



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-10-24

Ärendenummer SLK-2024-00759

Handläggare

Charlotta Bjerhem

Telefon: 031-365 05 88

E-post: charlotta.bjerhem@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Utbildningsdepartementet - Offentlighetsprincipen eller insynslag (SOU 2024:28) och den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lätnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över Offentlighetsprincipen eller insynslag (SOU 2024:28) samt kompletterande promemoria, i enlighet med bilaga 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Utbildningsdepartementet.

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet har den 21 augusti 2024 skickat Skolinformationsutredningens slutbetänkande Offentlighetsprincipen eller insynslag samt den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lätnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet till Göteborgs Stad för yttrande. Sista svarsdatum är den 21 november 2024.

Skolinformationsutredningens uppdrag har varit att föreslå en långsiktig lösning för att säkerställa olika aktörers tillgång till skolinformation. I slutbetänkandet lämnas förslag på hur offentlighetsprincipen kan införas för enskilda huvudmän inom skolområdet samt hur en insynsprincip kan utformas. I den kompletterande promemorian föreslås ett alternativt sätt att införa offentlighetsprincipen som framför allt handlar om att det införs särskilda undantagsregler (lätnadsregler) för mindre huvudmän.

Stadsledningskontoret ser positivt på att det föreslås författningsändringar som syftar till ökad insyn och fungerande informationsförsörjning avseende enskilda huvudmän inom skolväsendet. Av de olika alternativ som beskrivs tillstyrker stadsledningskontoret alternativet att offentlighetsprincipen införs för enskilda huvudmän inom förskola, skola och fritidshem. Stadsledningskontoret bedömer att förslagen om lätnadsregler för mindre huvudmän som beskrivs i den kompletterande promemorian är rimliga.

Stadsledningskontoret tillstyrker vidare förslaget att kommunal vuxenutbildning på entreprenad inte ska omfattas av offentlighetsprincipen utan att insyn i denna verksamhet i stället regleras i skollagen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Det är framför allt ett införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän inom skolväsendet som bedöms medföra ekonomiska konsekvenser för kommunen, i huvudsak för kommunernas arkivmyndigheter. Konsekvenserna kommer i huvudsak bero dels på om offentlighetsprincipen kombineras med lätnadsregler eller ej, dels på antalet enskilda huvudmän i kommunen. För kommuner med ett litet antal enskilda huvudmän blir konsekvenserna mindre omfattande. För Göteborgs Stad skulle införandet av offentlighetsprincipen utan lätnadsregler, enligt Regionarkivet, handla om ett kraftigt utökat tillsynsuppdrag. Även om det ska finnas möjlighet att ta ut avgifter för kommunens tillsyn samt för mottagande och förvaring av övertagna arkiv innebär utökningen behov av initiala investeringar för att bygga ut kapaciteten. Vidare kommer resurser behövas som inte direkt handlar om tillsyn, bland annat för att ge stöd, identifiera arkivobjekt och definiera metadata i digitala handlingar. Förslaget kommer också innebära ökade leveransvolymerna av handlingar och större behov av förvaringsutrymme i arkiven. Det kommer behövas resurser för att utreda arkivbildningsfrågor för huvudmän med skolverksamhet i olika delar av landet. Stadsledningskontoret bedömer sammantaget att dessa kostnader inte kommer täckas av de avgifter som staden får möjlighet att ta ut enligt förslaget.

Ett alternativ med lätnadsregler i kombination med offentlighetsprincipen innebär ett mer begränsat tillsynsuppdrag för kommunerna och därmed också mindre ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Även i detta fall bedömer stadsledningskontoret dock att offentlighetsprincipen kommer innebära kostnader för kommunerna som inte faller inom den tillsyn som myndigheten kan ta ut avgift för. Det handlar bland annat om ett ökat antal frågor och rådgivningsärenden, felaktiga leveranser av arkivhandlingar samt arbete med att ha aktuell information om vilka huvudmän som faller under arkivmyndighetens tillsyn.

Stadsledningskontoret bedömer att de ekonomiska konsekvenserna ur detta perspektiv inte är tillräckligt belysta i de förslag som presenteras. Förslaget att de ökade kostnaderna för respektive arkivmyndighet endast ska täckas genom avgifter behöver sammantaget problematiseras och belysas ytterligare i det fortsatta arbetet med att ta fram författningsförslag. Vidare är en förutsättning för genomförandet, oavsett val av alternativ, att det tillsätts resurser till de kommunala arkivmyndigheterna enligt finansieringsprincipen för att säkra finansiering av personal, systemstöd med mera som kommer behövas för att kunna möta de enskilda huvudmännens behov av stöd, rådgivning samt eventuell tillsyn och förvaring av såväl analog som digital information.

Samtliga förslag får konsekvenser för de enskilda huvudmännen i form av administrativa kostnader. Förslagen om en insynslag respektive lätnadsregler i förhållande till offentlighetsprincipen syftar till en mindre administrativ börda jämfört med att införa offentlighetsprincipen fullt ut. Utredningen föreslår ingen finansiering av införandet av offentlighetsprincipen eller en insynslag. Skälet är bland annat att enskilda huvudmän redan får bidrag från kommunen för sin verksamhet som också inkluderar ersättning för administrativa kostnader.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Förslagen i aktuell utredning och kompletterande promemoria samt

Skolinformationsutredningens tidigare delbetänkande 2021:21 bedöms påverka barn och deras vårdnadshavare positivt, eftersom de sammantaget handlar om ökad insyn och bättre tillgång till information i en verksamhet som direkt riktar sig till barn och elever.

För att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt och barns rätt till utbildning ska kunna tillgodoses behöver barn och deras vårdnadshavare, men också allmänheten, kommuner, regioner, huvudmän och statliga myndigheter ha tillgång till viss information. Exempelvis behöver elever och föräldrar tillgång till information för att göra välgrundade skolval och Skolverket och Skolinspektionen behöver information för att kunna bedriva uppföljning, utvärdering och tillsyn. Kommunerna behöver information för att kunna fördela resurser till olika skolor utifrån elevernas förutsättningar och behov.

Huvudmännen behöver information som underlag för sitt systematiska kvalitetsarbete. En ökad insyn i verksamheten och bättre informationsförsörjning ger sammantaget bättre förutsättningar för mer likvärdig kvalitet, granskning, utvärdering, insyn och rättssäkerhet oavsett huvudmannaskap. Det i sin tur medför en högre grad av likvärdighet för barn och elever. Stadsledningskontoret bedömer att likvärdigheten blir högre i det fall offentlighetsprincipen införs, jämfört med en insynslag.

En bättre informationsförsörjning ger vidare långsiktiga förutsättningar för att analysera barns levnadsvillkor, och på så sätt ge underlag för att ta tillvara barns rättigheter, framför allt rätten till utbildning. Det ger också underlag till och bättre förutsättningar för att analysera de jämställdhetspolitiska målen.

Verksamheterna inom skolområdet är lagreglerade och finansierade med offentliga medel. En ökad insyn för enskilda och för allmänheten kan bidra till ett förtroende för den fristående skolverksamheten och hur offentliga medel används.

Bilagor

1. Sammanfattning Offentlighetsprincipen eller insynslag
2. Promemoria U 2024/01169 Offentlighetsprincipen med lätnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet
3. Förslag till yttrande

Ärendet

Utbildningsdepartementet har den 21 augusti 2024 skickat betänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag (SOU 2024:28) samt den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet (U2024/0116) till Göteborgs Stad för yttrande. Sista svarsdatum till departementet är den 21 november 2024.

Beskrivning av ärendet

I beredningen av ärendet har stadsledningskontoret inhämtat yttranden från förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen, förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning samt Regionarkivet. Svarstiden till departementet har inte medgett behandling av remissen i respektive nämnd.

Bakgrund

En förutsättning för att skolsystemet ska fundera som det är tänkt är att det finns tillgång till viss information om verksamheten. Vårdnadshavare och elever behöver till exempel information för att kunna göra välgrundade skolval. Kommunerna behöver uppgifter om elevunderlag för att kunna fördela resurser till kommunala såväl som fristående skolor. Enligt förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet ska Skolverket göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem. I början av år 2020 beslutade SCB att ändra tillämpningen av bestämmelser i offentlighets och sekretesslagen (OSL) avseende uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Det innebär att uppgifter om exempelvis skolor, personal och betyg hos enskilda huvudmän omfattades av absolut sekretess och inte längre kunde lämnas ut. Informationsförsörjningen fungerade i och med det inte längre som avsett.

Regeringen beslutade då om en tillfällig sekretessbrytande bestämmelse för att lösa informationsförsörjningen. Den gäller till och med sista juni 2026. För att säkra en långsiktig lösning på problemet tillsatte regeringen också en skolinformationsutredning. Utredningen har haft i uppdrag att lämna olika förslag på en långsiktig lösning för att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Dels skulle utredningen identifiera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen för huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem, dels hos anordnare av kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad och utbildning vid folkhögskola som motsvarar komvux i svenska för invandrare (sfi). Med en sådan lösning jämföras fristående verksamheter med myndigheter och omfattas inte längre av statistiksekretess. Dels skulle utredningen identifiera för- och nackdelar med alternativet att Skolverket samlar in de uppgifter som behövs på ett sådant sätt att det inte finns sekretesshinder för att offentliggöra nödvändiga uppgifter om fristående verksamheter. Skolinformationsutredningens uppdrag utökades senare med att också utreda och föreslå hur en insynsprincip kan utformas för fristående skolor, förskolor och fritidshem samt verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad.

I utredningens tidigare delbetänkande, Informationsförsörjning på skolområdet (SOU 2023:21) presenterades den del av uppdraget som avsåg alternativet att Skolverket tar över den insamling av uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän som Statistiska centralbyrån (SCB) hittills utfört på uppdrag av Skolverket. Göteborgs Stad ställde sig positiv till förslagen.

Nu aktuell remiss avser dels Skolinformationsutredningens slutbetänkande (SOU 2024:28), dels Utbildningsdepartementets kompletterande promemoria.

Förslagen i aktuell remiss omfattar två huvudspår för en ökad insyn

I remissen beskrivs två olika huvudspår för att förbättra insynen i enskilt bedriven verksamhet inom skolväsendet. De två alternativen är, något förenklat, att införa offentlighetsprincipen eller att införa en ny särskild lag om insyn hos enskilda huvudmän. Vad gäller alternativet om en särskild insynslag beskrivs i sin tur två olika varianter i slutbetänkandet, varav utredningen förordar det ena.

I den kompletterande promemorian beskrivs därutöver en alternativ lösning på att införa offentlighetsprincipen som innebär vissa lättnader för mindre enskilda huvudmän. Skälet till promemorian är att regeringen bedömt att det behövs ytterligare ett alternativ som säkerställer tillgång till skolinformation och ger ökad insyn i enskild bedriven verksamhet samtidigt som hänsyn tas till små enskilda huvudmän.

Förslagen beskrivs nedan utifrån de två huvudspåren offentlighetsprincip eller särskild insynslag. Alternativet med en ny insynslag beskrivs först, eftersom flera av promemorians förslag på lättnadsregler i förhållande till offentlighetsprincipen bygger på utredningens förslag om en insynslag.

Alternativet att införa en ny insynslag

Syftet med en insynslag ska vara att ge allmänheten rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet och samtidigt hålla nere det administrativa arbetet för de enskilda huvudmännen. Skolinformationsutredningen har identifierat två olika lösningar för hur en lag om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet (insynslag) kan utformas. Den ena är att insynslagen ansluter till systemet för handlingsoffentlighet enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och sekretessreglering enligt OSL, och att den administrativa bördan för huvudmännen minskas genom enklare förfaranderegler. Det andra är att en insynslag innehåller en lista som specificerar de handlingstyper hos de fristående aktörerna som ska omfattas av insyn.

Enligt utredningen är fördelen med en insynslag som anknyter till befintliga regler om handlingsoffentlighet att den utgår från ett beprövat och befintligt regelverk.

Omfattningen av insyn ligger närmare den om gäller för det offentliga skolväsendet. Samtidigt innebär lösningen en mer omfattande prövning i samband med en begäran om insyn. Det andra alternativet, att insynslagen innehåller en lista med handlingar som ska vara tillgängliga för insyn, har fördelen att de privata aktörerna inte behöver ha ett diarium och avgöra för hela verksamheten vad som är en allmän handling eller inte. Nackdelen är att insynen blir mer begränsad. En bestämmelse om vilka handlingar där insyn ska ges kan vidare utformas på ett sådant sätt att den inte innehåller handlingstyper som i hög utsträckning innehåller uppgifter som inte bör spridas. Det skulle minska behovet av en prövning motsvarande sekretessprövning, vilket bedöms minska den administrativa bördan. Insynen i detta alternativ kommer utgöra ett helt fristående regelverk parallellt med den handlingsoffentlighet som gäller för offentliga huvudmän.

Utredningen förordar det senare alternativet, att rätten till insyn i handlingar hos enskilda huvudmän ska regleras genom att dessa handlingar räknas upp i en lista i en särskild lag. Det är för detta alternativ som utredningen presenterar ett författningsförslag, och det är det förslaget som beskrivs ytterligare nedan.

Insynslagen ska gälla för enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Komvux på entreprenad ska inte omfattas. Det finns redan bestämmelser i kommunallagen om att en kommun eller region som slutar avtal med en privat utförare genom avtalet ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Bestämmelsen inkluderar komvux på entreprenad. Om sådan verksamhet också ska omfattas av insynslagen innebär det att verksamheten omfattas av två olika regleringar med samma syfte. Det bedöms inte som likvärdigt i förhållande till andra verksamheter på entreprenad. För att uppnå en likvärdig insyn som möjligt mellan komvux på entreprenad i olika kommuner samt i förhållande till de huvudmän som ska omfattas av insynslagen bör i stället kommunernas skyldighet enligt kommunallagen preciseras avseende komvux på entreprenad. Detta bör ske genom en ny bestämmelse i skollagen. Bestämmelsen ska förtydliga vilka handlingar som kommunerna, via avtal, ska få tillgång till från leverantörerna. Handlingstyperna bör motsvara vissa av de uppräknade handlingstyperna i förslaget till insynslag.

Rätten till insyn enligt den nya lagen ska gälla handlingar som kommit in till huvudmannen eller som är att betrakta färdiga. Rätten till insyn ska inte omfatta alla typer av handlingar, utan de handlingstyper som ska bli föremål för insyn ska anges i lagen och utgöras av handlingar som är hänförliga till elever eller personal, räkenskapshandlingar samt verksamhetsanknutna handlingar. Insynsrätten omfattar inte sammanställningar av uppgifter ur olika handlingar som i sig omfattas av rätten till insyn. Vidare ska det införas så kallade vägransgrunder. Det är skyddsbestämmelser som inskränker rätten till insyn till skydd för enskilda intressen och motsvarar det skydd som finns i OSL för uppgifter hos myndigheter inom samma verksamhetsområde. Det kan till exempel handla om skydd av enskilds personliga förhållanden eller huvudmannens affärs- eller driftsförhållanden. Insyn ska dock ges i så stor utsträckning som möjligt.

Den enskilda huvudmannen som har en handling ska på begäran ge insyn inom rimlig tid, vilket i normalfallet innebär inom en vecka, vilket är längre tidsfrist än för myndigheter som lyder under tryckfrihetsförordningen. Huvudmannen ska också själv få bestämma på vilket sätt insyn i handlingen ska ges. Det finns alltså inte någon skyldighet att ge insyn på särskilt sätt. Samtidigt ska huvudmannen agera på det sätt som är enklast för såväl huvudmannen som för den som begär insyn. Huvudmannen ska få ta ut en avgift om insynen avser en handling på tio eller fler sidor. Avgiften får tas ut i förskott. Det ska inte finnas något förbud för huvudmannen att efterfråga vem det är som begär insyn i en handling. Det är också en skillnad jämfört mot offentlig verksamhet som omfattas av tryckfrihetsförordningen och det så kallade frågeförbudet. Skälen är bland annat att huvudmannen kan ha behov efterfråga kontaktuppgifter för att lämna ut en handling på det sätt huvudmannen beslutat. Likaså ska huvudmannen kunna ta ut en avgift för utlämnande i förskott, vilket förutsätter en möjlighet att efterfråga identitetsuppgifter.

Om insyn nekas i en handling eller delar av en handling så ska den som vill kunna överklaga beslutet. Huvudmannen ska så fall lämna ett skriftligt beslut med en överklagandehänvisning, på liknande sätt som gäller för myndigheter som lyder under OSL. Handlingar som omfattas av insynslagen ska bevaras i sju år från det att handlingen uppkom, med vissa undantag. Handlingarna ska hållas ordnade och vårdas så syftet med insynslagen tillgodoses.

Enligt utredningens förslag ska efterlevnaden av lagen kontrolleras dels genom tillsyn, dels genom möjligheten att överklaga beslut om att inte ge insyn i en handling. För kommunernas del innebär det att efterlevnaden av tillsynslagen kommer att vara en del av kommunens tillsynsansvar enligt skollagen för fristående förskolor och fritidshem. Förslagen kommer innebära vissa konsekvenser för enskilda huvudmän, bland annat i form av viss ökad administrativ börda och därmed vissa kostnader. Kommunerna bedöms endast få marginellt ökade kostnader för arbetet med att granska fristående förskolors och fritidshems tillämpning av lagen.

De författningsändringar som föreslås ska träda i kraft den 1 juli 2026. Rätten till insyn enligt insynslagen ska endast gälla handlingar som kommer in till, justeras eller på annat sätt färdigställs av den enskilde huvudmannen från samma tidpunkt.

Alternativet att införa offentlighetsprincipen

Skolinformationsutredningens förslag avseende att införa offentlighetsprincipen för enskilda huvudmän inom skolväsendet innebär att det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, i tillämpliga delar, också ska gälla för enskilda huvudmän inom skolväsendet, enskilda utbildningsanordnare som utför uppgifter inom komvux på entreprenad samt folkhögskolor i den del de bedriver utbildning som motsvarar komvux i svenska för invandrare (sfi).

De enskilda huvudmännen ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (OSL) genom en ny bestämmelse. Syftet är att säkerställa tillgången till skolinformation, att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever får god tillgång till information utan hinder av statistiksekretess. Samtidigt ges möjlighet till ökad insyn för allmänheten i offentligt finansierad skolverksamhet.

