kostnad för Skolinspektionen. Skolinspektionens handlägger också tillsynsärenden och allmänhetens intresse för dessa kommer sannolikt att kvarstå. Skolinspektionens administrativa kostnader för hantering av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar i ärenden rörande enskilda huvudmän kommer därför sannolikt att minska endast marginellt.

I syfte att informera huvudmännen om gällande regelverk bör Skolverket ta fram allmänna råd och annat stödmaterial om vad reformen innebär för fristående skolor. Det kommer att innebära en kostnad för verket. Enligt en grov uppskattning från Skolverket kan kostnaden för att ta fram allmänna råd och distribuera dem att variera mellan 500 000 och 1 000 000 kronor beroende på omfattningen av uppdraget. Detta bör kunna finansieras genom omprioriteringar inom Skolverkets befintliga anslag.

Utredningens förslag innebär att även utlämnandet av allmänna handlingar hos huvudmän för fristående skolor kommer att underkastas JO:s och JK:s tillsyn. Detta torde dock inte komma att innebära någon mätbar ökning av ärenden. Sammantaget bedömer vi att den kostnadsökning som kan bli aktuell för JO och JK ryms inom myndigheternas befintliga anslag.

Kommunerna

Förslagen i betänkandet kommer att påverka kommunerna, främst genom att den kommunala arkivmyndigheten görs till arkivmyndighet för arkiv hos huvudmän för fristående skolor. Därigenom kommer den kommunala arkivmyndigheten också att bli tillsynsmyndighet för dessa arkiv. Den kommunala arkivmyndighetens ansvarsområden utökas och den får fler arbetsuppgifter vilket ofrånkomligt kommer att leda till ökade kostnader.

Förslaget påverkar också kommunernas skyldighet att ta emot betygsdokument för elever i fristående skolor för arkivering (29 kap. 18 § skollagen). Detta har hittills varit kostnadsfritt för huvudmännen. För den och andra tillkommande uppgifter enligt skollagen har kommunssektorn kompenserats i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, genom en ökning av det generella statsbidraget till kommunerna (utgiftsområde 25, anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*). Eftersom kommunerna nu befrias från denna skyldighet torde enligt samma finansieringsprincip anslaget nu kunna minskas med det belopp bevarandeskyldigheten hittills ersatts med. Dessa medel bör kunna användas för att ersätta kommunerna för en del av den kommunala arkivmyndighetens kostnader.

Frågan om hur kommunernas ökade kostnader därutöver ska finansieras kvarstår. Antingen får kommunerna stå för denna kostnad, vilket i sin tur innebär krav på ökade statliga bidrag eller också bör huvudmännen för de fristående skolorna åläggas att betala en tillsynsavgift till den kommunala arkivmyndigheten i den kommun där skolan är belägen.

I den kommunala skolans budget ingår som nämnts kostnaderna för hantering av handlingsoffentligheten och därmed också arkiveringskostnaderna. Det är därför rimligt att huvudmän för fristående skolor bidrar till den kostnad som uppstår på grund av tillsynen av förvaringen av allmänna handlingar. På senare tid har också ansetts att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter, med full kostnadstäckning som mål (se t.ex. regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79 s. 19 f. och prop. 2014/15:117 s. 47). Vi förordar att den kommunala arkivmyndighetens tillsyn finansieras genom avgifter.

Det framstår som mest lämpligt att kommunerna får bestämma avgifternas storlek eftersom de kommer att ha kunskapen om tillsynsverksamhetens faktiska kostnader. Enligt bl.a. 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900) gäller den s.k. självkostnadsprincipen som innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller, dvs. det totala avgiftsuttaget för en verksamhet får inte överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under längre tid. Självkostnadsprincipen är tillämplig även i fråga om avgifter för tillsyn. Avgiften bör beräknas så att den medför full kostnadstäckning. Utredningens förslag kan därför inte anses påverka de aktuella kommunerna i något belastande hänseende.

Enligt bestämmelsen i arkivlagen har den kommunala arkivmyndigheten rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn (se avsnitt 3.4). Bestämmelsen ska enligt förslaget gälla även för huvudmän för fristående skolor. Det innebär att det kan uppkomma kostnader hos den kommunala arkivmyndigheten för det övertagna arkivmaterialet. I likhet med vad som gäller för Riksarkivet ska den kommunala arkivmyndigheten kunna ta ut avgifter från den aktuella huvudmannen. Det innebär att arkiveringskostnaden som uppstår hos den kommunala arkivmyndigheten beträffande övertagna arkiv kommer att vara självfinansierad.