När offentlighetsprincipen införs medför det ett antal krav på den enskilda huvudmannen. Kraven handlar bland annat om att verksamheten ska avgöra om en handling är allmän eller inte, och om en allmän handling ska registreras. Handlingar som inte registreras ska hållas ordnade på annat sätt. En begäran om allmän handling ska tas emot och handläggas skyndsamt och sekretessprövningar ska göras. Förslaget innebär också att de privata aktörerna ska omfattas av arkivlagen. Eftersom allmänna handlingar ska bevaras kommer såväl individens som allmänhetens och forskningens behov av långsiktig tillgång till dokumentation inom de enskilda huvudmännens verksamhet säkras.

Utredningen bedömer att visa uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet kommer vara sekretessbelagda hos de privata aktörerna. Därför föreslås undantag från sekretessbestämmelserna som innebär att skolinformation som samlats in av exempelvis Skolverket och SCB ska kunna användas och publiceras, liksom att bland annat uppgifter om betyg och lärartäthet ska kunna göras mer tillgängliga. På så sätt bedöms insamling och tillgängliggörande av skolinformation kunna fortsätta ske utan hinder som tidigare.

Enskilda anordnare av komvux på entreprenad skiljer sig åt från andra enskilda huvudmän på så sätt att de sluter avtal med kommunerna under en viss tid. Enligt förslaget att införa offentlighetsprincipen även för dessa aktörer kommer de bara omfattas av kraven i OSL under avtalstiden. När avtalet löper ut upphör leverantören att jämföras med en myndighet.

De enskilda utbildningsanordnarna ska då lämna över sina handlingar till den kommunala arkivmyndigheten inom tre månader, som därefter ansvarar för handlingarna.

Införande av offentlighetsprincipen innebär att kommunerna ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvar för de privata aktörernas hantering av arkiven. Kommunerna ska få ta ut avgifter för arkivtillsyn och för övertagande av arkiv. Utredningen bedömer att kommunerna därmed får ersättning för sina kostnader i denna del. Det kommer också ingå i kommunens tillsynsansvar för fristående förskolor och vissa fritidshem att granska tillämpningen av handlingsoffentligheten. Denna uppgift bedöms inte medföra ökade kostnader.

Utredningen bedömer att offentlighetsprincipens krav kan bli betungande för små enskilda huvudmän som bedriver verksamhet i begränsad omfattning. Särskild nämns fristående förskolor. I jämförelse bedöms små kommunala förskolor och skolor ha bättre förutsättningar eftersom dessa kan få stöd från den centrala förvaltningen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Rätten att ta del av allmänna handlingar ska bara omfatta de handlingar som från och med detta datum kommer in eller upprättas i verksamheten.

Alternativet offentlighetsprincipen med lättnader för mindre enskilda huvudmän

Det alternativa sätt att införa offentlighetsprincipen som presenteras i utbildningsdepartementets promemoria innebär dels en avgränsning i vilka huvudmän som ska omfattas, dels att det införs särskilda undantagsregler (lätnadsregler) för mindre huvudmän. Enligt förslaget ska offentlighetsprincipen göras tillämplig i fristående förskolor, skolor och fritidshem, men inte för utbildningsanordnare som bedriver komvux på entreprenad eller folkhögskolor som bedriver sfi.

Lätnadsreglerna motiveras utifrån att den stora majoriteten huvudmän inom skolväsendet är små och har begränsade administrativa resurser. Offentlighetsprincipen med lätnadsregler bedöms enligt promemorian kunna ta hänsyn till detta och samtidigt ge ökad insyn och säkerställa tillgången till skolinformation. De lätnadsregler som föreslås motsvarar i princip lätnadsreglerna som finns i Skolinformationsutredningens förslag till insynslag, men avgränsas alltså bara till mindre huvudmän. De olika lätnadsreglerna motiveras i promemorian huvudsak med hänvisning till liknande förslag i SOU 2024:28 avseende en särskild insynslag.

Med mindre huvudmän avses huvudmän som har högst två förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem, eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två sådana enheter. Lätnadsreglerna som ska gälla för dessa huvudmän i förhållande till offentlighetsprincipen innebär bland annat att mindre huvudmän ska behandla en begäran om en allmän handling inom rimlig tid, i stället för skyndsamt. De ska vidare själva få bestämma hur den enskilde ska få ta del av en allmän handling, så länge det är på ett lämpligt sätt. Det ska inte heller gälla något förbud att fråga den som begär att få ta del av en handling vem hen är. Rätten att ta del av allmänna handlingar hos sådana huvudmän ska inte gälla en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Det ska finnas en möjlighet att ta ut avgifter för att lämna ut allmänna handlingar, och avgiften ska kunna tas ut i förskott.

Mindre huvudmän ska inte omfattas av kraven i OSL på registrering av allmänna handlingar, men ska hålla allmänna handlingar ordnade så att det går att se vilka handlingar som kommit in eller upprättats. Vidare ska inte arkivlagen gälla för dessa huvudmän. Det innebär att små huvudmän inte heller omfattas av kommunens arkivtillsyn. Mindre huvudmän ska dock bevara och vårda allmänna handlingar så att de är tillgängliga i minst sju år. De huvudmän som har skolor som sätter betyg men inte omfattas av arkivlagen ska vara skyldiga att överlämna betygshandlingar till den kommun där skolan är belägen.

Kommunerna bedöms påverkas i viss mån av promemorians förslag om lätttnadsregler genom att visst förberedande arbete kommer att behöva göras inför att författningsändringarna träder i kraft. Det handlar i huvudsak om att informera enskilda anordnare av komvux om vilka handlingar ska lämnas över. I promemorian görs bedömningen att kommunernas kostnader kommer att påverkas endast marginellt av införandet av lätttnadsregler.

Som skäl för att komvux på entreprenad inte ska omfattas av offentlighetsprincipen lyfts svårigheten med att införa offentlighetsprincipen i en verksamhet som bedriver offentligt finansierad verksamhet enbart under avtalstiden med kommunen. För att ge allmänheten insyn i komvux på entreprenad ska i stället en ändring i skollagen införas på samma sätt som föreslås i SOU 2024:28 i alternativet med en särskild insynslag, där insynen preciseras i skollagen. För folkhögskolor som bedriver sfi hänvisas till att Skolinformationsutredningen bedömt att information redan finns tillgänglig i stor utsträckning.

De lagändringar som föreslås ska träda i kraft den 1 januari 2027. Det föreslås också att större huvudmän ska kunna tillämpa samma lätttnadsregler som gäller för mindre huvudmän under en övergångsperiod om ett år efter det att de nya bestämmelserna har börjat gälla.

Remissinstansernas synpunkter

Förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen, förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning samt Regionarkivet har ombetts att yttra sig över remissen. Förvaltningarna anser att det är positivt och välkommet med förslag på regeländringar som innebär möjlighet till ökad insyn och tillgång till information om fristående verksamhet inom skolväsendet. Verksamheterna inom skolområdet är lagreglerade och finansierade med offentliga medel. Allmänheten har behov av att kunna ta del av hur verksamheten bedrivs. En ökad insyn främjar bland annat rättssäkerhet, kvalitet och informerade skolval.

Förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen

Förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen tillstyrker promemorians förslag att offentlighetsprincipen görs tillämpbar för fristående förskolor, skolor och fritidshem. Genom att införa offentlighetsprincipen blir insyn i kommunal och enskild verksamhet som bedriver utbildning mer likvärdig. Grundskoleförvaltningen betonar att skolan är ett av få områden i svensk lagstiftning där det finns pliktinslag i form av skolplikt. Alla barn som omfattas av skolplikt har också en rätt till utbildning. Möjligheten för enskilda huvudmän att bedriva en verksamhet som är pliktreglerad är ett starkt vägande skäl till att de fristående verksamheterna ska omfattas av offentlighetsprincipen och att möjligheten till journalistisk granskning blir likställd med

det som gäller för kommunala verksamheter inom skolområdet. Ett ytterligare argument för offentlighetsprincipen, som förskoleförvaltningen och utbildningsförvaltningen framför, är att det lutar sig mot en redan beprövad lagstiftning. Mindre huvudmän kan dock ha svårt att leva upp till de strikta kraven i regelverket. De lätnadsregler som föreslås i promemorian bedömer de tre förvaltningarna som rimliga och proportionerliga, och tillstyrker att det införs sådana lätnadsregler för mindre huvudmän. Förvaltningarna bedömer att förslagen i promemorian omhändertar identifierade insynsbehov.

Förvaltningarna bedömer att sammantaget saknas skäl för en särskild insynslag för enskilda huvudmän, bland annat för att insynen blir mer begränsad jämfört med offentlighetsprincipen. Utbildningsförvaltningen menar därutöver bland annat att en insynslag enligt utredningens förslag som innebär att verksamheten också måste förhålla sig till OSL kan försvåra tillämpningen och äventyra rättssäkerheten.

Internationella skolor omfattas inte av förslagen i betänkande eller promemoria. Dessa är, åtminstone delvis, offentligt finansierade. Grundskoleförvaltningen påtalar att det finns skäl för att även dessa ska ingå. Förskoleförvaltningen lyfter också att fristående pedagogisk omsorg och omsorg under tid då förskola inte erbjuds inte heller omfattas av förslagen.

Grundskoleförvaltningen framför också att den insyn som redan idag finns i skollagen behöver finnas kvar även om offentlighetsprincipen införs. Det är viktigt att även fortsättningsvis kunna efterfråga uppgifter om kapacitetsförändringar och elevantagning hos enskilda huvudmän. Denna typ av uppgifter finns sällan i sådan dokumentation som kommer bli offentliga handlingar.

Införs offentlighetsprincipen innebär att det kommer ingå i kommunens tillsynsansvar enligt skollagen att granska fristående förskolor och fristående friliggande fritidshems tillämpning av handlingsoffentligheten. Detta är en ny fråga inom tillsynen av fristående huvudmän. Förskoleförvaltningen efterfrågar ett tydliggörande av vad som ingår i det ansvaret.

Förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning

Förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning ställer sig bakom att offentlighetsprincipen tillämpas för förskolor, skolor och fritidshem i enlighet med förslaget i promemorian. Förvaltningen är dock tveksam till förslaget om särskilda lätnadsregler för mindre huvudmän med högst två skolenheter. Elever ska behandlas lika och utbildningen ska vara rättssäker. Större delen av verksamheten är finansierad med offentliga medel. De enskilda huvudmännen ska sammantaget kunna förväntas fullgöra sitt uppdrag och uppfylla samma krav på insyn oavsett antalet skolenheter eller antal elever.

Ett av förslagen på lätnadsregler är att mindre enskilda huvudmän själva ska få bestämma på vilket sätt handlingen ska lämnas ut utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Förvaltningen anser att det, om en sådan lätnad ska införas, behöver klargöras vad som kan anses vara lämpligt. Det finns annars en risk att mindre huvudmän kan välja att lämna ut handlingar på ett sätt som inte är ändamålsenligt för den enskilde, och på så sätt begränsa möjligheten till insyn.

När det gäller komvux på entreprenad tillstyrker förvaltningen förslaget att möjligheten till insyn i denna verksamhet inte ska regleras i OSL utan i skollagen.

Förvaltningen bedömer en sådan hantering kommer att bidra till en mer likvärdig hantering och insyn i denna verksamhet.

Regionarkivet

Regionarkivet ser positivt på en ökad insyn hos enskilda huvudmän oavsett vilket alternativ som beslutas. Ur individens perspektiv innebär offentlighetsprincipen en mer likvärdig insyn oavsett huvudman.

Införs offentlighetsprincipen fullt ut för enskilda huvudmän kommer det innebära ett kraftigt utökad uppdrag för de kommunala arkivmyndigheterna. Regionarkivet bedömer att för deras räkning handlar det om en ökning av antalet myndigheter som ingår i uppdraget med nästan 200 procent, eller ytterligare minst 248 verksamheter. I siffran är inte anordnare av komvux på entreprenad eller folkhögskolor som bedriver sfi inräknade. En sådan utökning kommer kräva resurser. Det finns bland annat utmaningar och resursbehov kopplade till arkivering av digital information. Inom kort kommer nästan alla handlingar långtidsförvaras digitalt. Utöver själva frågan om behovet av e-arkivsystem innebär det att tid och resurser kommer behöva avsättas för stöd, informationsvärdering, identifiering av arkivobjekt och definiering av metadata. Förslaget kommer vidare innebära ökade leveransvolymerna av handlingar och större behov av förvaringsutrymme i arkiven. Det kommer också behövas resurser för att utreda arkivbildningsfrågor för huvudmän med skolverksamhet i olika delar av landet. Därför är det av stor vikt att det tillsätts resurser till de kommunala arkivmyndigheterna för att säkra finansiering av personal, systemstöd med mera som kommer behövas för att kunna möta behoven av stöd, rådgivning och tillsyn samt för förvaring av såväl analog som digital information.

Enligt förslagen som avser offentlighetsprincipen ska kommunerna kunna föreskriva om avgifter för förvaring av överlämnade arkiv och för tillsyn. Det finns uppskattningar i remissen om tidsåtgång, men behovet av tillsyn och rådgivning kommer enligt Regionarkivet sannolikt skilja sig åt ganska stort åt över tid och mellan olika huvudmän. Arkivmyndigheter som har huvudkontor för större koncerner inom sitt tillsynsansvar behöver ytterligare resursförstärkningar, eftersom uppdraget sannolikt innebär samordningsansvar gentemot andra kommuner där verksamheten är belägen. Sammantaget bedömer Regionarkivet att frågan om finansiering och arkivtillsyn behöver utredas mer innan förslaget kan träda i kraft.

Regionarkivet menar vidare att det kommer vara komplicerat och resurskrävande att hantera handlingar från leverantörer av komvux på entreprenad inom ramen för offentlighetsprincipen på det sätt som föreslås. En bättre ordning vore om kommunen är arkivansvarig för de handlingar som uppkommer hos de leverantörer som kommunen har avtal med.

Syftet med att enskilda huvudmän ska omfattas av offentlighetsprincipen riskerar enligt förvaltningen att förloras om det införs särskilda lätnadsregler för huvudmän med högst två enheter. En majoritet av alla enskilda huvudmän med verksamhet i Göteborg skulle omfattas av lätnadsreglerna. Flera av dessa huvudmän har fler än 200 elever. Det innebär sammantaget att många barn, elever och vårdnadshavare inte får en likvärdig tillgång till information om verksamheten. Ett alternativ skulle vara att avgränsa lätnadsreglerna till små huvudmän inom förskola och fritidshem.

Syftet med de lätnadsregler som föreslås i förhållande till offentlighetsprincipen är att minska den administrativa bördan för mindre huvudmän.

Förslaget innebär också en minskad arbetsbelastning för de kommunala arkivmyndigheterna jämfört med att inte ha några lättnadsregler. Regionarkivet ser dock att förslaget till viss del ändå kan medföra en ökad administration för arkivmyndigheterna, som inte faller inom den tillsyn som myndigheten kan ta ut avgift för. Det handlar om ett ökat antal frågor och rådgivningsärenden kring i vilken utsträckning huvudmännen omfattas av lättnadsregler, felaktiga leveranser av arkivhandlingar samt arbete med att ha aktuell information om vilka huvudmän som faller under arkivmyndighetens tillsyn. Situationer kan också uppstå där huvudmän vissa år faller under lättnadsreglerna, och andra inte. Det kan medföra risk för fragmenterade arkiv.

Förslaget om en särskild insynslag kommer, enligt Regionarkivet, inte direkt att innebära en ökad belastning för kommunarkiven eftersom de inte kommer behöva administrera övertaganden eller hantera förvaring av arkivhandlingar. Förslaget bedöms dock inte möta allmänhetens eller forskningens behov av insyn över tid eftersom det inte finns krav på arkivering. Det finns ett intresse av många handlingar längre än under de sju år som de, enligt förslaget, ska bevaras. Det vidare en brist i förslaget att huvudmän ska ha rätt att efterfråga vem som begär insyn i handlingar. Det kan vara ett hinder om någon exempelvis vill samla information om missförhållanden.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret ser positivt på att det föreslås författningsändringar som syftar till ökad insyn och fungerande informationsförsörjning avseende fristående verksamhet inom skolväsendet. Verksamheterna inom skolområdet är lagreglerade och finansierade med offentliga medel. Allmänheten har behov av att kunna ta del av hur verksamheten bedrivs och hur dessa medel används, och informationsförsörjningen behöver säkerställas. En ökad insyn främjar granskning, rättssäkerhet, förtroende, kvalitet och informerade skolval.

Av de olika alternativ som beskrivs i betänkandet samt den kompletterande promemorian tillstyrker stadsledningskontoret alternativet att offentlighetsprincipen införs för enskilda huvudmän inom förskola, skola och fritidshem. Ett sådant alternativ, som vilar på en väl beprövad lagstiftning, är att föredra framför en särskild insynslag för enskilda huvudmän. Lösningen bedöms tillgodose informationsförsörjningen inom skolväsendet och tillgodose allmänhetens behov av insyn. Vidare bedöms den ge förutsättningar för mer likvärdig granskning och insyn oavsett huvudmannaskap, vilket är viktigt i ett offentligt finansierat skolsystem som omfattar myndighetsutövning, lagreglerad skolplikt och rätten till utbildning.

Det är dock viktigt att kommunens befintliga rätt till insyn enligt skollagen också finns kvar för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Skälet är att den typ av information som kommunen ofta behöver i det sammanhanget avseende exempelvis kapacitetsförändringar och elevantagning sällan finns i den typ av dokumentation som enligt förslagen ska bli offentliga handlingar.

En särskild insynslag bedöms, jämfört med offentlighetsprincipen, ge en mer begränsad insyn, vilket stadsledningskontoret ser som negativt utifrån elever, vårdnadshavares och allmänhetens perspektiv. Det är vidare onödigt krångligt att ha separata lagstiftningar för olika huvudmän, när syftet är i princip detsamma. Till exempel innebär en särskild insynslag att personal som rör sig mellan offentliga och enskilda huvudmän behöver ha

kompetens om två olika lagstiftningar. Vägransgrunderna innebär dessutom att enskilda huvudmän, trots att de faller under en insynslag, även behöver ha kunskaper om offentlighets- och sekretesslagen för att kunna bedöma om insyn ska ges i handlingar. Vidare behöver allmänheten, elever och vårdnadshavare också förhålla sig till två olika lagstiftningar beroende på huvudman, vilket kan vara försvårande för insynen

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget att kommunal vuxenutbildning på entreprenad inte ska omfattas av offentlighetsprincipen. En sådan reglering skulle sannolikt innebära en komplicerad och resurskrävande hantering för såväl leverantörer som för kommunarkiven vid överlämnanden från enskilda leverantörer när avtalen upphör. I stället tillstyrker Stadsledningskontoret att insyn i kommunal vuxenutbildning som bedrivs på entreprenad regleras i skollagen. En sådan reglering bidrar sannolikt till en mer likvärdig hantering och insyn hos leverantörerna av vuxenutbildning, samtidigt som den bedöms innebära en mer ändamålsenlig arkivhantering av dessa handlingar.

Internationella skolor, pedagogisk omsorg samt omsorg under tid då förskola inte erbjuds har inte varit en del av utredningens uppdrag. Dessa är i olika utsträckning offentligt finansierade. Det finns därför skäl att även se över hur insynen i denna verksamhet kan stärkas.

Stadsledningskontoret bedömer vidare att förslagen om lättnadsregler för mindre huvudmän som beskrivs i den kompletterande promemorian är rimliga. Det finns ett antal huvudmän som kan ha svårt att leva upp till de krav som ställs i offentlighets- och sekretesslagen. Stadsledningskontoret vill dock lämna några synpunkter på en sådan lösning.

Enligt förslaget till lättnadsregler ska mindre huvudmän själva få bestämma hur den enskilde ska få ta del av en allmän handling, så länge det sker på ett lämpligt sätt. Vidare ska det inte råda något efterforskningsförbud. Stadsledningskontoret bedömer att förslagen är motiverade, men ser samtidigt att det finns en risk att huvudmän kan missbruka lättnadsreglerna för att försvåra för den enskilde att till exempel samla information om missförhållanden. Av betänkandet och den kompletterande promemorian framgår inte tydligt om huvudmannens beslut om på vilket sätt en handling ska lämnas ut ska kunna överklagas. För att motverka missbruk av lättnadsreglerna bedömer Stadsledningskontoret att sådana beslut behöver vara överklagningsbara och att detta behöver klargöras i det fortsatta arbetet med ett författningsförslag.

Vidare innebär lättnadsreglerna att mindre huvudmän inte kommer omfattas av skyldigheterna enligt arkivlagen. Stadsledningskontoret bedömer att det saknas tillräckliga resonemang i betänkandet och promemorian om konsekvenserna av ett sådant undantag utifrån allmänhetens och forskningens behov av insyn över tid. Det är särskilt problematiskt utifrån att merparten av de enskilda huvudmännen kommer omfattas av undantaget. Sannolikt har samhället ett intresse av forskning inom skolväsendet som inkluderar såväl offentliga som enskilda huvudmän. Motsvarande problematik finns i förslaget om en särskild insynslag. Vidare kan situationer också uppstå där huvudmän vissa år faller under lättnadsreglerna, och andra inte. Det kan medföra risk för fragmenterade arkiv.

Som en konsekvens av att införa offentlighetsprincipen kommer kommunens tillsynsansvar för enskilda huvudmän inom förskola och vissa fritidshem omfatta att granska verksamheternas tillämpning av handlingsoffentligheten. Eftersom detta är ett nytt område för tillsynen, och för en likvärdig tillsyn mellan kommunerna, bedömer stadsledningskontoret att det kan behövas närmare vägledning i vad tillsynen ska omfatta.

Införandet av offentlighetsprincipen kommer vidare att innebära ekonomiska konsekvenser för kommunernas arkivmyndigheter. Omfattningen av konsekvenserna kommer huvudsakligen bero dels på om offentlighetsprincipen kombineras med lättnadsregler eller ej, dels på antalet enskilda huvudmän i kommunen. I kommuner med många enskilda huvudmän blir konsekvenserna betydligt mer omfattande. För Göteborgs Stad skulle införandet av offentlighetsprincipen utan lättnadsregler handla om ett kraftigt utökat tillsynsuppdrag. Även om det ska finnas möjlighet att ta ut avgifter för kommunens tillsyn innebär ett sådant utökat uppdrag behov av initiala investeringar för att bygga ut verksamhetens kapacitet. Vidare kommer resurser behövas som inte direkt handlar om tillsyn, bland annat för att ge stöd, identifiera arkivobjekt och definiera metadata i digitala handlingar. Förslaget kommer också innebära ökade leveransvolymer av handlingar och större behov av förvaringsutrymme i arkiven. Det kommer också behövas resurser för att utreda arkivbildningsfrågor för huvudmän med skolverksamhet i olika delar av landet. Stadsledningskontoret bedömer sammantaget att dessa kostnader inte kommer täckas av de avgifter som staden får möjlighet att ta ut enligt förslaget.

Även i ett scenario där lättnadsregler införs och färre enskilda huvudmän faller under arkivmyndigheternas tillsynsansvar, bedömer stadsledningskontoret att offentlighetsprincipen kommer innebära kostnader för kommunerna som inte faller inom den tillsyn som myndigheten kan ta ut avgift för. Det handlar bland annat om ett ökat antal frågor och rådgivningsärenden, felaktiga leveranser av arkivhandlingar samt arbete med att ha aktuell information om vilka huvudmän som faller under arkivmyndighetens tillsyn.

Stadsledningskontoret bedömer att de ekonomiska konsekvenserna av att införa offentlighetsprincipen inte är tillräckligt belysta i de förslag som presenteras. Förslaget att de ökade kostnaderna för respektive arkivmyndighet endast ska täckas genom tillsynsavgifter behöver sammantaget problematiseras och belysas ytterligare i det fortsatta arbetet med ett slutligt författningsförslag. Vidare är en förutsättning för genomförandet, oavsett val av alternativ, att det tillsätts resurser till de kommunerna enligt finansieringsprincipen för att säkra finansiering av personal, systemstöd med mera som kommer behövas för att kunna möta de enskilda huvudmännens behov av stöd, rådgivning samt eventuell tillsyn och förvaring av såväl analog som digital information.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Skolinformationsutredningen har haft i uppdrag att föreslå en långsiktig lösning för att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. I utredningens delbetänkande redovisar vi en lösning som innebär att Statens skolverk (Skolverket) tar över den insamling av uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän som Statistiska centralbyrån (SCB) hittills har utfört på uppdrag av Skolverket.¹

I detta slutbetänkande redovisar vi utredningens uppdrag att identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående förskolor, skolor och fritidshem samt hos anordnare av kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad och folkhögskolor som bedriver utbildning som motsvarar komvux i svenska för invandrare (sfi) för att lösa tillgången till skolinformation. Vi redovisar även utredningens uppdrag att utreda och föreslå hur en insynsprincip kan utformas, dels för fristående skolor, förskolor och fritidshem, dels för sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad.

Förslaget att införa offentlighetsprincipen i privata aktörer på skolområdet

Informationsförsörjningen försvårades genom ny rättstillämpning år 2020

En förutsättning för att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt är att det finns tillgång till viss information om den skollagsreglerade verksamheten. Som exempel behöver föräldrar och elever information för att kunna göra ett välgrundat skolval. Även

¹ Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar, SOU 2023:21.

myndigheter, som t.ex. Skolverket och Statens skolinspektion (Skolinspektionen), behöver tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten för att kunna fullgöra sina uppgifter.

I början av år 2020 beslutade SCB att ändra tillämpningen av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, beträffande uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Ändringen innebär att uppgifter om skolor, barn och elever, personal, betyg, genomströmning m.m. behandlades som uppgifter om de enskilda huvudmännens ekonomiska förhållanden. Därmed omfattades uppgifterna av absolut sekretess.

Informationsförsörjningen på skolområdet är uppbyggd så att uppgifter som samlas in för framställning av statistik också används för andra ändamål, t.ex. kommunernas resursfördelning och allmänhetens insyn i skolväsendet. När de uppgifter som ligger till grund för informationsförsörjningen omfattas av absolut sekretess, innebär det att Skolverket inte kan publicera dessa uppgifter uppdelat på enskilda huvudmän. Det innebär att informationsförsörjningen inte längre fungerade så som riksdag och regering avsett.

För att säkra en långsiktig lösning på problemet tillsatte regeringen denna utredning i oktober 2021.

Tidigare utredningar om att införa offentlighetsprincipen i offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet

Frågan om offentlighetsprincipen ska införas för huvudmän för fristående skolor har redan utretts och det finns färdiga lagförslag som innebär att enskilda huvudmän för fristående skolor ska jämföras med myndigheter när det gäller offentlighetsprincipen, rätten att meddela och offentliggöra uppgifter och arkivering av allmänna handlingar.² Det finns i betänkandet *Ökad insyn i välfärden* färdiga förslag även vad gäller enskilda juridiska personer som är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem, som anordnar komvux på entreprenad eller som bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar komvux i sfi.³

² Se betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* SOU 2015:82, Lagrådsremissen den 15 februari 2018 *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor* (U2018/00617) samt promemorian *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag* (U2019/00336).

³ Se SOU 2016:62.

Offentlighetsprincipen ska införas hos privata aktörer på skolområdet

Vi instämmer i huvudsak i den lagtekniska lösning som har använts i tidigare betänkanden och lagrådsremiss för hur offentlighetsprincipen ska införas hos de privata aktörerna. Vi föreslår därför att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem, privat anordnad komvux samt utbildning i folkhögskolor som motsvarar komvux i sfi. De privata aktörerna ska även jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Detta ska regleras i en ny bestämmelse som vi föreslår ska placeras som 2 kap. 3 a § OSL. Arkivlagen (1990:782) ska gälla även för allmänna handlingar hos de privata aktörerna.

Syftet med förslaget är att säkerställa tillgången till skolinformation, att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha god tillgång till information inför skolval.

Utformningen av förslaget

Fysiska personer samt dödsbon och konkursbon efter fysiska personer som bedriver offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet ska inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Endast handlingar som hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten ska omfattas av offentlighetsprincipen. Offentligt finansierad verksamhet är verksamhet som får direkt stöd eller betalning från det allmänna för att driva verksamhet inom de aktuella verksamhetsområdena.

De privata aktörerna ska få ta ut en avgift för kopior av allmänna handlingar. De föreslagna reglerna motsvarar de som enligt avgiftsförordningen gäller när en statlig myndighet tar ut avgift för kopior av allmänna handlingar. Detta ska framgå av nya bestämmelser i 6 kap. OSL.

Kommunerna ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de enskilda huvudmännens och privata utbildningsanordnarnas hantering av arkiven. Kommunerna ska få bestämma avgifter för arkiv-

tillsyn samt ta ut en avgift vid övertagande av arkiv i enlighet med självkostnadsprincipen.

Det behövs undantag från 19 kap. 1 och 2 §§ OSL

En konsekvens av att införa offentlighetsprincipen hos de privata aktörerna är att de inte längre omfattas av sekretessbestämmelser till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. Skyddet för uppgifter om de privata aktörernas ekonomiska förhållanden kommer i stället att regleras av bestämmelserna i 19 kap. OSL.

Vi bedömer att vissa uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet kommer att vara sekretessbelagda enligt 19 kap. 1 § OSL hos de privata aktörerna. Vi föreslår därför att det ska införas ett generellt utformat undantag från bestämmelsen om att sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL kan överföras till andra myndigheter (19 kap. 2 § OSL). Undantaget ska utformas så att sekretessen inte överförs för uppgifter som ett organ som anges i 2 kap. 3 a § OSL lämnar till SCB, Skolverket eller någon annan myndighet för att fullgöra uppgiftsskyldigheter som avser verksamhet som regleras i skollagen (2010:800). Syftet med undantaget är att skolinformationen som har samlats in med stöd av uppgiftsskyldigheter ska kunna användas och publiceras.

Det bör även införas ett undantag från sekretessen i 19 kap. 1 § OSL för vissa uppgifter hos de privata aktörerna. Undantaget ska utformas så att sekretess inte ska gälla hos sådana organ som anges i 2 kap. 3 a § OSL för uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Detsamma ska gälla uppgifter om antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet och personalomsättning. Syftet med undantaget är att skolinformationen ska bli mer lättillgänglig för enskilda, tillgänglig snabbare och därmed kunna spridas snabbare och i större omfattning. Detta är av särskild vikt för det fria skolvalet. Ett sådant undantag kan även medföra att uppgifter med stort insynsintresse blir offentliga i större omfattning.

Genomförande och ikraftträdande

Vi föreslår att de författningsändringar som behövs ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Av principiella skäl bör inte rätten att ta del av allmänna handlingar hos enskilda huvudmän, enskilda anordnare av komvux och folkhögskolor som undervisar i sfi gälla för handlingar som kommit in till eller upprättats hos aktören före ikraftträdandet. Vi föreslår därför övergångsbestämmelser med innebörden att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar hos de privata aktörerna bara ska omfatta de handlingar som från och med den 1 juli 2026 kommer in till eller upprättas i den verksamhet som ska omfattas av offentlighetsprincipen.

När rätten att ta del av allmänna handlingar börjar gälla hos de privata aktörerna kommer dessa och deras anställda även att vara bundna av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och den tystnadsplikt som det innebär. Från den 1 juli 2026 ska de således inte iakttä tystnadsplikten som följer av 29 kap. 14 § skollagen. Vi föreslår att den bestämmelsen ska kompletteras med en erinran om detta. Genom en övergångsbestämmelse kommer tystnadsplikten enligt skollagen att fortsätta gälla för uppgifter som personalen tagit del av före den 1 juli 2026.

Vi bedömer att det inte krävs några övergångsbestämmelser för övriga författningsändringar i arkivlagen, offentlighets- och sekretesslagen, kommunallagen (2017:725), skollagen eller lagen (2017:151) om meddelarskydd i enskilda verksamheter.

Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för enskilda huvudmän

I dag finns det ingen handlingsoffentlighet hos privata aktörer i skolväsendet. Handlingsoffentligheten och offentlighets- och sekretesslagen är nya regelverk för aktörerna att förhålla sig till och innebär att principen om handlingsoffentlighet kommer att gälla i verksamheterna. Vissa insatser för att anpassa verksamheten till handlingsoffentlighetens krav blir därför troligtvis nödvändiga. Vissa administrativa arbetsuppgifter kommer att tillkomma. Förslaget att införa handlingsoffentlighet kommer därför att resultera i en ökad administrativ

börda och därmed vissa kostnader för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare. Det kan finnas en risk för undanträngning av andra arbetsuppgifter, exempelvis sådana av pedagogisk karaktär, hos huvudmän som saknar administrativ personal.

Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen

Att införa offentlighetsprincipen i fristående förskolor, skolor och fritidshem, enskilda anordnare av komvux på entreprenad samt de som bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar komvux i sfi kommer att påverka konkurrensförhållandena för företagen i branschen. Vissa uppgifter om ett företag kan påverka konkurrensförmågan negativt. Det kan även finnas vissa uppgifter som ger en huvudman ett försteg framför konkurrerande företag. Om insyn ges i sådana uppgifter kan företagets konkurrensfördel minska. Förslagen antas dock också kunna leda till att konkurrensskadliga missförhållanden avslöjas i något högre grad. De ökade kraven och kostnaderna kan tänkas medföra ett minskat intresse för nya etableringar. Det skulle kunna innebära en risk för minskad mångfald av olika slags privata aktörer.

Konsekvenser för små företag

Små aktörer som driver verksamhet av mer begränsad omfattning kan få en försämrad konkurrensförmåga, t.ex. till följd av en förhållandevis mer omfattande administrativ belastning jämfört med stora aktörer.

Konsekvenserna av införandet av meddelarskyddet kan ur ekonomisk synvinkel förväntas vara små för privata aktörer.

Andra konsekvenser

Reglerna om ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) kommer att bli tillämpliga vid prövning av ärenden om utlämnande av handlingar.

Konsekvenser för kommuner och statliga myndigheter

Kommunerna bedöms inte få mer än marginellt ökade kostnader för arbetet med att granska fristående förskolors och fritidshems tillämpning av handlingsoffentligheten. Genom att kommunerna föreslås få bestämma avgifter för arkivtillsyn samt ta ut en avgift vid övertagande av arkiv i enlighet med självkostnadsprincipen bedöms kommunerna få full ersättning för sina kostnader till följd av att kommunerna ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de privata aktörernas hantering av arkiven. Inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär bedöms vara proportionerliga och godtagbara i förhållande till syftet med förslaget, dvs. att tillgodose behovet av skolinformation.

Vi bedömer att förslaget inte medför några ökade kostnader för Skolverket, Skolinspektionen, Justitieombudsmannen (JO), Justiekanslern (JK), Sveriges Domstolar eller Skatteverket som inte rymms inom befintliga ekonomiska ramar. Det är dock av stor vikt att regeringen följer utvecklingen och den eventuella kostnadsökningen för domstolarna.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Vårt förslag innebär att det kommer att finnas en rätt att ta del av allmänna handlingar som innehåller uppgifter om barn, elever, vårdnadshavare, personal och andra enskilda. Påverkan på enskildas personliga integritet begränsas dock genom att uppgifterna omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för den personliga integriteten som gäller i motsvarande offentliga verksamheter i dag. Vi bedömer därför att den påverkan på den personliga integriteten som förslaget medför är proportionerlig i förhållande till förslagets syfte.

Förslaget är förenligt med EU-rätten och EU:s allmänna dataskyddsförordning (förordning (EU) 2016/679) samt dataskyddslagen (2018:218).

Konsekvenser för barn

Förslaget bedöms medföra bättre möjligheter att göra välgrundade val av skola, att analysera barns levnadsvillkor samt att tillvara barns rättigheter. Vi bedömer att förslagen inte påverkar barnens levnadsvillkor eller barnets rättigheter enligt barnkonventionens grundprinciper och att förslaget inte negativt påverkar barn utifrån konventionens övriga artiklar.

Förslaget att införa en lag om insyn i enskilda huvudmän

En ny lag om insyn i enskilda huvudmän inom skolväsendet

I uppdraget att utreda hur en insynsprincip kan införas i enskilda huvudmän och anordnare komvux på entreprenad ingår att vi ska utreda och föreslå en särskild lag som ger allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem. Vi föreslår därför att det görs genom den nya lagen, *lagen om rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet*. I betänkandet kallar vi lagen för insynslagen.

Syftet med den nya lagen är att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i enskilda huvudmän.

Insynslagens tillämpningsområde

Insynslagen ger enskilda och myndigheter rätt till insyn i vissa angivna handlingstyper hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Lagen medför en skyldighet för huvudmännen att ge den insyn som följer av lagen.