Vi föreslår vidare att kommunens skyldighet att agera mellanhand mellan huvudmännen för fristående skolor och allmänheten som vill ha insyn i dessa huvudmäns verksamhet ska upphöra. Vid den senaste lagändringen beträffande kommunens rätt till insyn i fristående skolor bedömdes inte denna rätt innebära några ökade kostnader för kommunerna. Kommuners insynsrätt ansågs då inte innebära någon utvidgad skyldighet för kommuner att vidta någon åtgärd utan endast en möjlighet att begära information (se prop. 2013/14:112 s. 77). Vi bedömer därför att förslaget i denna del inte kommer att föranleda någon kostnadskonsekvens för kommunerna.

Enligt gällande bestämmelser har endast lägeskommunen haft en möjlighet enligt lag till insyn i en enskild huvudmans verksamhet för att kunna fullfölja sina åtaganden enligt skollagen. Det är dock vanligt att elever från en kommun går i en fristående skola i en annan kommun. Eftersom insynsmöjligheten är förbehållen läges-

kommunen, har hemkommunen i vissa fall stått utan möjlighet till insyn i den enskilde huvudmannens verksamhet, trots att hemkommunen betalat bidrag för dessa elever. Genom att handlingsoffentligheten införs hos huvudmän för fristående skolor ökar kommuners möjlighet till insyn och därmed möjlighet att fullfölja sina åtaganden enligt skollagen.

Konsekvenser av de alternativa lösningarna

Som vi tidigare redogjort för har vi diskuterat några alternativa lösningar till införandet av handlingsoffentligheten (se avsnitt 8.2). En av de alternativa lösningarna är att bestämmelserna ska förbli oförändrade, dvs. att handlingsoffentligheten inte ska införas i fristående skolor. Eftersom detta innebär ett oförändrat regelverk uppstår ingen förändring för den offentliga verksamheten.

Den andra lösningen är att handlingsoffentligheten ska införas, men i begränsad omfattning. Vi bedömer dock att denna lösnings konsekvenser för den offentliga verksamheten kommer att vara densamma som den för det förslag som läggs fram.

8.3.6 Konsekvenser för elever

Utredningens förslag

Enligt utredningens direktiv ska konsekvensanalysen även innehålla en beskrivning av konsekvenser för elever utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och för deras familjer. Vad som här främst torde avses är varje barns rätt till utbildning och varje barns rätt till privatliv. Enligt förslaget ska handlingsoffentligheten införas hos huvudmän för fristående skolor. Förslaget påverkar inte elevers rätt till utbildning eftersom kommunerna fortsatt har huvudansvar för att alla elever erbjuds detta. Elever kan således alltid få utbildning i en annan skola, antingen med kommunal eller med enskild huvudman. Elever i de fristående skolorna kommer vidare att omfattas av samma sekretessbestämmelser i OSL som elever i de kommunala skolorna gör i dag. Det har inte framkommit något som talar för att det sekretesskyddet skulle vara otillräckligt för eleverna i de kommunala skolorna. Vår bedömning är därför att elevers rätt till

utbildning och rätt till privatliv enligt FN:s konvention om barnets rättigheter inte påverkas av förslaget.

Den ökade insyn som förslaget kommer att leda till underlättar kontrollen av myndighetsutövningen mot elever och bidrar därigenom till att stärka elevers rättssäkerhet. Det blir också lättare för elever och deras vårdnadshavare att bedöma kvalitet och villkor för olika skolor om verksamheten är öppen för insyn, vilket ökar och stärker elevers valfrihet. Det har från Friskolornas riksförbund förts fram att införandet av offentlighetsprincipen kommer att leda till att vissa skolor läggs ned och att valfriheten därmed minskar. Det går inte att med säkerhet uttala sig om detta verkligen blir fallet men under alla förhållanden torde det röra sig om marginella förändringar.

Genom att huvudmännen ska tillämpa arkivlagen kommer deras allmänna handlingar att bevaras. Det underlättar för elever vid skolbyte.

Vissa fristående skolor är ett resultat av att föräldrar bildat en ideell förening och tagit över en nedläggningshotad kommunal skola på en mindre ort. För det fall en sådan huvudman lägger ner sin verksamhet blir dessa elever hänvisade till den kommunala skolan, troligtvis på en mer central ort och med resor som följd. Kommunen är dock skyldig att erbjuda dem kostnadsfri skolskjuts. Eleverna drabbas därmed inte på annat sätt än av eventuellt något längre restider.