Det är enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem som ska omfattas av insynslagen. Fysiska personer samt dödsbon och konkursbon efter fysiska personer som är huvudmän för fristående förskolor, skolor och fritidshem är undantagna från insynslagens tillämpningsområde. Komvux på entreprenad omfattas inte av insynslagen.

Handlingar som omfattas av insynslagen

Rätten till insyn ska gälla handlingar som kommit in till huvudmannen eller som justerats eller färdigställts på annat sätt av denne, och som är att betrakta som färdiga. Den omfattar inte utkast, arbetsmaterial eller koncept till den slutliga handlingen. Rätten till insyn omfattar inte sammanställningar av uppgifter ur olika handlingar som i sig omfattas av rätten till insyn. Inte heller säkerhetskopior omfattas.

De handlingstyper som kan bli föremål för insyn är angivna i insynslagen och är indelade i kategorierna

- handlingar hänförliga till elever,
- handlingar hänförliga till personal,
- räkenskapshandlingar, och
- verksamhetsanknutna handlingar.

När vi valt vilka handlingstyper som ska omfattas av rätten till insyn har vi utgått från handlingar som ska finnas hos en huvudman enligt skollagen, men även enligt annan lagstiftning, t.ex. bokföringslagen (1999:1078) och diskrimineringslagen (2008:567). Vi har gjort en avvägning mellan vilket intresse av insyn som kan finnas i handlingstypen och om den typiskt sett kan innehålla många känsliga uppgifter. På så sätt har vi försökt bedöma om det skulle innebära en verklig ökning av insynen att ta med en handlingstyp på listan eller om insyn ofta skulle vägras med hänsyn till behovet av skydd för uppgifter i handlingen. Syftet har varit att åstadkomma en rimlig avvägning mellan behovet av insyn och den administrativa bördan för de privata huvudmännen.

Vägransgrunder

Det finns ett behov av bestämmelser som inskränker rätten till insyn till skydd för enskilda intressen. Vi kallar de skyddsbestämmelserna för vägransgrunder. Vägransgrunderna är i huvudsak utformade så att rätten till insyn i en handling inte ska gälla om det innebär ett obehörigt röjande av en uppgift. Vägransgrundernas skydd motsvarar

det skydd som finns i offentlighets- och sekretesslagen för uppgifter hos myndigheter som är verksamma på samma område.

Vägransgrunderna gäller till skydd för uppgift om

- en enskilds personliga förhållanden i förskola, skola och fritidshem,
- en enskild i personaladministrativ verksamhet,
- en enskilds hälsa eller sexualliv,
- affärs- eller driftförhållanden hos någon enskild som har trätt i affärsförbindelse med huvudmannen, och
- huvudmannens affärs- eller driftförhållanden.

Handläggning enligt insynslagen

Den huvudman som har en handling ska på begäran ge insyn i handlingen inom rimlig tid. Det finns inget förbud för huvudmannen att fråga den som begär insyn om vem han eller hon är. Huvudmannen får bestämma hur insyn i handlingen ska ges.

Om det i en handling finns uppgifter som skyddas av en vägransgrund ska insyn i handlingen ges i övriga delar. Om en huvudman anser att insyn i en handling inte ska ges, ska huvudmannen underrätta den som begär insyn i handlingen om det. Vill den som har begärt insyn i handlingen överklaga vägran att ge insyn i handlingen ska han eller hon underrätta huvudmannen. Huvudmannen ska efter en sådan underrättelse lämna ett skriftligt avslagsbeslut inom rimlig tid. Beslutet ska innehålla en överklagandehänvisning.

Huvudmannen får ta ut en avgift om insynen avser handling med tio eller fler sidor. Avgiften får tas ut i förskott och ska beräknas på motsvarande sätt som avgiften för kopior av allmänna handlingar i avgiftsförordningen.

Huvudmannen ska bevara de handlingar som omfattas av insynslagen i sju år från det att handlingen kom in till huvudmannen eller skapades hos denne. För elevlösningar gäller dock att huvudmannen inte behöver bevara dem längre än till dess det betyg för vilket lösningen utgör underlag är satt, eller, för lösningar som inte är underlag för betyg, till utgången av det läsår under vilket lösningen kom till.

Handlingar som omfattas av rätten till insyn enligt insynslagen ska under bevarandetiden hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser syftet med insynslagen.

Kontroll över efterlevnaden av insynslagen

Vi föreslår att insynslagens efterlevnad ska kontrolleras genom både tillsyn och möjlighet att överklaga beslut att inte ge insyn i en handling. Den som har begärt insyn ska få överklaga ett beslut av en enskild huvudman att helt eller delvis vägra insyn i en handling. Ett överklagande av ett sådant beslut ska prövas av kammarrätten. Enskilda huvudmäns beslut enligt insynslagen kommer även att vara föremål för tillsyn av JO, JK, Skolinspektionen och kommunerna.

Rätt till insyn i komvux på entreprenad

Vi har även haft i uppdrag att utreda hur allmänheten kan ges en rätt till insyn i verksamheten hos enskilda utbildningsanordnare av komvux på entreprenad.

Kommunerna har en skyldighet, att när de sluter avtal med en privat utförare, tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (10 kap. 9 § kommunallagen). Denna skyldighet ska preciseras avseende komvux på entreprenad genom en ny bestämmelse i skollagen. Förslaget innebär att om en kommun överlämnar uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad ska kommunen, för att ge allmänheten insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till handlingar från den överlämnade verksamheten som anges i 2 kap. 1–5 §§ insynslagen.

Syftet med förslaget är att nå en likvärdig insyn i olika skolformer samt i komvux på entreprenad i hela landet.

Det behövs en ny sekretessbestämmelse i domstol

En ny sekretessbestämmelse ska införas för uppgift hos domstol som förekommer i ett mål om tillämpning av insynslagen. Sekretess ska gälla för uppgift om

- en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs, och
- en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Domstolen ska alltså i båda fallen tillämpa ett s.k. rakt skaderekvisit. Det innebär att det råder en presumtion för offentlighet.

Genomförande och ikraftträdande

Vi föreslår att de författningsändringar som behövs ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Vi föreslår att handlingar som redan finns hos de enskilda huvudmännen när insynslagen träder i kraft inte ska omfattas av rätten till insyn. Vi bedömer att en motsatt ordning skulle kunna leda till oklarheter beträffande vilka handlingar som omfattas av rätten till insyn samt kunna innebära en stor administrativ börda för enskilda huvudmän. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse som innebär att rätten till insyn endast ska omfatta handlingar som kommit in till, justerats eller på annat sätt färdigställts hos enskilda huvudmän från den 1 juli 2026.

Beträffande räkenskapshandlingar kan det uppstå särskilda oklarheter kring vilka handlingar som ska omfattas av rätten till insyn till följd av att enskilda huvudmän kan ha olika räkenskapsår. Om huvudmannens räkenskapsår börjar den 1 juli bör det inte uppstå några tillämpningssvårigheter. Om räkenskapsåret i stället börjar vid en annan tidpunkt kommer rätten till insyn endast att omfatta en del av räkenskapshandlingarna under det aktuella räkenskapsåret. Det kan vara svårt för huvudmannen att göra eventuella anpassningar till insynslagen mitt i ett räkenskapsår och i vissa fall skulle det kunna vara svårt att avgöra om en handling kommit till innan insynslagen trädde i kraft eller efter. Vi föreslår därför att rätten till insyn i räkenskapshandlingar inte ska gälla förrän ett nytt räkenskapsår påbörjas.

Vi bedömer att det inte krävs några övergångsbestämmelser för övriga författningsändringar i skollagen samt offentlighets- och sekretesslagen.

Förslagets konsekvenser

Förslagets konsekvenser för enskilda huvudmän

Insynslagen är ett helt nytt regelverk för huvudmännen att förhålla sig till och medför att en rätt till insyn för enskilda och myndigheter i vissa handlingar kommer att gälla i verksamheterna. Vissa insatser för att anpassa verksamheten till insynslagens krav blir därför sannolikt nödvändiga. Vissa administrativa arbetsuppgifter kommer att tillkomma. Förslaget att införa insynslagen kommer därför att resultera i en ökad administrativ börda och därmed vissa kostnader för enskilda huvudmän. Det kan finnas en risk för undanträngning av andra arbetsuppgifter, exempelvis sådana av pedagogisk karaktär, hos huvudmän som saknar administrativ personal.

Konsekvenser för konkurrensförhållanden

Att införa insynslagen för enskilda huvudmän kommer att påverka konkurrensförhållanden för företagen i branschen. Vissa uppgifter om ett företag kan påverka konkurrensförmågan negativt. Det kan även finnas vissa uppgifter som ger en huvudman ett försteg framför konkurrerande företag. Om insyn ges i sådana uppgifter kan huvudmannens konkurrensfördel minska. Förslagen antas dock också kunna leda till att konkurrensskadliga missförhållanden avslöjas i något högre grad. De ökade kraven och kostnaderna kan även medföra ett minskat intresse för nya etableringar. Det skulle kunna innebära en risk för minskad mångfald av olika slags enskilda huvudmän.

Konsekvenser för små företag

Enskilda huvudmän som driver verksamhet av mer begränsad omfattning kan få en försämrad konkurrensförmåga, t.ex. till följd av en förhållandevis mer omfattande administrativ belastning jämfört med stora aktörer. Insynslagens bestämmelser om handläggning och krav

avseende bl.a. tillgänglighet och bevarande av handlingar bedöms inte vara oproportionerligt betungande för små företag.

Andra konsekvenser

Reglerna om ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) kommer att bli tillämpliga vid prövning av framställningar om insyn.

Konsekvenser för kommuner och statliga myndigheter

Kommunerna bedöms inte få mer än marginellt ökade kostnader för arbetet med att granska fristående förskolors och fritidshems tillämpning av insynslagen.

Kommunerna bedöms få marginella kostnader för det förberedande arbete som måste göras innan förslaget att tydliggöra kommunernas skyldighet att ge allmänheten rätt till insyn i komvux på entreprenad träder i kraft. Förslaget bedöms utgöra en liten inskränkning i den kommunala självstyrelsen som är proportionerlig i förhållande till syftet, dvs. att nå en likvärdig insyn i olika skolformer samt i komvux på entreprenad i hela landet.

Vi bedömer att förslaget inte medför några ökade kostnader för Skolverket, Skolinspektionen, JO, JK, universitet och högskolor eller Sveriges Domstolar som inte ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Det är dock av stor vikt att regeringen följer utvecklingen och den eventuella kostnadsökningen för domstolarna.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Vårt förslag innebär att det kommer att finnas en rätt till insyn i handlingar som innehåller uppgifter om barn, elever, vårdnadshavare, personal och andra enskilda. Förslaget innebär även att kommunerna kommer att få uppgifter från privata anordnare av komvux som är känsliga för den personliga integriteten. Påverkan på enskildas personliga integritet begränsas dock genom vägransgrunderna, genom att handlingstyper som i stor omfattning typiskt sett innehåller känsliga uppgifter inte omfattas av insynslagen samt genom att upp-

gifter hos kommuner skyddas av sekretessbestämmelser. Vi bedömer därför att den påverkan på den personliga integriteten som förslaget medför är proportionerlig i förhållande förslagets syfte.

Vi bedömer att förslaget är förenligt med EU-rätten och EU:s allmänna dataskyddsförordning samt dataskyddslagen.

Konsekvenser för barn

Förslaget bedöms medföra bättre möjligheter att göra välgrundade val av skola, att analysera barns levnadsvillkor samt att tillvara barns rättigheter. Vi bedömer att förslaget inte påverkar barnens levnadsvillkor eller barnets rättigheter enligt barnkonventionens grundprinciper samt att förslaget inte negativt påverkar barn utifrån konventionens övriga artiklar.

Kort beskrivning av vad en huvudman behöver göra vid en begäran om insyn

När en begäran om insyn i en handling kommer in till en enskild huvudman behöver huvudmannen pröva om insyn ska ges eller inte. Den prövning som måste göras för att bedöma om insyn kan ges i en viss handling innehåller vanligen flera steg.

1. *Omfattas handlingen som framställningen om insyn avser av handlingstyperna i 2 kap. 1–5 §§ insynslagen?* Om den aktuella handlingen inte omfattas av handlingstyperna finns det ingen rätt till insyn enligt insynslagen.
2. *Innehåller handlingen en eller flera uppgifter som kan omfattas av en vägransgrund?* Om det inte finns någon uppgift i handlingen som omfattas av en vägransgrund ska insyn ges i handlingen.
3. *Om det finns en uppgift i handlingen som omfattas av en vägransgrund, innebär det i så fall att rätt till insyn ska vägras?* Huvudmannen måste pröva om det skulle innebära ett obehörigt röjande att ge insyn, alternativt göra en skadeprovning.⁴ En sådan prövning ska göras med ledning av motsvarande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att en vägransgrund endast

⁴ Jämför 3 kap. 5 § insynslagen.

hindrar insyn om motsvarande uppgift hade varit sekretessbelagd i offentlig verksamhet inom samma område. Om en uppgift kan lämnas ut av en offentlig huvudman i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse, eller om den som skyddet gäller har lämnat samtycke, är det inte fråga om ett obehörigt röjande. Om insyn i en handling skulle innebära ett obehörigt röjande av en uppgift enligt någon av vägransgrunderna får huvudmannen inte ge insyn i den delen av handlingen.⁵

4. *Om insyn i en handling skulle innebära ett obehörigt röjande av en uppgift enligt någon av vägransgrunderna, kan rätt till insyn ändå ges till en del av handlingen där uppgiften inte finns?* Om handlingen innehåller andra uppgifter som inte omfattas av en vägransgrund ska insyn ges i övriga delar av handlingen.
5. *Om huvudmannen bedömer att insyn ska ges i en handling* ska huvudmannen ge insyn till den som har begärt det på det sätt som huvudmannen bestämmer och som är lämpligt i det enskilda fallet.
6. *Om huvudmannen bedömer att insyn i en handling inte ska ges*, ska huvudmannen underrätta den som har begärt insyn om det. Vill den som har begärt insyn överklaga vägran att ge insyn i handlingen ska han eller hon underrätta huvudmannen. Huvudmannen ska efter en sådan underrättelse lämna ett skriftligt avslagsbeslut som ska innehålla en överklagandehänvisning.

⁵ Om skadeprövningen enligt vägransgrunden i 3 kap. 5 § insynslagen innebär att huvudmannen får vägra insyn kan huvudmannen välja att ändå ge insyn i handlingen.



Regeringskansliet

Promemoria

2024-08-21
U2024/01169

Utbildningsdepartementet

Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre
enskilda huvudmän i skolväsendet

Innehållsförteckning

1	Förslag till lagtext	2
1.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	2
1.2	Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	7
1.3	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	9
1.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter	14
2	Insynen i fristående skolor behöver förbättras	15
3	Ett fjärde alternativ – offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän men med vissa lättnader för mindre huvudmän	18
3.1	Åtskillnad mellan mindre och större huvudmän vid ett införande av offentlighetsprincipen	18
3.2	Lättnader för mindre huvudmän när det gäller handläggning av en begäran att få ta del av en handling	25
3.3	Lättnader för mindre huvudmän när det gäller registrerings- och arkiveringsskyldigheterna	27
3.4	Avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar	29
3.5	Ändringar i skollagen	31
4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	33
5	Konsekvenser	34
5.1	Konsekvenser för enskilda huvudmän	34
5.1.1	Ekonomiska konsekvenser för huvudmän	35
5.1.2	Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen	43
5.2	Konsekvenser för offentlig verksamhet	44
5.2.1	Konsekvenser för kommuner	44
5.2.2	Konsekvenser för det kommunala självstyret	44
5.2.3	Konsekvenser för statliga myndigheter	44
5.3	Integritetsanalys	45
5.4	Konsekvenser för barn och elever	45
5.5	Övriga konsekvenser	45
5.5.1	Konsekvenser för jämställdhet och integration	45
5.5.2	Konsekvenser i förhållande till EU-rätten	46
6	Författningskommentar	46
6.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	46
6.2	Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	55
6.3	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	57
Bilaga	Jämförelse mellan lagförslag i SOU 2024:28 och i denna promemoria	62

1 Förslag till lagtext

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 4 kap. 4 §, 6 kap. 11 §, 13 kap. 2 § och 19 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 2 kap. 3 a och 3 b §§, 4 kap. 2 a §, 5 kap. 2 a §, 6 kap. 1 b–1 d §§ och 19 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 a §

Det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800), om handlingarna hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet. Sådana huvudmän ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

3 b §

För sådana juridiska personer som avses i 3 a § och som har godkännande som huvudman för högst två enheter, som kan vara förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem, eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två sådana enheter, gäller 6 kap. 1 c och 1 d §§ i stället för 2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen. En sådan sammansättning som avses i 2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförord-

ningen anses inte förvarad hos en sådan huvudman. För sådana huvudmän gäller inte heller 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen.

4 kap.

2 a §

Bestämmelserna i 2 § gäller inte för huvudmän som avses i 2 kap. 3 b §.

4 §

I arkivlagen (1990:782) finns bl.a. bestämmelser om att hänsyn ska tas till arkivvården vid framställning och registrering av allmänna handlingar, om gallring, överlämnande av arkiv eller annat avhändande av allmänna handlingar samt om arkivmyndigheter och deras uppgifter.

Enligt 2 a § andra stycket arkivlagen (1990:782) gäller den lagen inte för huvudmän som avses i 2 kap. 3 b §. För sådana huvudmän finns bestämmelser om bevarande och vård av allmänna handlingar i skollagen (2010:800).

5 kap.

2 a §

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ gäller inte huvudmän som avses i 2 kap. 3 b §. Sådana huvudmän behöver endast hålla allmänna handlingar ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Allmänna handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för verksamheten behöver dock inte hållas ordnade.

6 kap.

1 b §

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § får ta ut avgifter för avskrift eller kopia av allmän handling och för

elektroniskt utlämnande av sådan handling.

1 c §

Sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 b § ska behandla en begäran om att få ta del av en handling inom den tid som är rimlig med hänsyn till vad begäran omfattar, verksamhetens organisation och omfattning samt andra särskilda omständigheter.

1 d §

Den som hos en huvudman som avses i 2 kap. 3 b § begär att få ta del av en allmän handling som får lämnas ut, ska få ta del av handlingen på det sätt som huvudmannen bestämmer och som är lämpligt i det enskilda fallet.

11 §¹

Vid överklagande enligt 7 § första eller andra stycket av beslut av sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ tillämpas 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Vid överklagande enligt 7 § första eller andra stycket av beslut av sådana organ som avses i 2 kap. 3–4 §§ tillämpas 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

13 kap.

2 §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 §, 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 en sådan huvudman som avses i 2 kap. 3 a § beträffande sådan verksamhet som avses i samma bestämmelse*, 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,

¹ Senaste lydelse 2018:1968.

² Senaste lydelse 2010:1348.

2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverkan 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.

19 kap.

1 a §

Sekretess enligt 1 § gäller inte hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § denna lag för uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Detsamma gäller uppgifter om antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet och personalomsättning.

2 §

Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 1 § från en annan myndighet, blir 1 § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten. Sekretessen gäller dock inte om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

Första stycket gäller inte för uppgifter som en sådan huvudman som avses i 2 kap. 3 a § lämnar till Statistiska centralbyrån, Statens skolverk eller någon annan myndighet för att följa uppgiftsskyldigheter i den skollagsreglerade verksamheten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 a § gäller inte handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före ikraftträdandet.

3. Under 2027 ska undantagsbestämmelserna i 2 kap. 3 b §, 4 kap. 2 a och 4 §§, 5 kap. 2 a § och 6 kap. 1 c och 1 d §§ gälla för samtliga enskilda huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 3 a §.

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 ska införas en ny paragraf, 16 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §¹

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 arkiv hos

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

2. sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen till den del arkivet hör till sådan verksamhet som avses i samma bestämmelse.

Första stycket 2 gäller dock inte sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen. För sådana huvudmän finns bestämmelser om vård och bevarande av allmänna handlingar i skollagen (2010:800).

8 §²

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 regionstyrelsen i regionen, om inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige 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 sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera regioner bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 a § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§. I de fall flera kommuner eller flera regioner bestämmer tillsammans i ett sådant företag som avses i 2 a § första stycket 1 fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kom-

¹ Senaste lydelse 2009:445.

² Senaste lydelse 2019:866.

av arkivmyndigheten i den kommun eller region som kommunerna eller regionerna kommer överens om.

mun eller region som kommunerna eller regionerna kommer överens om. *För sådana huvudmän som avses i 2 a § första stycket 2 och andra stycket samma paragraf fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun där huvudmannen bedriver sådan verksamhet som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I de fall huvudmannen bedriver sådan verksamhet i flera kommuner fullgörs uppgiften för handlingar som avser en viss förskole- eller skolenhet eller ett fritidshem eller en viss administrativ enhet av den kommun där enhetens arkiv bildas.*

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 den kommun som regeringen bestämmer 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 hos sådana huvudmän och för mottagande och förvaring av övertagna arkiv från sådana huvudmän.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap. 34 §, 18 kap. 37 § och 29 kap. 14 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 23 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

22 §¹

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 §²

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.

11 kap.

40 §³

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.

¹ Senaste lydelse 2014:903.

² Senaste lydelse 2014:903.

³ Senaste lydelse 2014:903.

14 kap.

18 §⁴

Den kommun där den fristående skolan 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 den fristående skolan 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 §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.

18 kap.

37 §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.

23 kap.

8 a §

Om en kommun överlämnar uppgifter som avser undervisning inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad ska kommunen för att ge allmänheten insyn i verksamheten genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till de handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av avtalet och är

- 1. hänförliga till elever,*
- 2. hänförliga till personal,*
- 3. räkenskapshandlingar,*

⁴ Senaste lydelse 2014:903.

⁵ Senaste lydelse 2014:903.

⁶ Senaste lydelse 2014:903.

4. verksamhetsanknutna handlingar.

Med handlingar hänförliga till elever avses

1. betygsdokument,
2. elevlösningar som inte avser nationella prov,
3. individuell studieplan,
4. dokumentation av disciplinära och andra särskilda åtgärder,
5. elevs närvaro och frånvaro, och
6. elevers scheman.

Med handlingar hänförliga till personal avses

1. ansökningshandlingar och andra handlingar i ett anställningsärende,
2. personals scheman,
3. disciplinära beslut och utredningar i disciplinärenden,
4. beslut om omplacering eller pensionering av en anställd,
5. handlingar om lön, och
6. lönekartläggning.

Med räkenskapshandlingar och liknande avses

1. grundbokföring och huvudbokföring,
2. sidoordnad bokföring,
3. verifikationer,
4. handling som en verifikation hänvisar till,
5. systemdokumentation och behandlingshistorik,
6. årsredovisning och årsbokslut,
7. avtal och handlingar av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden, och

8. handlingar i övrigt som är av betydelse för att det ska gå att följa och förstå de enskilda bokföringsposternas behandling i bokföringen.

Med verksamhetsanknutna handlingar avses

1. handling som visar utförarens interna struktur,
2. budget,
3. utbildningskoncept,

4. underlag för mottagande och urval av elever,
5. dokumentation av systematiskt kvalitetsarbete, och
6. dokumentation av åtgärder mot diskriminering och mot kränkande behandling.

29 kap.

14 §⁷

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.

Den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven gymnasieskola eller enskilt bedriven anpassad gymnasieskola får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om någons personliga förhållanden i ett ärende enligt 22 kap. 14 § om mottagande till utbildning där distansundervisning används.

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

För det allmännas verksamhet och för verksamhet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller bestämmelserna i den lagen.

18 §

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.

Sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska bevara och vårda allmänna handlingar så att rätten att ta del av dem kan tillgodoses i minst sju år. Handlingarna får dock gallras tidigare i samma utsträckning som är föreskrivet för motsvarande kommunal verksamhet i den kommun där huvudmannens verksamhet bedrivs.

En fysisk person eller en sådan juridisk person som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som är huvudman 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.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Tystnadsplikten enligt 29 kap. 14 § skollagen ska fortfarande gälla för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet när det gäller förhållanden före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagen gäller inte för aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, regioner eller kommunalförbund utövar eller har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och *inte heller för* de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen beträffande den verksamhet som anges där.

Föreslagen lydelse

3 §¹

Lagen gäller inte för

1. aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, regioner eller kommunalförbund utövar eller har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
2. sådana enskilda huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen beträffande den verksamhet som anges där, och
3. de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen beträffande den verksamhet som anges där.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Insynen i fristående skolor behöver förbättras

Principen om lika villkor för offentligfinansierad verksamhet är en hörnsten inom skollagstiftningen. Ändå råder i dag inte lika villkor när det gäller allmänhetens möjlighet till insyn i verksamheten hos olika typer av huvudmän. Möjligheten till insyn beror på om huvudmannen är offentlig eller enskild. Hos offentliga huvudmän råder offentlighetsprincipen. När det gäller enskilda huvudmän har allmänheten ingen motsvarande rätt till insyn i verksamheten.

Fristående förskolor, skolor och fritidshem bedrivs av enskilda huvudmän och finansieras med offentliga medel. Alla skolhuvudmän har i uppdrag att bedriva utbildning för barn och unga och får sin verksamhet finansierad av skattemedel för att utföra det uppdraget. Det är fråga om en verksamhet som är mycket viktig både för individer och för samhället där det också ingår myndighetsutövning som t.ex. betygssättning.

Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna ingick 2022 det s.k. Tidöavtalet. Av avtalet framgår att det behövs bättre insyn i fristående skolor, både juridisk, ekonomisk och pedagogisk, men att offentlighetsprincipen lämpar sig dåligt för mindre friskolor. Enligt avtalet bör insynen klargöras i en insynsprincip som gäller fristående skolor och blir motsvarigheten till offentlighetsprincipen för kommunala huvudmän.

Med utgångspunkt i Tidöavtalets överenskommelse om förbättrad insyn i fristående skolor gav regeringen den 2 mars 2023 den redan sittande Skolinformationsutredningen (U 2021:04) tilläggsdirektiv (dir. 2023:34) med uppdraget att utreda och föreslå hur en insynsprincip kan utformas för fristående skolor, förskolor, fritidshem och för sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Sedan tidigare hade utredningen i uppdrag att identifiera och analysera för- och nackdelar med två olika alternativ för att lösa ett problem som uppstått vid tillämpningen av förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet. Enligt förordningen ska Statens skolverk göra vissa uppgifter om skolenheter i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan tillgängliga för allmänheten i ett nationellt informationssystem. Informationen ska göra det möjligt att jämföra olika skolenheter. Uppgifterna i registret hämtas från sådan särskild verksamhet hos Skolverket som avser framställning av den officiella statistiken för statistikområdet skolväsende och barnomsorg. En praxisändring när det gäller tolkningen av den absoluta statistiksekretess som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i sådan verksamhet hade dock medfört att uppgifter om t.ex. andelen behöriga lärare, elevernas meritvärden etc. hos fristående verksamheter anses vara ekonomiska förhållanden. Detta innebär att sådana uppgifter inte längre kunde lämnas ut från statistikverksamheten till den del av Skolverket som hanterar skolinformationssystemet. Skolverket kan numera med stöd av en tidsbegränsad sekretessbrytande bestämmelse i OSL tillse att vårdnadshavare, elever,

kommuner, myndigheter och andra kan få tillgång till information även om fristående skolenheter i skolinformationssystemet. Skälet till att den sekretessbrytande bestämmelsen är tillfällig är att det finns starka principiella argument mot att bryta statistiksekretessen, bl.a. att det är viktigt att enskilda vågar lämna uppgifter till statistikansvariga myndigheter så att det finns tillförlitlig statistik som kan ligga till grund för politiska beslut, forskning, allmän upplysning m.m. (se prop. 2020/21:141). Med hänsyn till att den sekretessbrytande bestämmelsen är tidsbegränsad (den upphör, efter en förlängning som beslutades den 1 juni 2023, att gälla den 1 juli 2026) hade Skolinformationsutredningen fått i uppdrag att lämna förslag på två alternativa långsiktiga lösningar för att säkerställa tillgång till skolinformation om fristående verksamheter. Det ena alternativet var att göra offentlighetsprincipen tillämplig i bl.a. fristående förskolor, skolor och fritidshem. Den lösningen innebär att fristående verksamheter jämställs med myndigheter vid tillämpningen av OSL och därmed inte länge omfattas av statistiksekretessen. Det andra alternativet var att bygga upp en ny insamlingsorganisation hos Skolverket, utanför sådan verksamhet där statistiksekretessen gäller, i syfte att utan hinder av sekretess kunna offentliggöra sådana uppgifter om fristående verksamheter som ska finnas i skolinformationssystemet. Tilläggsdirektiven 2023:34 innebar att utredningen inte bara skulle lämna förslag till en långsiktig lösning på tillgången till uppgifter om fristående verksamheter i skolinformationssystemet utan också lämna förslag på en reglering om en insynsprincip som ska gälla bl.a. hos fristående förskolor, skolor och fritidshem.

I maj 2023 lämnade Skolinformationsutredningen delbetänkandet Informationsförsörjning på skolområdet - Skolverkets ansvar (SOU 2023:21), med förslag på en ny insamlingsorganisation hos Skolverket. Den 18 april 2024 lämnade Skolinformationsutredningen sitt slutbetänkande Offentlighetsprincipen eller insynslag – allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28). Slutbetänkandet innehåller omfattande analyser och erbjuder tre olika alternativ till hur insynen och transparensen i enskilt bedriven verksamhet inom skolväsendet kan förbättras. Alternativen består av att göra offentlighetsprincipen tillämplig i bl.a. fristående förskolor, skolor och fritidshem genom ändringar i OSL och två olika varianter av en ny lag om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Skolinformationsutredningens förslag om att göra offentlighetsprincipen tillämplig i fristående förskolor, skolor och fritidshem baseras på förslag från två tidigare utredningar, dels betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) när det gäller fristående skolor, dels betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62) när det gäller fristående förskolor och fritidshem. Förslagen i betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) låg till grund för lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor (U2018/00617) som, efter att Lagrådet hade yttrat sig, kompletterades genom promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336). Den dåvarande regeringen lämnade dock aldrig någon proposition till riksdagen med sådana förslag.

Skolinformationsutredningens förslag till lag om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet (hädanefter kallad insynslagen) är utformad för att ge rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet, sam-

tidigt som det administrativa arbetet hålls nere. I båda varianterna av insynslag finns s.k. lättnadsregler som innebär att de till offentlighetsprincipen anslutande bestämmelserna om registreringsskyldighet och om när och hur allmänna handlingar ska lämnas ut samt bestämmelserna i arkivlagen har ersatts av andra bestämmelser som är enklare att administrera för de enskilda huvudmännen. I den variant som utgör utredningens huvudförslag begränsas dessutom vilka handlingstyper rätten till insyn omfattar. På så sätt begränsas det administrativa arbetet men också insynen (se vidare SOU 2024:28 avsnitt 17.1).

Varken i Skolinformationsutredningens förslag om införande av offentlighetsprincipen eller förslagen till två olika varianter av en insynslag görs någon åtskillnad mellan stora och små huvudmän. I denna promemoria presenteras ett fjärde alternativ som innebär att offentlighetsprincipen görs tillämplig i fristående förskolor, skolor och fritidshem genom ändringar i OSL och att det även införs särskilda undantagsregler, s.k. lättnadsregler, i OSL för mindre huvudmän. Dessa lättnadsregler motsvarar i princip de lättnadsregler som finns i Skolinformationsutredningens förslag till insynslag, men föreslås alltså bara gälla för mindre huvudmän. Det föreslås även att större huvudmän ska kunna tillämpa lättnadsreglerna under en övergångsperiod om ett år efter att offentlighetsprincipen har införts hos enskilda huvudmän. Då förslagen i denna promemoria utgör ett komplement till Skolinformationsutredningens betänkande Offentlighetsprincipen eller insynslag – allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28) är avsikten att förslagen nedan ska läsas i anslutning till nämnda betänkande.

Det kan redan här nämnas att Skolinformationsutredningen i sin analys av den administrativa bördan vid införande av såväl offentlighetsprincipen som insynslagen, delar in enskilda huvudmän i tre kategorier: små, medelstora och stora huvudmän. De allra flesta av de enskilda huvudmännen – nio av tio i grundskolan, och åtta av tio i gymnasieskolan – driver bara en enda skola, vilket framgår av Skolverkets rapport Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan (rapport 2024:4). Även bland huvudmän för förskolor är det en stor majoritet som driver en enda enhet. Enligt statistik från Skolverket bedrev 87 procent (1 727 av totalt 1 972 huvudmän) av de enskilda huvudmännen för förskolor bara en enda förskola 2022.

Skolinformationsutredningen har dock inte kategoriserat huvudmännen utifrån antal skolenheter eller förskoleenheter utan utifrån elevantal och dragit en gräns så att små huvudmän definieras som huvudmän med mindre än 200 barn och elever. Av dessa driver enligt utredningen omkring en tredjedel såväl skolenhet som förskoleenhet. I denna promemoria föreslås att gränsen för vilka som ska få tillämpa s.k. lättnadsregler i OSL inte ska dras utifrån elevantal, utan att sådana regler ska få tillämpas av huvudmän som har högst två enheter (skolenheter, förskoleenheter eller fristående fritidshem) eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem), dvs. i huvudsak sådana huvudmän som utredningen benämner som små huvudmän men även vissa som utredningen benämner som mellanstora huvudmän (se vidare avsnitt 3.1 och 5 i denna promemoria).

I bilagan till denna promemoria finns en jämförelsetabell där förslagen till lag om ändring i OSL och lag om ändring i arkivlagen i SOU 2024:28

anges i vänsterspalten och förslagen till lagar om ändring i nämnda lagar i denna promemoria anges i högerspalten.

3 Ett fjärde alternativ – offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän men med vissa lättnader för mindre huvudmän

3.1 Åtskillnad mellan mindre och större huvudmän vid ett införande av offentlighetsprincipen

Förslag: Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar.

Sådana huvudmän ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämnställas med myndigheter.

För huvudmän som har högst två enheter, som kan vara förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem, eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudmän inom skolväsendet för högst två sådana enheter (mindre huvudmän) ska vissa lättnader gälla i förhållande till tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Lättnadsreglerna ska motsvara de som ingår i Skolinformationsutredningens förslag till insynslag.

Bedömning: Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter bör inte gälla hos enskilda utbildningsanordnare som utför uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad eller folkhögskolor som bedriver utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Skälen för förslaget och bedömningen

Det saknas ett förslag om ökad insyn genom offentlighetsprincipen som tar hänsyn till olika huvudmäns förutsättningar

De regler i tryckfrihetsförordningen (TF) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL) som utgör offentlighetsprincipens olika beståndsdelar – handlingsoffentlighet, meddelarfrihet och meddelarskydd – gäller som utgångspunkt bara för myndigheter och andra offentliga organ. I OSL finns det dock bestämmelser som innebär att regleringen om rätt att ta del av allmänna handlingar också ska gälla vissa privata organ och att dessa vid tillämpningen av lagen ska jämnställas med myndigheter.

Frågan om att införa offentlighetsprincipen hos enskilda aktörer som bedriver utbildning som regleras i skollagen (2010:800) har, som framgår av avsnitt 2, övervägts i flera olika sammanhang. Utöver att ge en ökad insyn i sådan verksamhet som ett mål i sig kan detta även utgöra ett alternativ för att långsiktigt lösa problemet med att säkerställa tillgången till skolinformation utan hinder av statistiksekretess. Detta syfte uppnås genom att de enskilda huvudmännen vid ett sådant införande jämföras med myndigheter och därmed faller utanför bestämmelsen om statistiksekretess då den bara gäller till skydd för enskilda. Skolinformationsutredningen har haft i uppdrag att identifiera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående förskolor, skolor och fritidshem och att lämna förslag i den mån sådana inte redan finns. Skolinformationsutredningen drar slutsatsen att små huvudmän vid ett införande av offentlighetsprincipen, till följd av begränsade administrativa resurser, riskerar att i högre utsträckning än stora huvudmän belastas av administrativt arbete, och därmed också av vissa kostnader. Det har dock inte ingått i den del av utredningens uppdrag som avser offentlighetsprincipen att föreslå undantagsregler som skulle medföra lättnader för mindre enskilda huvudmän. Utredningens förslag i slutbetänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag – allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28) gör således inte skillnad mellan olika enskilda huvudmän med hänsyn till deras olika förutsättningar på grund av deras storlek.