Konsekvenser av de alternativa lösningarna

Som vi tidigare nämnt finns det några alternativa lösningar till införandet av handlingsoffentligheten (se avsnitt 8.2). Det första – att inte införa någon handlingsoffentlighet – innebär ett oförändrat rättsläge för eleverna. Som tidigare händelser inom friskolesektorn visat kan vissa huvudmäns plötsliga nedläggning av verksamheten förorsaka deras elever problem i form av förlorade handlingar, abrupt avslut på en utbildning m.m. För det fall handlingsoffentligheten inte införs, och insynen förblir beroende av huvudmannaskapet, kommer även fortsättningsvis elevernas möjligheter att få insyn att vara mer begränsade än vad de blir enligt förslaget.

8.3.7 Övriga konsekvenser

Behov av informationsinsatser m.m.

I betänkandet föreslås att offentlighetsprincipen införs i enskilt bedriven verksamhet. Offentlighetsprincipen med dess olika beståndsdelar och de krav dessa för med sig är därför nya för verksamhetsutövarna.

Vi har i avsnitt 8.3.3 fört fram att Skolverket bör besluta allmänna råd med anledning av förslaget. Det kan behövas även andra informationsinsatser.

En del av det stödmaterial som redan finns för kommunala huvudmän torde kunna tillämpas även av enskilda huvudmän. Beträffande Skolverket bedömer vi att det inte krävs något särskilt resurstillskott för dess informationsinsats. Den får finansieras genom omprioriteringar.

Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund torde genom olika informationsinsatser, tillsammans med t.ex. Skolverket eller på egen hand, kunna underlätta övergången till handlingsoffentligheten för sina medlemmar.

Den kommunala arkivmyndigheten föreslås vara arkivmyndighet för huvudmän för fristående skolor. I egenskap av tillsynsmyndighet bör det ligga i den kommunala arkivmyndighetens intresse att informera huvudmännen om de krav som ställs enligt arkivlagen och kommunala arkivföreskrifter. Det ankommer på den kommunala arkivmyndigheten att vidta de informationsinsatser den finner vara nödvändiga. Detta kommer troligen att medföra ökade kostnader för den kommunala arkivmyndigheten. Dessa bör emellertid kunna rymmas inom den tillsynsavgift som huvudmän enligt vårt förslag ska betala till den kommunala arkivmyndigheten (se avsnitt 8.3.4).

Konsekvenser för sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet

Utredningens förslag om införande av handlingsoffentligheten kommer sannolikt att endast i en begränsad utsträckning påverka antalet huvudmän inom friskolesektorn. En förändring av antalet enskilda huvudmän kan leda till mindre tillfälliga förändringar vad

gäller sysselsättningen men inte till några konsekvenser för den offentliga servicen i olika delar av landet.

Förslaget påverkar inte efterfrågan på utbildningsplatser eller finansieringen av dessa. Kommunerna har det yttersta ansvaret för att tillhandahålla och bekosta utbildningsplatser för samtliga elever.

Övriga konsekvensbeskrivningar

Vi bedömer att våra förslag – utöver vad som redovisats om sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet – inte medför några sådana konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

2 kap.

3 a §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Dessa huvudmän ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitten 7.2–7.5.

Genom bestämmelsen införs handlingsoffentlighet i fristående skolor. Enligt definitionen i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) utgör en fristående skola en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket skollagen. Det innebär att sådana fristående fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola inte omfattas av bestämmelsen.

Det är huvudmännen för fristående skolor som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). De sekretessbestämmelser som gäller för myndigheter blir således tillämpliga för de enskilda huvudmännen, t.ex. bestämmelser om skydd för en myndighets affärshemligheter.

Paragrafen gäller för samtliga huvudmän för fristående skolor.

13 kap.

2 §

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 §, beträffande den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 eller 3 a §, och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

- 1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,*
- 2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och*
- 3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radio-program eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.*

Vad som föreskrivs i första stycket om anställda och uppdragstagare gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet.

I 14 kap. 1 § finns bestämmelser om ansvar för vissa överträdelser av förbuden i första stycket 2 och 3.