Mot denna bakgrund görs bedömningen att det bör övervägas ytterligare ett alternativ som långsiktigt kan säkerställa tillgången till skolinformation och ge ökad insyn i enskilt bedrivna verksamheter, samtidigt som hänsyn tas till att många enskilda huvudmän är små och har begränsade administrativa resurser. Ett införande av offentlighetsprincipen med vissa s.k. lätt-nadsregler för mindre enskilda huvudmän är ett alternativ som har förutsättningar att uppnå detta. En sådan lösning har även fördelen att Skolverket inte behöver bygga upp en ny samlingsorganisation. Att införa offentlighetsprincipen innebär vidare att använda sig av en befintlig och beprövad lagstiftning, som det finns tidigare erfarenheter av att införa hos privata organ. Den föreslagna insynslagen är däremot ny och oprövad. Hur stor insynen och den administrativa bördan blir för de enskilda huvudmännen om insynslagen införs är därmed i dag osäkert.

Skolinformationsutredningen gör bedömningen att intresset för insyn generellt kommer att vara större när det gäller enskilda huvudmän än det är för offentliga huvudmän, åtminstone under de första åren efter att en rätt till insyn införs. Störst bedöms dock intresset vara för stora huvudmän som har flera enheter eller ingår i en koncern. Under en begränsad tid kan det därför bli så att stora och medelstora enskilda huvudmän får hantera en stor mängd ärenden om utlämnande av handlingar. Å andra sidan konstaterar utredningen att det är troligt att stora huvudmän, särskilt sådana som ingår i koncerner, har betydligt större administrativa resurser än små huvudmän. Mot denna bakgrund bedöms det på kort sikt finnas behov av att ta hänsyn till den administrativa belastningen även för stora och medelstora huvudmän (se vidare avsnitt 4). På sikt kan dock sådana huvudmän bedömas ha lika stora möjligheter att hantera de krav som handlings-offentligheten för med sig som offentliga huvudmän.

Förslaget om att införa offentlighetsprincipen hos enskilda aktörer bör avgränsas

Skolinformationsutredningens förslag om införande av offentlighetsprincipen, liksom tidigare utredningars förslag, innebär att reglerna om handlingsoffentlighet föreslås gälla för enskilda huvudmän inom skolväsendet, enskilda utbildningsanordnare som utför uppgifter inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad samt folkhögskolor i den del de bedriver utbildning som motsvarar komvux i svenska för invandrare (sfi). I denna promemoria görs ingen annan bedömning när det gäller enskilda huvudmän för fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem.

När det gäller andra enskilda aktörer på skollagens område görs däremot en annan bedömning i denna promemoria. Skolinformationsutredningen har påpekat flera problem med att införa offentlighetsprincipen hos enskilda utbildningsanordnare som utför uppgifter inom komvux på entreprenad. Det rör sig främst om svårigheter som uppkommer på grund av att de berörda företagen bedriver den aktuella typen av verksamhet med stöd av tidsbegränsade avtal (se SOU 2024:28 avsnitt 11.2.2, 11.5.4 och 11.6). Det finns även motsvarande svårigheter med att göra en insynslag tillämplig på sådana utbildningsanordnare. Skolinformationsutredningen har därför föreslagit att dess förslag till ny insynslag inte ska omfatta enskilda utbildningsanordnare som utför uppgifter inom komvux på entreprenad (SOU 2024:28 avsnitt 17.4). Den lagen föreslås alltså bara omfatta enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. När det gäller enskilda utbildningsanordnare som utför uppgifter inom komvux på entreprenad har utredningen i stället föreslagit ändringar i skollagen. Ändringarna innebär att om en kommun överlämnar uppgifter inom komvux på entreprenad ska kommunen, för att ge allmänheten insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till sådana handlingar från den överlämnade verksamheten som anges i insynslagen (SOU 2024:28 avsnitt 17.4). Ett motsvarande förslag till ändring i skollagen, som innebär att kommunen genom avtalet med den enskilda utbildningsanordnaren tillförsäkrar sig tillgång till handlingar för att ge allmänheten insyn i verksamheten, bedöms kunna kombineras med det förslag till införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem som lämnas i denna promemoria (se vidare avsnitt 3.5).

När det gäller folkhögskolor som bedriver sfi finns information enligt Skolinformationsutredningen redan tillgänglig i stor utsträckning. Inte heller folkhögskolor som bedriver sådana utbildning omfattas därför av förslaget i denna promemoria om att göra offentlighetsprincipen tillämplig i vissa enskilda verksamheter.

Offentlighetsprincipen ska tillämpas hos enskilda som godkänts som huvudmän enligt skollagen

Varje fristående skola, fristående förskola eller fristående fritidshem har en huvudman, oavsett hur ägarförhållandena ser ut. Huvudmannen är den enskilda fysiska eller juridiska person som har ansökt om godkännande

hos Statens skolinspektion, när det gäller fristående skolor, eller hos den kommun där verksamheten ska bedrivas, när det gäller fristående förskolor och fristående fritidshem, och har blivit godkänd som huvudman genom ett beslut av denna myndighet. Det är den som är huvudman som ansvarar för att utbildningen bedrivs i enlighet med de krav som ställs i skollagen och andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). Vidare är det huvudmannen som är den vars verksamhet står under tillsyn av Skolinspektionen eller lägeskommunen. Det är också huvudmannen som tar emot bidraget för varje barn eller elev vid förskole- eller skolenheten från hemkommunen (se t.ex. 8 kap. 21 § och 10 kap. 37 § skollagen). Huvudmannaskapet för en fristående skola, fristående förskola eller fristående fritidshem framgår av Skolinspektionens eller kommunens beslut om godkännande och kan inte ändras utan en ny ansökan och ett nytt beslut om godkännande.

I tidigare förslag om att införa offentlighetsprincipen för privata aktörer på skollagens område har den som är huvudman för den fristående skolan, förskolan eller fritidshemmet jämförts med en myndighet vid tillämpningen av OSL (se SOU 2015:82 s. 97, SOU 2016:62 s. 179 och lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor s. 33–34). Skolinformationsutredningen har gjort samma bedömning. Även i denna promemoria görs samma bedömning.

Regleringen om handlingsoffentlighet bör så långt som möjligt vara enkel, lätt att tillämpa i praktiken och förutsägbar. Juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet kan ha utländska ägare och ägarstrukturen kan vara komplicerad. En reglering som skulle utsträcka handlingsoffentligheten till en juridisk persons ägare skulle sannolikt bli komplicerad och svårtillämpad. Det bör därför vara huvudmännen för fristående skolor, förskolor eller fritidshem som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL.

Offentlighetsprincipen ska bara gälla hos huvudmän som är juridiska personer

Enligt skollagen kan både fysiska och juridiska personer godkännas som enskilda huvudmän inom skolväsendet (2 kap. 5 §). Endast ett fåtal huvudmän för fristående förskolor och fritidshem är fysiska personer och ingen av huvudmännen för fristående skolor (se SOU 2024:28, avsnitt 11.2.1). Skolinformationsutredningen har övervägt frågan om offentlighetsprincipen bör gälla fysiska personer som är huvudmän för fristående förskolor, skolor och fritidshem och bedömt att sådana huvudmän inte bör omfattas av offentlighetsprincipen.

I likhet med vad Skolinformationsutredningen föreslår görs i denna promemoria bedömningen att fysiska personer inte bör omfattas, och inte heller dödsbon och konkursbon efter fysiska personer (se SOU 2024:28 avsnitt 11.2.1). I motsats till utredningen görs dock bedömningen att det inte behöver anges uttryckligen i lagtexten att dödsbon och konkursbon efter fysiska personer undantas. Lagförslaget i denna promemoria innebär att reglerna om handlingsoffentlighet ska gälla hos enskilda juridiska personer som är godkända som enskild huvudman inom skolväsendet. När det gäller dödsbon och konkursbon efter fysiska personer har dessa juridiska personer inte ansökt om och fått godkännande som huvudman. Om en enskild huvudman försatts i konkurs utgör det grund för återkallelse av

godkännandet därför att kravet på ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten inte längre är uppfyllda (se prop. 2017/18:158 s. 53 f.).

Offentlighetsprincipen ska bara gälla handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet

När offentlighetsprincipen har införts för de privata organ som anges i bilagan till OSL har den gjorts tillämplig antingen på all verksamhet eller endast på viss verksamhet hos respektive organ. Det finns inte något hinder för den som är godkänd som enskild huvudman inom skolväsendet att även driva annan verksamhet än den som omfattas av godkännandet. Det bör därför tydliggöras att reglerna om handlingsoffentlighet ska tillämpas på handlingar som hör till den verksamhet som huvudmannen bedriver i egenskap av huvudman inom skolväsendet. Det bör inte bara vara den verksamhet som utgör den egentliga utbildningen i snäv mening som omfattas. Exempelvis bör personaladministrativ verksamhet som avser den personal som utför arbetsuppgifter inom utbildningen anses utgöra verksamhet som omfattas av godkännandet, liksom verksamhet som består i att anskaffa, förvalta och underhålla de lokaler där utbildningen bedrivs.

För mindre huvudmän bör vissa lättnader gälla

Att reglerna om allmänna handlingars offentlighet införs i en verksamhet medför ett antal krav på verksamhetsutövaren. Denna ska avgöra om en handling är allmän eller inte och om en allmän handling ska registreras. De allmänna handlingar som inte registreras ska hållas ordnade med undantag för handlingar som är av ringa betydelse för verksamheten. Allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar om det inte finns hinder på grund av sekretess, och en begäran om att få ta del av en handling måste handläggas skyndsamt.

När förslag om att införa offentlighetsprincipen har lagts fram tidigare har företrädare för de enskilda huvudmännen fört fram att de anser att de små huvudmännen drabbas oproportionerligt hårt vilket innebär etableringshinder, att sektorns särart inte värnas och att mångfalden riskerar försämrats. Andra remissinstanser (vissa myndigheter, kommuner och organisationer) har däremot ansett att det inte finns tillräckliga skäl att göra skillnad mellan verksamheter med olika omfattning. Utredningar har vidare ansett att det är svårt att utforma en undantagsreglering som inte riskerar att leda till praktiska tillämpningsproblem (se SOU 2015:82 s. 98–100, SOU 2016:62 s. 161–163 och lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor s. 34–35). Det har bl.a. anförts att det är svårt att dra en gräns mellan små och större huvudmän t.ex. utifrån elevantal, då detta kan komma att variera från år till år.

Som framgår ovan finns fördelar med att låta enskilda huvudmän omfattas av den befintliga regleringen om handlingsoffentlighet, både med hänsyn till att införandet av en sådan ordning medför en lösning på problemet med informationsförsörjningen och till att det är en beprövad lagstiftningsmodell. Det bör därför på nytt övervägas om det på ett träffsäkert sätt kan avgränsas vilka huvudmän som är i behov av lättnader för de krav som offentlighetsprincipen för med sig.

Som invändning mot att de krav offentlighetsprincipen för med sig skulle vara alltför betungande för små fristående skolor och förskolor förs ibland fram att även offentliga huvudmäns verksamhet kan ha en begränsad omfattning, men att det inte finns något undantag från offentlighetsprincipen för små kommunala skol- eller förskoleenheter. Kommunala skolor, förskolor och fritidshem ingår dock alltid i en större organisation och kan få stöd av gemensamma funktioner på nivåer ovanför enhetsnivån inom den kommunala förvaltningsorganisationen. Mindre enskilda huvudmän som är huvudman för bara en eller två fristående skolor eller förskolor eller fristående fritidshem har inte motsvarande förutsättningar. Enskilda huvudmän som har godkännande för fler än två enheter kan däremot ha förutsättningar som kan bedömas som mer likartade med kommuner. Sådana huvudmän kan antas ha möjlighet och incitament att uppnå administrativa fördelar genom samordning av enhetsgemensamma funktioner.

Möjligheten till lättnader bör träffa de huvudmän som har begränsade administrativa resurser

Som berörts ovan är t.ex. elevantal inte ett tillräckligt träffsäkert mått för att avgränsa vilka huvudmän som saknar administrativa resurser och som därför riskerar att belastas av det administrativa arbete som offentlighetsprincipens krav för med sig med hänsyn till att elevantal kan variera över tid. Det gäller att hitta en annan avgränsning som inte kan fluktuera från år till år. Enligt 2 kap. 5 § sjätte stycket skollagen ska ett godkännande som huvudman avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.

Som nämnts i avsnitt 2 har Skolinformationsutredningen i sin analys av den administrativa bördan vid införande av såväl offentlighetsprincipen som insynslagen, delat in enskilda huvudmän i tre kategorier: små, medelstora och stora huvudmän. Utredningen har dragit en gräns utifrån elevantal så att små huvudmän av utredningen definieras som huvudmän med mindre än 200 barn och elever. Av dessa driver omkring en tredjedel även förskola. För att både fänga in små huvudmän som bedriver såväl en skolenhet som en förskoleenhet, och uppnå en juridiskt stringent gräns, föreslås i denna promemoria att möjligheten till lättnader ska gälla enskilda huvudmän som har godkännande som huvudman för högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem), eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem). Eftersom många av dessa huvudmän driver en liten verksamhet med få barn och elever och få anställda i den pedagogiska personalen har denna avgränsning potential att nå de huvudmän som kommer att vara i störst behov av lättnader och samtidigt innebära en gränsdragning som minskar utrymmet för tillämpningsproblem. Huvudmän som faller inom denna avgränsning benämns härafter mindre huvudmän i denna promemoria.

Med koncern och koncernföretag bör avses detsamma som i årsredovisningslagen (1995:1554). Enligt denna lag utgör moderföretag och dotterföretag tillsammans en koncern. Med koncernföretag avses i årsredovisningslagen företag i samma koncern. I årsredovisningslagen finns detaljerade definitioner av begreppen moderföretag och dotterföretag (se

1 kap. 4 §). Dessa definitioner i årsredovisningslagen överensstämmer med motsvarande definitioner i stiftelselagen (1994:1220), aktiebolagslagen (2005:551) och lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (se 1 kap. 5 § stiftelselagen, 1 kap. 11 § aktiebolagslagen och 1 kap. 10–12 §§ lagen om ekonomiska föreningar).

I Skolinformationsutredningens slutbetänkande (SOU 2024:28, kapitel 6) finns beskrivningar av enskilda huvudmän i skolväsendet. Enskilda huvudmän kan ingå i en större koncern som består av ett moderbolag och ett eller flera dotterbolag där moderbolaget har ett bestämmande inflytande över alla sina dotterföretag.

Bolagen kan också ingå i en hierarki med flera nivåer där även moderföretaget kan ha ett ytterligare moderföretag över sig. Enligt Skolinformationsutredningen ingick 515 av de totalt 2 476 enskilda huvudmännen (motsvarande 21 procent) i en koncern (SOU 2024:28 avsnitt 6.2 tabell 6.10). De huvudmän som ingår i koncerner är till övervägande delen aktiebolag, även om det förekommer att enstaka ekonomiska föreningar och stiftelser ingår i koncerner.

Under 2021 fanns det totalt 256 koncerner bland huvudmännen i skolväsendet. Sett endast till förskole- och skolverksamhet är de flesta av koncernerna relativt små. Av samtliga 256 koncerner hade 194 endast en huvudman i sin bolagsstruktur, se SOU 2024:28 avsnitt 6.3 figur 6.7. Av figuren framgår att det är knappt 90 % av koncernerna som innehåller högst två enheter.

Insynsintresset kan komma att vara störst under den första tiden

Skolinformationsutredningen drar slutsatsen att små huvudmän till följd av begränsade administrativa resurser riskerar att i högre utsträckning än stora och medelstora huvudmän belastas av administrativt arbete, och därmed också av vissa kostnader. Utredningen gör också bedömningen att intresset för insyn generellt kommer att vara större när det gäller enskilda huvudmän än det är för de offentliga, åtminstone under de första åren efter att en rätt till insyn införts. Som störst bedöms intresset vara för stora huvudmän som har flera enheter eller ingår i en koncern. Under en begränsad tid kan det därför bli så att stora och medelstora enskilda huvudmän får hantera en stor mängd ärenden om utlämnande av handlingar. Å andra sidan konstaterar utredningen att det är troligt att stora huvudmän, särskilt sådana som ingår i koncerner, har betydligt större administrativa resurser än små huvudmän.

Mot denna bakgrund bedöms det på kort sikt finnas behov av att ta hänsyn till den administrativa belastningen även för huvudmän som har flera enheter eller ingår i en koncern där ett annat koncernföretag är huvudman (se förslag till övergångsbestämmelse i avsnitt 4). På sikt kan dock huvudmän med flera enheter och huvudmän som ingår i koncerner bedömas ha lika stora möjligheter att hantera de krav som handlingsoffentligheten för med sig som offentliga huvudmän.

3.2 Lättnader för mindre huvudmän när det gäller handläggning av en begäran att få ta del av en handling

Förslag: Mindre huvudmän ska behandla en begäran att få ta del av en handling inom rimlig tid. De ska inte vara skyldiga att på begäran låta den enskilde ta del av handlingen på visst sätt, t.ex. på plats, utan ska få bestämma hur den enskilde ska få ta del av en allmän handling som ska lämnas ut. Det ska dock ske på lämpligt sätt i det enskilda fallet. För sådana huvudmän ska det inte gälla ett förbud att fråga den som begär att få ta del av en handling vem han eller hon är. Rätten att ta del av allmänna handlingar hos sådana huvudmän ska inte gälla en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Sådana huvudmän ska inte heller vara skyldiga att upprätta en beskrivning över allmänna handlingar.

Skälen för förslaget

Handläggning inom rimlig tid i stället för skyndsamt

Enligt TF har den som begär att få ta del av en handling rätt att genast eller så snart det är möjligt utan avgift få ta del av handlingen på stället, eller mot avgift få en avskrift eller kopia av handlingen (2 kap. 15 § första stycket och 16 § första stycket). En begäran att få en kopia eller en avskrift av en handling ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § andra stycket). Ett besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan godtas om den är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och innehåller sekretessbelagda uppgifter. Dessutom är en viss fördröjning ofrånkomlig om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material (se vidare SOU 2024:28 avsnitt 4.3). Detta krav bör kunna uppfyllas av enskilda huvudmän i allmänhet. För mindre enskilda huvudmän (se definitionen i avsnitt 3.1) kan dock ett sådant krav vara betungande på ett sätt som inte innebär lika villkor i jämförelse med offentliga huvudmän. Skolinformationsutredningen har i sitt förslag till insynslag föreslagit att huvudmän som omfattas av insynslagen ska ge insyn inom rimlig tid. Här görs bedömningen att en sådan lättnad är lämplig för små huvudmän. För sådana huvudmän bör således gälla att de ska behandla en begäran att få ta del av allmän handling inom rimlig tid.

Behandling inom rimlig tid bör i normalfallet innebära inom en vecka. När det gäller okomplicerade framställningar som avser enstaka eller ett fåtal handlingar, eller handlingar som typiskt sett inte innehåller sekretessbelagda uppgifter som t.ex. betyg, är det dock rimligt att huvudmannen tar ställning inom kortare tid än en vecka. Det kan också vara så att handlingen av en begäran kan ta längre tid än en vecka. Det kan exempelvis gälla en begäran som avser ett stort antal handlingar som typiskt sett innehåller sekretessbelagda uppgifter. Så kan också vara fallet om det inte finns resurser att hantera en begäran inom en vecka, t.ex. under uppehåll mellan läsår eller mellan höst- och vårterminerna (dvs. sommarlov och

jullov). Vid en bedömning av om en begäran hanteras inom rimlig tid bör verksamhetens förutsättningar och resurser beaktas. Det bör således vara relativt ovanligt att exempelvis en huvudman som har två skolenheter, men har hundratal elever och behöver ha administrativ personal i proportion till detta, kan hävda att en längre tid än en vecka är rimligt. Även för sådana huvudmän bör det dock finnas större utrymme under semestertid eller lov under terminstid (jämför SOU 2024:28 s. 448).

Sättet för utlämnande av allmänna handlingar

Skolinformationsutredningen har i sitt förslag till insynslag föreslagit att huvudmannen ska få bestämma hur insyn ska ges i det enskilda fallet. I sin motivering har utredningen bedömt att många små verksamheter troligen inte har möjlighet att ge insyn genom att sökanden kommer till huvudmannens lokaler. Även i denna promemoria görs bedömningen att en absolut rätt att ta del av allmänna handlingar på plats i huvudmannens lokaler kan vara betungande för mindre enskilda huvudmän på ett sätt som inte innebär lika villkor i jämförelse med offentliga huvudmän. Det bör därför inte finnas någon absolut skyldighet för sådana huvudmän att låta en sökande ta del av allmänna handlingar på något särskilt sätt. Sådana huvudmän bör få bestämma hur sökanden ska få ta del av en allmän handling som ska lämnas ut. Huvudmannen kan välja att låta sökanden ta del av handlingarna på plats i huvudmannens lokaler eller lämna ut kopior i pappersform eller elektronisk form. I många fall kan det vara enklast för huvudmannen att lämna ut handlingar i digitalt format. Huvudmannen får dock inte välja ett sätt för utlämnande som försvårar för allmänheten att utöva sin rätt att få ta del av en allmän handling hos huvudmannen. Det bör därför komma till uttryck i lagtexten att huvudmannen alltid ska lämna ut handlingar på det sätt som är lämpligt i det enskilda fallet. Vad som är lämpligt måste bedömas med hänsyn till både verksamheten och till den sökande.

Som utgångspunkt bör förslagen till lättnadsregler i denna promemoria motsvara vad som gäller enligt Skolinformationsutredningens förslag till insynslag. Ingen av de två varianterna av insynslag medför någon rätt till insyn i en sammanställning av uppgifter från handlingar som var och en omfattas av rätt till insyn (SOU 2024:28 avsnitt 18.1.2 och 25.2). Därför bör inte heller de bestämmelserna i 2 kap. TF som innebär att en sammanställning av uppgifter ur elektroniska handlingar under vissa förutsättningar också kan betraktas som en allmän handling som ska lämnas ut gälla för huvudmän som föreslås omfattas av lättnadsreglerna. Med den nämnda utgångspunkten uppkommer frågor vad som bör gälla i förhållande till bestämmelser i OSL som inte har någon motsvarighet i förslaget till insynslag. Skolinformationsutredningen har inte föreslagit någon motsvarighet till det s.k. frågeförbudet i 2 kap. 18 § TF, dvs. bestämmelsen som innebär ett förbud mot att efterforska vem det är som begär ut en allmän handling eller i vilket syfte, om det inte behövs för att kunna göra en sekretessprövning (SOU 2024:28 avsnitt 21.1.7). Eftersom de huvudmän som omfattas av lättnadsregler föreslås få avgöra på vilket sätt en allmän handling ska lämnas ut skulle det kunna uppstå problem om huvudmannen väljer att lämna ut handlingen genom att t.ex. skicka den med e-post och då inte kan fråga efter kontaktuppgifter. Om det inte finns

någon rätt att vara anonym hos en huvudman som omfattas av lättnadsregler kan det också tänkas i viss utsträckning innebära ett skydd mot ansökningar som görs enbart för att orsaka besvär för huvudmannen. I OSL finns vidare bestämmelser som innehåller krav på myndigheternas beskrivning av allmänna handlingar och information som kan underlätta tillämpningen av offentlighetsprincipen (se 4 kap. 2 §). Någon motsvarighet till dessa bestämmelser finns inte heller i förslaget till insynslag. Det görs här bedömningen att dessa bestämmelser inte heller bör gälla vid ett införande av offentlighetsprincipen för mindre enskilda huvudmän.

3.3 Lättnader för mindre huvudmän när det gäller registrerings- och arkiveringsskyldigheterna

Förslag: Mindre huvudmän ska hålla allmänna handlingar ordnade så att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som kommer in eller upprättas. Allmänna handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för verksamheten ska dock inte behöva hållas ordnade.

Vidare ska inte arkivlagen gälla för sådana huvudmän. Bestämmelser om skyldighet att bevara och vårda allmänna handlingar ska finnas i skollagen.

Skälen för förslaget

Skyldigheten att registrera allmänna handlingar

För att handlingsoffentligheten ska kunna fungera i praktiken på det sätt som är avsett i TF är det nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar ordnade så att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som kommer in eller upprättas. Syftet med bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Det gäller oavsett inom vilken organisation de allmänna handlingarna finns.

I och med att enskilda huvudmän inom skolväsendet ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL blir också den lagens bestämmelser om registrering tillämpliga. De krav som ställs innebär att vissa specifika uppgifter måste finnas med. När det gäller handlingar som ska registreras ska det av registret framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör (5 kap. 2 § OSL). I övrigt finns det inga formella krav på registrering. För de flesta handlingar ställs inte särskilt höga krav på hur registreringen ska ordnas. Bestämmelserna ger myndigheter en betydande frihet att ordna sin registrering efter vad som är lämpligast efter för den aktuella myndigheten (se prop. 1979/80:2 del A s. 356). Även enskilda huvudmän inom skolväsendet bör ha frihet att ordna sin registrering utifrån vad som framstår som bäst för den egna verksamheten. Det som kan vara avgörande är t.ex. hur många allmänna handlingar som måste registreras.

När det gäller mindre enskilda huvudmän bedöms att en skyldighet att registrera allmänna handlingar kan vara betungande på ett sätt som inte innebär lika villkor i jämförelse med offentliga huvudmän. Det bedöms vara tillräckligt att sådana enskilda huvudmän är skyldiga att hålla allmänna handlingar ordnade så att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som kommer in eller upprättas. Detta kan t.ex. innebära att sådana handlingar finns inlagda i tidsföljd i en akt eller att handlingarna annars är ordnade enligt något system som gör det lätt för en utomstående att skaffa sig en överblick över vilka handlingar som finns (se SOU 2024:28, avsnitt 21.4).

Skyldigheten att arkivera allmänna handlingar

Ett av syftena med arkivbildningen enligt arkivlagen (1990:782) är att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar. 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, skydda arkivet mot t.ex. förstörelse och tillgrepp och verkställa föreskriven gallring i arkivet (6 §). Allmänna handlingar får gallras (10 §). Det som enligt arkivlagen gäller för statliga myndigheters arkiv gäller också för arkiv hos sådana enskilda organ som avses i 2 kap. 4 § OSL till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till OSL (2 § arkivlagen). När det gäller kommunala företag som ska tillämpa reglerna om handlingsoffentlighet har det i arkivlagen föreskrivits att den gäller även dessa organ (2 a § arkivlagen). Tidigare förslag innebär att det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla för arkiv hos enskilda huvudmän inom skolväsendet (se SOU 2015:82 avsnitt 7.10.1, SOU 2016:62 avsnitt 6.10.2 och lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor avsnitt 7). I denna promemoria görs ingen annan bedömning när det gäller enskilda huvudmän inom skolväsendet i allmänhet.

De skyldigheter som följer av arkivlagen bör dock inte gälla för mindre enskilda huvudmän. För offentliga huvudmän gäller att allmänna handlingar ska bevaras. Allmänna handlingar får dock gallras enligt föreskrifter och särskilda beslut. Myndigheter ska även upprätta en arkivbeskrivning för sina allmänna handlingar (4 kap. 2 § OSL och 6 § 2 arkivlagen), och arkiven står under tillsyn av arkivmyndigheten, vilket innebär att arkivmyndigheten kan ställa krav på hur arkiveringen ska göras. I sitt förslag till insynslag föreslår Skolinformationsutredningen att huvudmännen ska bevara de handlingar som omfattas av insynslagen i minst sju år från det att handlingen kom in till huvudmannen eller skapades hos denne, samt att handlingarna under bevarandet ska hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser syftet med insynslagen. En motsvarande reglering bedöms vid ett införande av offentlighetsprincipen lämplig för mindre enskilda huvudmän. Eftersom förslaget i denna promemoria omfattar fler typer av handlingar än förslaget till insynslag bör det dock finnas möjlighet till gallring tidigare än så. Det bör vara möjligt i samma utsträckning som det

är möjligt att gallra allmänna handlingar i motsvarande kommunal verksamhet i den kommun där huvudmannens skola, förskola eller fritidshem ligger. Bestämmelser om detta bör tas in i skollagen.

3.4 Avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar

Förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om i vilken utsträckning enskilda huvudmän inom skolväsendet ska få ta ut avgifter för att lämna ut kopior eller avskrifter av allmänna handlingar eller för elektroniskt utlämnande av sådana handlingar. Avgiften ska få tas ut i förskott.

Bedömning: Avgifterna bör beräknas på motsvarande sätt som enligt de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter.

Skälen för förslaget

Av 2 kap. 16 § TF följer att den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. Det gäller olika regler för sådana avgifter för statliga och kommunala myndigheter. För statliga myndigheter gäller avgiftsförordningen (1992:191). I kommunal verksamhet gäller kommunala taxor som beslutats i kommunen.

Skolinformationsutredningen bedömer att det är lämpligt att enskilda huvudmän tillämpar de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter och att avgifterna inte får vara högre än hos statliga myndigheter (se SOU 2024:28 avsnitt 11.3.2). I denna promemoria görs samma bedömning. I likhet med utredningen bedöms att det är lämpligt att enskilda huvudmän, liksom offentliga organ inom staten och kommuner, ska ha rätt att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar. Som utredningen konstaterar kan därmed kostnaderna för utlämnande av kopior av allmänna handlingar bli delvis självfinansierade och inte belasta de enskilda huvudmännen, samtidigt som en rätt att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar också bör kunna bidra till att i viss mån hämma missbruk av offentlighetsprincipen.

Skolinformationsutredningen föreslår att bestämmelser motsvarande avgiftsförordningen tas in i OSL. Som utredningen konstaterar är det avgörande för om regleringen måste finnas i lag eller kan finnas i förordning, om en reglering av hur enskilda organ som ska tillämpa offentlighetsprincipen ska ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar är en civilrättslig eller offentligrättslig reglering enligt 8 kap. regeringsformen (RF). Utredningen sammanfattar sin bedömning med att det finns skäl som talar både för och mot att en sådan reglering ska ses som en civilrättslig reglering enligt 8 kap. 2 § RF. Eftersom det enbart är möjligt att delegera normgivningsmakt till regeringen på det offentligrättsliga området, t.ex. enligt 8 kap. 3 § RF, anser utredningen att regleringen under dessa omständigheter bör ske i lag.

I denna promemoria bedöms däremot att övervägande skäl talar för att en sådan reglering kan finnas i förordning. Vid denna bedömning är det avgörande att avgifter för kopior av allmänna handlingar har ett omedel-

bart samband med själva rätten att ta del av allmänna handlingar, som otvivelaktigt är av offentligrättslig karaktär. När det är fråga om offentlig-rättsliga föreskrifter finns det en möjlighet för riksdagen att delegera föreskrifträtten till regeringen (8 kap. 2 § 2 och 3 § RF).

Bestämmelser om hur avgifter för kopior och avskrifter eller utskrifter beräknas för statliga myndigheter finns i 15–22 §§ avgiftsförordningen. I Skolinformationsutredningens förslag till införande av offentlighetsprincipen ingår att motsvarande bestämmelser om avgiftsuttag införs i OSL. Bestämmelserna i 15 § 1 avgiftsförordningen avser dock endast kopior i pappersform. Öppna data-utredningen har i sitt slutbetänkande Avgifter för information i elektronisk form (SOU 2020:82) lämnat förslag till bestämmelser som ska gälla för statliga myndigheter vid uttag av avgift för elektroniska handlingar. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Skolinformationsutredningen konstaterar att det finns andra möjliga principer för avgiftsuttag, särskilt vad gäller digitalt material. Av praxis framgår att statliga myndigheter har möjlighet att ta ut en avgift för att på begäran tillhandahålla begärda handlingar i digital form med stöd av 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen (se HFD 2013 ref. 21 och Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 4805–14 samt SOU 2010:4 s. 172). I Skolinformationsutredningens förslag om införande av offentlighetsprincipen ingår dock inte något förslag till reglering av avgiftsuttag för digitala kopior i OSL (SOU 2024:28 s. 178). Däremot ingår i Skolinformationsutredningens förslag till insynslag en bestämmelse som ger huvudmannen rätt att ta ut en avgift om en kopia av handlingen – fysisk eller digital – skickas eller överlämnas till den som har begärt insyn. Avgiften föreslås uppgå till 50 kronor om insynen avser tio sidor. För varje sida därutöver föreslås avgiften vara två kronor (SOU 2024:28 avsnitt 21.2 och 11.3).

Det bedöms här lämpligt att föreskrifter om avgifter för kopior eller avskrifter av allmänna handlingar meddelas av regeringen i förordning. Ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter bör därför införas i 6 kap. OSL. Sådana föreskrifter bör som utgångspunkt utformas i överensstämmelse med vad som gäller för statliga myndigheter. I likhet med vad Skolinformationsutredningen föreslagit bör avgifter inte kunna tas ut med högre belopp eller för andra typer av kostnader än som är möjligt hos statliga myndigheter. Det bör alltså exempelvis inte vara möjligt att ta ut avgift för nedlagd tid för att ta fram och sekretesspröva handlingar. Här görs vidare bedömningen att även avgiftsuttag för elektroniskt utlämnande bör regleras. Som framgår ovan har statliga myndigheter möjlighet att ta ut en avgift för att på begäran tillhandahålla begärda handlingar i digital form med stöd av 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen. Enligt 5 § tredje stycket avgiftsförordningen får en myndighet själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på sådana avgifter om inte regeringen har föreskrivit något annat. För att kostnaderna för elektroniska utlämnanden ska bli förutsebara görs här bedömningen att den kommande regleringen även bör omfatta elektroniska utlämnanden. I avvaktan på beredningen av Öppna-data-utredningen kan följande principiella överväganden utgöra en utgångspunkt för en reglering. Närmare överväganden kommer dock att behöva göras när förordningsregleringen tas fram.

Som en utgångspunkt uppmärksammas att det är skillnad mellan att å ena sidan skanna in handlingar i pappersform och att å andra sidan t.ex.

genom e-post lämna ut en handling som upprättats i form av en fil, och som därmed redan finns i digital form. I det förstnämnda fallet utförs ett arbete som motsvarar framställning av papperskopior. I det sistnämnda fallet är kostnaderna minimala. Om ett dokument som tagits fram elektroniskt innehåller sekretessbelagda uppgifter kan dock dokumentet behöva dras ut på papper och sekretessbelagda uppgifter maskas innan papperskopiorna lämnas ut eller skannas för att lämnas ut i elektronisk form. Enligt TF och avgiftsförordningen är det som nämnts, inte tillåtet att ta ut en avgift för själva sekretessprövningen, men om ett elektroniskt dokument behöver skrivas ut på papper uppstår en kostnad för pappershanteringen och eventuell skanning av maskerade dokument. Det bedöms därför att en enskild huvudman bör kunna ta ut en avgift för utlämnande av allmänna handlingar som överförs från papper till elektronisk form, oavsett om det beror på att originaldokumentet finns i pappersform eller pappershanteringen beror på en sekretessprövning av ett elektroniskt dokument. Vid ett sådant utlämnande görs här bedömningen att avgiften bör vara densamma som för utlämnande av papperskopior hos statliga myndigheter, dvs. för närvarande 50 kronor vid en beställning som motsvarar tio sidor och två kronor för varje sida därutöver. Om huvudmannen av lämplighetsskäl eller på begäran lämnar ut en handling i elektronisk form på ett fysiskt lagringsmedium, t.ex. ett USB-minne eller en DVD-skiva, bör en avgift kunna tas ut som motsvarar styckkostnaden vid inköpet för lagringsmediet.

3.5 Ändringar i skollagen

Förslag: Det ska i skollagen införas mer detaljerade bestämmelser om insyn vid entreprenad inom komvux än vad som följer av kommunallagen. Det ska i skollagen anges att om en kommun överlämnar uppgifter som avser utbildning inom komvux på entreprenad ska kommunen, för att ge allmänheten insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till i lagen angivna handlingstyper som hör till den verksamhet som omfattas av avtalet. Förslaget motsvarar Skolinformationsutredningens kompletterande förslag till insynslagen.

Mindre huvudmän ska bevara och vårda allmänna handlingar så att de är tillgängliga i minst sju år. En sådan huvudman ska dock få gallra allmänna handlingar tidigare än sju år i enlighet med vad som gäller om gallring av allmänna handlingar i den kommun där huvudmannens skola, förskola eller fritidshem ligger. Bestämmelsen om skyldighet för huvudmän för fristående skolor som sätter betyg att överlämna betyghandlingar till den kommun där skolan är belägen ska ändras till att bara gälla huvudmän som inte omfattas av arkivlagen.