I paragrafens första stycke har ett tillägg gjorts så att även huvudmän för fristående skolor som avses i 2 kap. 3 a § OSL kommer att omfattas av bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Ändringen innebär att meddelarskydd ska gälla för anställda och uppdragstagare hos sådana huvudmän.

Övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.*
- 2. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 a § gäller inte handlingar som före den 1 juli 2017 kommit in till eller upprättats hos huvudmän för fristående skolor.*

Övervägandena finns i avsnitt 7.11.

9.2 Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

2 a §

Det som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla även för

1. arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och

2. arkiv hos sådana enskilda huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen.

Ett tillägg har gjorts i paragrafen av innebörd att arkivlagen ska gälla också hos huvudmän för fristående skolor. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.1.

Paragrafen har delats upp i två punkter.

8 §

Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket 1 fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv och av de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.

Den statliga arkivmyndigheten ska också sköta tillsynen över att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om över-

lämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

Ett tillägg har gjorts i *tredje stycket*. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.1.

Genom tillägget blir den kommunala arkivmyndigheten tillsynsmyndighet för arkiv hos huvudmän för fristående skolor och ska därmed se till att dessa fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen.

16 a §

Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en kommun, får meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven och för förvaring av övertagna arkiv.

Bestämmelsen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.1 och 8.3.5.

I dag finns det i 16 § arkivlagen ett bemyndigande för bl.a. kommunerna att meddela föreskrifter om arkivvården i kommunen. Vad som avses är mer detaljerade föreskrifter som behövs inom kommunen. Bestämmelsen ger inte någon möjlighet för kommunerna att meddela föreskrifter som innebär skyldigheter för enskilda. För detta hade krävts ett bemyndigande till i första hand regeringen, med möjlighet för regeringen till subdelegation till en kommun.

Som har redovisats i avsnitt 7.10.1 är det efter 2010 års grundlagsändringar inte längre möjligt för riksdagen att överlämna sådan direktdelegation till kommunerna. Enligt p. 5 i övergångsbestämmelserna till ändringarna (SFS 2010:1408) gäller dock äldre föreskrifter och bemyndiganden fortfarande utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som anges i regeringsformen (RF) i dess nya lydelse.

Ett upphävande av bemyndigandet kräver överväganden som ligger utanför detta lagstiftningsärende. En särskild bestämmelse har därför införts som medför att det i detta ärende inte behöver tas ställning till innehållet i 16 §.

Enligt *första stycket* i den nya bestämmelsen får regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en kommun meddela föreskrifter om arkivvården för huvudmännen i fristående skolor. Det får förutsättas att regeringen av hänsyn till den kommunala självstyrelsen inte kommer att meddela några materiella föreskrifter utan överlämnar detta till kommunerna (se prop. 1989/90:72 s. 36 och 80). I bemyndigandet får anses inrymmas en befogenhet att meddela föreskrifter om avgifter för vård och tillsyn. Enligt 8 kap. 9 § RF är dock direktdelegation från riksdagen till kommunerna möjlig såvitt gäller avgifter. I *andra stycket* har därför ett bemyndigande för kommunen att meddela sådana föreskrifter införts då det inte kan uteslutas att behov av detta kan komma att uppstå, t.ex. om några andra föreskrifter inte anses behövliga.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
2. Skyldigheten att arkivera allmänna handlingar enligt 2 a § 2 gäller inte handlingar som före den 1 juli 2017 kommit in till eller upprättats hos huvudmän för fristående skolor.

Arkiveringsskyldigheten gäller endast allmänna handlingar, dvs. handlingar som upprättats eller inkommit till den fristående skolan efter reformens ikraftträdande.

9.3 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

9 kap.

22 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.3.

Ändringen innebär att kommunernas rätt till insyn för att tillgodose allmänhetens behov av insyn inte längre ska finnas kvar.

Allmänhetens behov av insyn tillgodoses nu genom att handlings-
offentligheten gäller hos huvudmän för fristående skolor enligt
2 kap. 3 a § OSL.

10 kap.

41 §

*Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i
verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt
denna lag.*

Se kommentaren till 9 kap. 22 §.

11 kap.

40 §

*Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i
verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt
denna lag.*

Se kommentaren till 9 kap. 22 §.

14 kap.

18 §

*Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har
rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina
skyldigheter enligt denna lag.*

Se kommentaren till 9 kap. 22 §.

15 kap.

34 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Se kommentaren till 9 kap. 22 §.

18 kap.

37 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Se kommentaren till 9 kap. 22 §.

29 kap.

14 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

För det allmännas verksamhet och för verksamhet hos huvudmän för fristående skolor gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.4.

Tredje stycket har kompletterats så att det framgår att verksamheten hos huvudmän för fristående skolor efter ikraftträdandet kommer att omfattas av bestämmelserna i OSL. Detta innebär att det inte längre behövs någon bestämmelse om tystnadsplikt i den verksamheten. Paragrafen har anpassats till detta.

Övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.*
- 2. Bestämmelsen i 29 kap. 14 § gäller i sin äldre lydelse för förhållanden som avser tid före den 1 juli 2017.*
- 3. Äldre föreskrifter gäller för slutbetyg och andra betygsdokument som en huvudman för en fristående skola har överlämnat eller skulle ha överlämnat till den kommun där skolan är belägen före den 1 juli 2017.*

Övervägandena finns i avsnitt 7.11.

Bestämmelsen i p. 2 innebär att den tystnadsplikt som gäller för den som var verksam vid en fristående skola före den 1 juli 2017 kommer att bestå.

9.4 Förslaget till lag om ändring i förslaget om lag (2015:000) om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter

2 §

Denna lag gäller för enskild yrkesmässigt bedriven verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och

- 1. som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna*
- 2. eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. respektive 25 kap. skollagen (2010:800),*
- 3. som utgör hälso- och sjukvård respektive tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) respektive tandvårdslagen (1985:125), eller*
- 4. som utgör socialtjänst. Med socialtjänst avses i denna lag verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistensersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken.*

Lagen gäller dock inte företag där kommuner eller landsting har ett rättslig bestämmande inflytande, huvudmän för fristående skolor som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Utan hinder av att en verksamhet inte längre är en sådan verksamhet som avses i första stycket ska den anses tillhöra denna lags tillämpningsområde såvitt avser uppgifter om den tidigare bedrivna verksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Undantagen från lagens tillämpningsområde i paragrafens *andra stycke* har utvidgats till att omfatta även huvudmän för fristående skolor som avses i 2 kap. 3 a § OSL eftersom den aktuella verksamheten kommer att omfattas av OSL.

Kommittédirektiv 2014:91

Offentlighetsprincipen i fristående skolor

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor och göra konsekvensanalyser av en sådan reglering. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolorna, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor. En utgångspunkt är också att elevernas integritet ska skyddas.

Utredaren ska

- utreda hur en reglering för fristående skolor inom förskoleklass, grund- och gymnasieskolan och motsvarande skolformer kan utformas för att offentlighetsprincipen ska bli praktiskt tillämpbar på såväl huvudmannanivå som skolenhetsnivå,
- överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen och i så fall föreslå hur denna ändring bör se ut,
- överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, skollagens bestämmelser om kommuners insynsrätt och andra bestämmelser som gäller uppgifter och handlingar hos eller från fristående skolor fortfarande fyller en funktion om offentlighetsprincipen införs,
- analysera hur den administrativa bördan påverkas för små, medelstora och stora skolenheter och huvudmän,

- analysera vilka konsekvenserna blir för eleverna i de fristående skolorna och om utbudet av fristående skolor – och därmed möjligheten att välja skola – kommer att påverkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna – tidningar, radio och TV – har rätt till insyn i den verksamhet som bedrivs av det allmänna, dvs. av stat, kommuner och landsting. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på följande sätt:

- Vem som helst får ta del av myndigheternas handlingar (allmänna handlingars offentlighet).
- De som arbetar i staten och kommunerna har rätt att berätta vad de vet för utomstående (yttrandefrihet).
- Arbetstagare i statens och kommunernas tjänst har rätt att lämna uppgifter till tidningar, radio och TV för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter (rätt att meddela och offentliggöra uppgifter).

Till offentlighetsprincipen hör även allmänhetens rätt att närvara vid rättegångar (offentlighet vid domstolsförhandlingar) samt rätt att närvara när riksdagens kammare respektive kommunfullmäktige, landsting och andra sådana organ sammanträder (offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden).

Offentlighetsprincipens olika beståndsdelar regleras bl.a. i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Offentlighetsprincipen är inte undantagslös. Exempelvis är offentliganställdas yttrandefrihet till viss del begränsad av sekretessbestämmelser (2 kap. 2 § TF och 2 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Rätten

att meddela och offentliggöra uppgifter har dock som huvudregel företräde framför den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser.

I OSL regleras inte bara sekretess utan även myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar (5 kap.) och det närmare förfarandet när en handling begärs utlämnad (6 kap.). Där finns också bestämmelser om i vilka fall den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse inskränker den i TF och YGL reglerade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (se 13 och 44 kap. OSL samt de sista paragraferna i de flesta av kapitlen i lagens avdelning IV–VI).

I OSL finns även en reglering som utsträcker skyldigheten att tillämpa TF:s bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar till vissa privaträttsliga organ (2 kap. 3 och 4 §§ OSL). Skyldigheten gäller bl.a. i sådan verksamhet som anges i bilagan till OSL. Det huvudsakliga skälet till att vissa enskilda organ införts i bilagan är att de i viss verksamhet har fått i uppdrag av staten att ägna sig åt myndighetsutövning (prop. 1986/87:151 s. 146 f.), t.ex. att fördela statsbidrag. I vissa fall har även det faktum att en verksamhet är offentligfinansierad i kombination med andra faktorer bedömts ha sådan betydelse att offentlighetsprincipen har gjorts tillämplig på verksamheten, se bl.a. propositionerna Handlingsoffentlighet vid vissa stiftelser (prop. 1996/97:142), Om- bildning av Handikappinstitutet (prop. 1997/98:57) och Bildande av ett familjemedicinskt institut (prop. 2001/02:38). Det är dock inte självklart att offentlighetsprincipen ska göras tillämplig på ett privaträttsligt organ bara därför att det ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskilda eller att dess verksamhet är offentligfinansierad. En förutsättning för att så ska ske är bl.a. att regleringen bedöms få praktisk betydelse. Det har t.ex. inte ansetts befogat att göra offentlighetsprincipen tillämplig hos ett enskilt organ där det skulle vara nödvändigt att genom sekretessbestämmelser kraftigt begränsa eller rent av i praktiken upphäva insynen.

Ett privaträttsligt organ som har förts in i bilagan till OSL beträffande all eller viss del av sin verksamhet jämföras med myndighet vid tillämpningen av OSL och arkivlagen (1990:782) i fråga om den verksamheten. Ett sådant organ har alltså både en skyldighet att registrera och arkivera allmänna handlingar samt att tillämpa relevanta sekretessbestämmelser i nu aktuell verksamhet. I sådan verk-

samhet är även TF:s och YGL:s bestämmelser om meddelarfrihet och meddelarskydd tillämpliga (13 kap. 2 § OSL).

När det gäller utbildningsområdet har flera enskilda aktörer förts in i bilagan till OSL. Detta gäller bl.a. Stiftelsen Chalmers Tekniska Högskola, Internationella Handelshögskolan i Jönköping Aktiebolag och Folkbildningsrådet.

Behovet av en utredning

Nuvarande förhållanden

De fristående skolorna har över tid blivit allt mer efterfrågade av elever och föräldrar. Hösten 2011 svarade sammanlagt 1 350 fristående grund- och gymnasieskolor, inklusive grundsärskolor och gymnasiesärskolor, med drygt 21 200 anställda pedagoger och 212 300 elever, för cirka 17 procent av dessa skolformer sett till elevantalet. Det kan jämföras med situationen hösten 1997 då 37 400 elever gick i en fristående skola vilket motsvarar knappt 3 procent av alla elever på grundskole- och gymnasienivå.

Av de knappt 1 120 enskilda huvudmän som fanns hösten 2011 hade 90 procent endast en skola och av alla skolor drevs knappt 60 procent av en huvudman som endast hade en skola. Av alla enskilda huvudmän hösten 2011 var knappt hälften aktiebolag, medan nästan alla övriga var jämnt fördelade mellan stiftelser, ideella föreningar och ekonomisk förening (ca 16 procent vardera). Sammanlagt tre procent av huvudmännen drevs i form av handelsbolag, kommanditbolag, offentlig korporation, trossamfund eller av fysisk person, se Friskolekommitténs betänkande Villkor för fristående skolor m.m. (SOU 2013:56), bilaga 6.

Grundprincipen är att varje skola, oavsett om den är fristående eller offentlig, ska ha möjlighet att verka på goda och lika villkor.

Kommunala skolhuvudmän är skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Det är inte huvudmän för fristående skolor. Verksamhet i fristående skolor är alltså inte införd i bilagan till OSL.

Friskolekommittén

Den parlamentariskt sammansatta Friskolekommittén hade till uppdrag att se över regler och villkor för fristående skolor m.m. (dir. 2011:68). Kommittén överlämnade den 20 augusti 2013 betänkandet *Friskolor i samhället* (SOU 2013:56). Till grund för förslagen i betänkandet ligger den sexpartiuppställning som förhandlades fram inom ramen för Friskolekommittén och som presenterades den 23 maj 2013. Bakom förslagsavsnittet står de fyra allianspartierna – Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna – samt Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

Friskolekommittén menade, bl.a. mot bakgrund av att de fristående skolorna är helt skattefinansierade och att de bedriver myndighetsutövning, att de fristående skolornas verksamhet ska präglas av öppenhet och vara öppen för insyn. Kommittén gjorde därför bedömningen att offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor. En utgångspunkt ska enligt kommittén vara att elevernas integritet självfallet ska skyddas på samma sätt som i dag. Det kan i vissa fall finnas legitima skäl att hävda sekretess av konkurrensskäl, men i allt väsentligt måste verksamheten vara öppen för insyn. Kommittén ansåg dock att vissa praktiska konsekvenser behöver analyseras närmare innan en lagändring kan träda i kraft.

Beslutade ändringar i skollagen avseende kommuners insyns rätt i fristående skolors verksamhet

Enligt bestämmelser i skollagen (2010:800) har den kommun där en fristående skola är belägen rätt till insyn i verksamheten (se bl.a. 10 kap. 41 § och 15 kap. 34 §). En särskild utredare har haft i uppdrag att bl.a. klargöra vad dessa bestämmelser innebär för kommunerna och vid behov föreslå förtydligande (dir. 2012:105).

Utredningen, som har tagit sig namnet Utredningen om en kommunallag för framtiden, föreslog i delbetänkandet *Privata utförare – kontroll och insyn* (SOU 2013:53) att kommunerna ska ha fortsatt rätt till insyn i de fristående skolorna för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn, men att bestämmelserna ska förtydligas. Friskolekommittén, som samrått med utredningen, konstaterar i sitt betän-

kande att förslagen går i samma riktning som kommitténs egna förslag.

I propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112) föreslog regeringen att skollagens insynsbestämmelser förtydligas på det sätt som Utredningen om en kommunallag för framtiden föreslagit. Riksdagen har den 18 juni 2014 beslutat i enlighet med regeringens förslag, med vissa redaktionella ändringar (bet. 2013/14 UbU22, rskr. 2013/14:357). De beslutade ändringarna i skollagen träder i kraft den 1 januari 2015.

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet

En särskild utredare har haft i uppdrag att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet och då framför allt i sådan verksamhet som avser vård, skola och omsorg. Utgångspunkten för arbetet är att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda (dir. 2012:76). Utredningen, som tagit sig namnet Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, överlämnade den 4 december 2013 sitt betänkande Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79).

I betänkandet föreslås att en ny lag, lag om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter, ska införas. Lagen omfattar privat anställda, uppdragstagare, praktikanter m.fl. inom vård, skola och omsorg. När det gäller skolområdet föreslås lagen tillämpas inom enskild yrkesmässigt bedriven verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. respektive 25 kap. skollagen. Betänkandet har remitterats.

Uppdraget att föreslå hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor

I princip gäller samma regelverk för såväl kommunala huvudmän som enskilda huvudmän. I såväl obligatoriska som frivilliga skolformer ägnar sig huvudmännen åt myndighetsutövning. Därtill kommer att fristående skolor är skattefinansierade och att den sekretessreglering som är tillämplig i skolverksamhet lämnar stort utrymme för insyn (se bl.a. 23 kap. OSL). Av huvudsakligen dessa skäl har regeringen i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112 s. 67 f.) gjort bedömningen att offentlighetsprincipen bör införas i fristående skolor.

En tänkbar väg att uppnå den önskvärda förändringen är att förteckningen i bilagan till OSL kompletteras så att fristående skolor i såväl de obligatoriska som frivilliga skolformerna omfattas. Som nämnts tidigare finns exempel på att enskilda aktörer på utbildningsområdet förts in i bilagan, bl.a. Stiftelsen Chalmers Tekniska Högskola, Internationella Handelshögskolan i Jönköping Aktiebolag och Folkbildningsrådet. En konsekvens av en sådan lösning är även att TF:s och YGL:s bestämmelser om meddelarfrihet och meddelarskydd blir tillämpliga (se 2 kap. 4 §, 13 kap. 2 § och 14 kap. 1 § OSL) liksom relevanta sekretessbestämmelser i OSL, t.ex. sekretessbestämmelser till skydd för bl.a. elevers integritet (se 23 kap. OSL).

En särskild utredare ska lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor och göra konsekvensanalyser av en sådan reglering. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som är praktiskt tillämpbara på skolenheter och huvudmän oavsett storlek och som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor. De förslag som lämnats av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) ska beaktas.

Utredaren ska

- utreda hur en reglering för fristående skolor inom förskoleklass, grund- och gymnasieskolan och motsvarande skolformer kan utformas för att offentlighetsprincipen ska bli praktiskt tillämpbar på såväl huvudmannanivå som skolenhetsnivå,

- överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen och i så fall föreslå hur denna ändring bör se ut,
- överväga om och i så fall i vilken utsträckning, skollagens bestämmelser om kommuners insyns rätt och andra bestämmelser som gäller uppgifter och handlingar hos eller från fristående skolor fortfarande fyller en funktion om offentlighetsprincipen införs,
- analysera hur den administrativa bördan påverkas för små, medelstora och stora huvudmän,
- analysera vilka konsekvenserna blir för eleverna i de fristående skolorna och om utbudet av fristående skolor – och därmed möjligheten att välja skola – kommer att påverkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) som bl.a. hänvisar till 7 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt denna bestämmelse ska effekter av en ny reglering som har betydelse för företagets arbetsförhållanden, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, beskrivas. Beskrivningen ska avse konsekvenser för små, medelstora och stora huvudmän utifrån storlek på skolenheter och driftsform. Redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenser för elever utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och för deras familjer. Förslagen ska kostnadsberäknas. Förslaget innebär att nya krav ställs på de fristående skolorna i form av bl.a. öppettider, diarieföring och kompetens när det gäller att ta ställning till frågor om sekretess. Beskrivningen ska mot denna bakgrund inkludera en uppskattning av kostnader för Skolverket att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial för att underlätta de fristående skolornas och huvudmännens tillämpning av offentlighetsprincipen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Riksarkivet, Friskolornas riksförbund och Sveriges Kommuner och Landsting. Vidare ska utredaren samråda med andra organisationer och myndigheter som bedöms relevanta.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

(Utbildningsdepartementet)

Enkät till kommunala skolor

Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor har regeringens uppdrag att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen kan införas i fristående skolor och göra konsekvensanalyser av en sådan reglering (se bifogat kommittédirektiv).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

För att få en uppfattning om vad offentlighetsprincipen innebär i den dagliga verksamheten har vi under arbetets gång varit i kontakt med några kommunala skolor och ett par utbildningsförvaltningar runt om i landet.

Vi arbetar för närvarande med konsekvensanalyserna och vi konstaterar att vi skulle behöva ett större underlag vad gäller omfattningen av de kommunala skolornas hantering av offentlighetsprincipen innan vi tar ställning till vilka konsekvenser den kan få för fristående skolor vad gäller arbetsinsats m.m. Vi har därför sammanställt en mycket enkel enkät som vi sänder till 21 slumpvis utvalda kommunala skolor, däribland den skola där Du är anställd.

Vi skulle därför vara mycket tacksamma om Du kunde ta Dig tid att besvara följande frågor. Det räcker med ungefärliga siffror.

1. Hur många elever finns i skolan?
2. Hur många allmänna handlingar diarieför skolan i genomsnitt varje månad?
3. Hur många framställningar om utlämnande av allmänna handlingar har skolan fått under perioden den 1 juni 2014 – den 31 maj 2015 (direkt till skolan eller via ansvarig kommunal nämnd)?
4. Hur många avslagsbeslut på begäran om utlämnande av en allmän handling har fattats under samma period?
5. Vem fattar beslut om avslag?

6. Har något avslagsbeslut överklagats?
7. Överlämnar skolan sitt arkiv till den kommunala arkivmyndigheten alternativt nämnden för fortsatt arkivering? Hur ofta görs detta?

Vi är mycket tacksamma för svar senast den 10 augusti 2015.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden. Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]
Får vi det bättre? Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]
Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. [69]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]
Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]

Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]

Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]

Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]

Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]

Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]

Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]

Service i glesbygd. [35]

Koll på anläggningen. [42]

Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]

EU och kommunernas bostadspolitik. [58]

En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]

Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]

En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]

Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]

En förvaltning som håller ihop. [66]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]

Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]

Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]

Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]

Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]

Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]

Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]

Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]

Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjuogo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. [72]