Skälen för förslaget

Skolinformationsutredningen föreslår i sitt slutbetänkande ändringar i skollagen och kommunallagen som har samband med såväl utredningens förslag om införande av offentlighetsprincipen som dess förslag till insynslag. De föreslagna ändringarna i skollagen och kommunallagen som

har samband med förslaget till insynslag är en följd av att insynslagen inte föreslås omfatta enskilda utbildningsanordnare som bedriver komvux på entreprenad (SOU 2024:28 avsnitt 17.4.3 och 23). Vidare föreslås i denna promemoria, till skillnad mot utredningens förslag om offentlighetsprincipen, som även omfattar enskilda utbildningsanordnare som utför utbildning inom komvux på entreprenad, att ett införande av offentlighetsprincipen ska begränsas till enskilda huvudmän inom skolväsendet. Till följd av detta behöver justeringar göras i utredningens förslag till ändring i skollagen.

Skolinformationsutredningen föreslår att det i en ny bestämmelse i 23 kap. skollagen, som innehåller bestämmelser om entreprenad inom skolväsendet, anges att om en kommun överlämnar uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad ska kommunen, för att ge allmänheten insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till vissa handlingstyper från den överlämnade verksamheten som anges i 2 kap. 1–5 §§ insynslagen. När det gäller den bestämmelse i skollagen som föreslås i denna promemoria bör de handlingstyper som anges i bestämmelsen motsvara de flesta handlingstyper som räknas upp i insynslagen. Att överensstämelsen inte bör vara fullständig beror på att vissa i insynslagen angivna handlingstyper inte förekommer i komvux, exempelvis åtgärdsprogram. Som utredningen framhåller bör paragrafen i ett upphandlingsförfarande beaktas redan vid upprättandet av förfrågningsunderlaget vid en entreprenad avseende komvux.

Skolinformationsutredningen föreslår i sitt förslag till insynslag att huvudmännen som huvudregel ska bevara de handlingar som omfattas av insynslagen i minst sju år från det att handlingen kom in till huvudmannen eller skapades hos denne, samt att handlingarna under bevarandet ska hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser syftet med insynslagen. En motsvarande reglering bedöms vid ett införande av offentlighetsprincipen lämplig för mindre enskilda huvudmän. Eftersom förslaget i denna promemoria omfattar fler typer av handlingar än förslaget till insynslag bör det dock finnas möjlighet till gallring tidigare än sju år. Det bör vara möjligt i samma utsträckning som det är möjligt att gallra allmänna handlingar i motsvarande kommunal verksamhet i den kommun där huvudmannens skola, förskola eller fritidshem ligger. Bestämmelser om detta bör tas in i skollagen.

Enligt 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 (29 kap. 18 §). Syftet 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, eftersom fristående skolor i dag inte har någon skyldighet att tillämpa arkivlagen och därmed inte heller någon skyldighet att bevara sina elevers betygshandlingar. I denna promemoria föreslås att arkivlagens bestämmelser om kommunala arkiv ska gälla för enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet, med undantag för huvudmän som bara har två enheter eller ingår i en koncern som totalt har högst två enheter. För huvudmän som blir skyldiga att arkivera sina allmänna handlingar och att överlämna sitt arkiv till de kommunala arkivmyndigheterna blir därmed bestämmelsen om överlämnande av betygshandlingar i skollagen överflödig. Bestämmelsens

tillämpningsområde bör därför begränsas till att avse sådana huvudmän som inte omfattas av arkivlagen, dvs. dels fysiska personer, dels juridiska personer som har godkännande som huvudman för högst två enheter, och som inte ingår i en koncern med fler än två enheter.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 januari 2027. Handlingar som kommit in eller upprättats före denna dag ska inte omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet.

Även de ändringar i arkivlagen, skollagen och lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter som föreslås med anledning av offentlighetsprincipens införande hos huvudmän för fristående skolor ska träda i kraft den 1 januari 2027. Skyldigheten att arkivera allmänna handlingar ska inte gälla handlingar som före ikraftträdandet kommit in till eller upprättats hos sådana huvudmän. Bestämmelserna om tystnadsplikt i skollagen ska gälla i sin äldre lydelse för förhållanden som avser tid före den 1 januari 2027. Äldre föreskrifter ska vidare gälla 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 ikraftträdandet.

Under 2027 ska de s.k. lättnadsregler i offentlighets- och sekretesslagen och undantaget från arkivlagens tillämpningsområde som i lagförslagen föreslås gälla för mindre enskilda huvudmän även tillämpas på andra enskilda huvudmän som omfattas av förslagen till ändring i lagarna.

Skälen för förslaget

Ändringarna i OSL bör träda i kraft vid en tidpunkt som ger de berörda enskilda huvudmännen en rimlig tid för förberedelser. Skolinformationsutredningen föreslår den 1 juli 2026 som ikraftträdande för sina förslag till ändringar i OSL. Eftersom det gått en viss tid sedan utredningens slutbetänkande överlämnades bedöms den 1 januari 2027 vara en lämplig tidpunkt för ikraftträdandet av de ändringar som föreslås i denna promemoria. Även de följdändringar som föreslås i andra lagar bör träda i kraft samma datum.

Som anges i avsnitt 3 kan intresset för insyn generellt förväntas vara större när det gäller enskilda huvudmän än det är för offentliga huvudmän, åtminstone under en tid efter att offentlighetsprincipen införts, och som störst för enskilda huvudmän som har flera enheter eller ingår i en koncern. Under en begränsad tid kan det därför bli så att sådana huvudmän får hantera en stor mängd ärenden om utlämnande av handlingar. Mot denna bakgrund bedöms det på kort sikt finnas behov av att ta hänsyn till den administrativa belastningen även för stora huvudmän som ingår i koncerner, men detta behov kan förutses vara övergående. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse som innebär att de lättnadsregler som föreslås i

denna promemoria för huvudmän som bara har två enheter eller ingår i en koncern där det totalt finns högst två enheter, under ett års tid efter ikraftträdandet ska gälla för samtliga enskilda huvudmän som föreslås omfattas av offentlighetsprincipen.

I övrigt hänvisas till Skolinformationsutredningens slutbetänkande (se SOU 2024:28 avsnitt 15.1 och 15.2).

5 Konsekvenser

5.1 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Om offentlighetsprincipen införs i fristående skolor, förskolor och fritidshem kommer nya krav att ställas på de enskilda huvudmännen inom skolväsendet. I denna promemoria föreslås dock lättnader i hanteringen vid införande av offentlighetsprincipen för mindre enskilda huvudmän. De som berörs av lättnaderna är enskilda huvudmän som har högst två enheter (förskole- eller skolenheter eller fristående fritidshem) eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för sammanlagt högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem), här benämnda mindre huvudmän.

Läsåret 2022/23 fanns nästan 2 800 enskilda huvudmän i skolväsendet. Ca 2 260 av dessa bedrev förskola och ca 750 bedrev grundskola och gymnasieskola. De allra flesta enskilda huvudmän är små och har endast en skol- eller förskoleenhet. Hösten 2022 var det 1 727 av 1 972 enskilda huvudmän som endast bedrev en förskola. Läsåret 2022/23 var det 37 enskilda huvudmän som drev fem förskolor eller fler. Även när det gäller grundskolor och gymnasieskolor är det vanliga att en enskild huvudman bedriver en enda skolenhet. Läsåret 2022/23 fanns det 650 enskilda huvudmän (ca 85 procent) i grund- och gymnasieskolan som bara drev en skolenhet. Det betyder att nio av tio huvudmän för grundskolor och åtta av tio huvudmän för gymnasieskolor endast driver en enda skola. Det fanns 26 enskilda huvudmän (ca 3 procent) som drev fem skolor eller fler.

Promemorian innehåller också i avsnitt 4 förslag om att även enskilda huvudmän som inte är små, dvs. huvudmän som bedriver fler än två förskole- eller skolenheter eller ingår i en koncern med fler än två enheter, ska kunna få lättnader under det första året efter att offentlighetsprincipen införts hos enskilda huvudmän. Under denna övergångsperiod gäller alltså lättnader för samtliga enskilda huvudmän.

Konsekvensbeskrivningen begränsas till konsekvenserna av de förslag i denna promemoria som avviker från Skolinformationsutredningens förslag till införande av offentlighetsprincipen. För en beskrivning av konsekvenserna av att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän med samma krav som de som gäller för offentliga huvudmän, hänvisas till Skolinformationsutredningens slutbetänkande (SOU 2024:28, kapitlen 13 och 14) som remitteras samtidigt som denna promemoria.

5.1.1 Ekonomiska konsekvenser för huvudmän

Skolinformationsutredningen har genomfört omfattande analyser av de ekonomiska konsekvenserna för enskilda huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem såväl utifrån ett införande av offentlighetsprincipen som utifrån ett införande av utredningens förslag om en särskild lag om insyn i enskilda huvudmän (insynslagen). Som underlag för sina analyser har utredningen låtit göra en undersökning om offentliga skolors och förskolors kostnader för offentlighetsprincipen. Vidare har utredningen gjort antaganden om vilka kostnader som kan uppstå för de enskilda huvudmännen vid införande av såväl offentlighetsprincipen som insynslagen.

Som nämnts i avsnitt 3.1. har Skolinformationsutredningen valt att analysera konsekvenserna för små, stora och medelstora huvudmän utifrån barn- eller elevantal (se SOU 2024:28, avsnitt 14.1). Utmärkande drag för små huvudmän enligt Skolinformationsutredningens klassificering är att de i regel endast bedriver en skolenhet, och i en tredjedel av fallen, en skolenhet och en förskoleenhet (s. 279). Det är mycket ovanligt att de ingår i en koncern. Den typiska medelstora huvudmannen har en till två förskoleenheter eller en till två skolenheter. Som framgår av avsnitt 3.1 har de förslag till lättnadsregler som föreslås i denna promemoria avgränsats till att gälla enskilda huvudmän som har högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem), eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem), dvs. huvudmän som i de flesta fall kan antas ha begränsad tillgång till administrativ personal. Detta innebär att de förslag om s.k. lättnadsregler i OSL som lämnas i denna promemoria träffar sådana huvudmän som utredningen benämner små huvudmän, men även vissa huvudmän som den benämner som medelstora.

För att det ska vara möjligt för remissinstanserna att jämföra konsekvenserna av de olika alternativen för ökad insyn, används i denna promemoria samma underlag, antaganden och uppskattningar som i Skolinformationsutredningen (se SOU 2024:28, avsnitten 14.1–14.4 och 28.1–28.3). Det görs här bedömningen att de uppskattningar som utredningen gör beträffande små och medelstora huvudmän är relevanta för sådana huvudmän som omfattas av lättnadsreglerna. Huvudmän med fler än två enheter, men som med utredningens definition är medelstora, kommer dock inte att omfattas av lättnadsreglerna annat än under det första året efter att offentlighetsprincipen införts.

För varje kategori enskilda huvudmän (små, medelstora och stora) specificerar utredningen i sin analys de ekonomiska konsekvenserna för huvudmän som endast bedriver förskola respektive för huvudmän som, förutom förskola, också bedriver skola och fritidshem. Detta beror på att kostnaderna skiljer sig åt mellan förskola och skola. För att underlätta jämförelser mellan betänkandet och promemorian redovisas kostnaderna på motsvarande sätt här.

Kostnader uppstår utifrån personalens arbetstid, juridiskt stöd och kompetensutveckling

Som framgår av avsnitt 3 innebär förslagen i denna promemoria att kraven som följer av offentlighetsprincipen kommer att ställas lägre för mindre enskilda huvudmän, när det gäller

- skyndsamhet,
- registrering av handlingar,
- i vilken form allmänheten kan ta del av handlingen, och
- arkiveringstid.

Förslagen innebär att mindre enskilda huvudmän omfattas av möjligheten till lättnader i hanteringen av allmänna handlingar i jämförelse med de krav som ställs på offentliga huvudmän. De huvudmän som omfattas av lättnaderna ska hålla allmänna handlingar ordnade och vårda dem. På begäran ska huvudmännen lämna ut en allmän handling inom rimlig tid och handlingarna ska som huvudregel bevaras under sju år.

De kostnader som följer av förslagen i denna remisspromemoria bedöms uppstå i fråga om

- personalens arbetstid,
- juridiskt stöd, och
- utbildning och kompetensutveckling.

Skolinformationsutredningen bedömer att ett införande av offentlighetsprincipen med samma krav som för offentliga huvudmän medför att de enskilda huvudmännen kommer att behöva betala en avgift för tillsyn från en kommunal arkivmyndighet. Eftersom förslaget i denna promemoria är att arkivlagen inte ska gälla för mindre huvudmän, beräknas ingen sådan avgift för sådana huvudmän.

Kostnader uppskattas främst uppstå för personalens arbetstid

Kostnader för förslagen i promemorian bedöms främst uppstå för mindre huvudmän för den arbetstid personalen behöver avsätta för att hantera allmänna handlingar. I personalkostnaderna ingår den arbetstid som behövs för att:

- hålla allmänna handlingar ordnade och vårda dem,
- hantera framställningar om utlämnande av allmänna handlingar
- efterleva krav på tillgänglighet, och
- bevara handlingar.

Skolinformationsutredningen bedömer att det är mycket svårt att uppskatta hur många handlingar de enskilda huvudmännen kommer att behöva hantera (se vidare SOU 2024:28, avsnitten 14.15.1 och 14.15.2). Av den undersökning utredningen har låtit göra hos offentliga huvudmän framgår att det är ytterst ovanligt att handlingar begärs ut från de kommunala förskolor som intervjuats. Även när det gäller skolor förekommer ett mycket begränsat antal förfrågningar om allmänna handlingar. De ärenden som hos kommunala förskolor i störst utsträckning medför diarieföring och arkivering är handlingar som rör driften av förskolan, t.ex. ansökningar om tilläggsbelopp för barn i behov av särskilt stöd, och inspektions-/kontroll-

rapporter från Miljöförvaltningen. För skolor är dokumentationskraven högre. Där finns t.ex. betygsdokumentation. Det betyder att fler handlingar hanteras inom skolan.

Utredningen bedömer att de enskilda huvudmännen kommer att få lägga mer tid på den handläggning som följer av offentlighetsprincipen än offentliga huvudmän, eftersom de väntas få fler förfrågningar om insyn i allmänna handlingar. Särskilt gäller det den första tiden när offentlighetsprincipen införts. Vidare uppskattar utredningen att huvudmän för skolor kommer att få fler förfrågningar om handlingar än huvudmän som endast bedriver förskolor. Enligt utredningen är det troligt att en hel del av förfrågningarna hos huvudmän för skolor kan komma gälla handlingar som rör elever, t.ex. åtgärdsprogram. Handläggningen av sådana handlingar kräver sekretessprövning vilket är tidskrävande.

De lätnader i hanteringen som i denna promemoria föreslås för mindre enskilda huvudmän bedöms vara tidsbesparande i jämförelse med om offentlighetsprincipen skulle införas med samma krav som för offentliga huvudmän.

Förslagen innebär att huvudmannen, för varje dokument i verksamheten, måste fastställa om handlingen är inkommen eller upprättad, och hålla de handlingar som bedöms falla inom dessa kategorier ordnade och vårdade. Detta är en förutsättning för att handlingarna i praktiken ska finnas tillgängliga. Ett sådant krav borde därmed endast medföra marginellt ökad arbetstid för personalen.

Även lätnaden i relation till skyndsamhetskravet bedöms vara tidsbesparande för en enskild huvudman som får en begäran om utlämnande av en allmän handling. En offentlig huvudman ska vid en begäran skyndsamt lämna ut handlingen. För en enskild huvudman som saknar administrativ personal skulle detta krav vara tidskrävande. Med den föreslagna lätnaden har huvudmannen i stället möjlighet att anpassa tillgängligheten efter förutsättningarna för huvudmannens förskole- eller skolenheter, dvs. att i vissa situationer dröja något med att hantera begäran om utlämnande av en allmän handling (se vidare avsnitt 3.2 och 3.3. i denna promemoria). Vidare kan en anställd inom en liten huvudman hantera en begäran när verksamheten i övrigt ger mer utrymme att göra det.

Beräkningarna i denna promemoria om kostnaderna för personalens arbetstid utgår från Skolinformationsutredningens beräkningar för införande av offentlighetsprincipen och insynslagen. Utredningen uppskattar att det hos små och medelstora huvudmän främst kommer att vara rektor som ansvarar för handläggningen av handlingar. Hos stora huvudmän, som i högre utsträckning har tillgång till administrativ personal, antas handläggningen skötas av både av rektor och administratör. Utifrån detta baserar utredningen sina beräkningar av personalens lönekostnader på uppgifter om löner för rektorer och administratörer (se vidare SOU 2024:28, bilaga 5).

Om offentlighetsprincipen inför hos enskilda huvudmän med samma krav som de som ställs på offentliga huvudmän, uppskattar utredningen att arbetstiden för den personal som kommer att hantera utlämnanden av allmänna handlingar kommer att öka med 10 procent hos små och medelstora huvudmän som endast bedriver förskola, och med 15 procent hos stora huvudmän inom samma skolform. Arbetstiden för den personal som kommer att hantera utlämnanden av allmänna handlingar hos huvudmän

som också bedriver skolor och fritidshem uppskattas öka med 15 procent hos små huvudmän, med 20 procent hos medelstora huvudmän, samt med 25 procent hos stora huvudmän. För Skolinformationsutredningens definition av små, stora och medelstora huvudmän, se tabell 14.1 i SOU 2024:28. Kostnadsberäkningar finns i avsnitt 14.5.

Skolinformationsutredningens huvudförslag till insynslag innehåller motsvarande förslag till lättnader för hanteringen av handlingar som promemorian (se SOU 2024:28, kapitel 21). Dessutom specificeras i huvudförslaget till insynslag vilka handlingstyper som rätten till insyn omfattar, vilket innebär att färre handlingar behöver hanteras (se SOU 2024:28, kapitel 19). Denna lista är utformad på ett sådant sätt att den endast i liten utsträckning innehåller handlingar med uppgifter som inte bör spridas (se SOU 2024:28, kapitel 20). Därmed antas behovet av en prövning som motsvarar sekretessprövningen minska, vilket i sin tur minskar den administrativa bördan. I fallet med insynslagen med lista uppskattar utredningen att arbetstiden för den personal som kommer att hantera utlämnande av allmänna handlingar kommer att öka med 7 procent för små huvudmän som endast bedriver förskola och med 10,5 procent för små huvudmän som bedriver skola och fritidshem (se SOU 2024:28, avsnitt 28.4). Utredningen uppskattar att lönekostnaderna vid införande av insynslagen uppgår till 70 procent av lönekostnaderna vid införande av offentlighetsprincipen med samma krav som för offentliga huvudmän.

Utredningen lämnar också förslag till en variant av insynslagen: en insynslag utan lista över vilka handlingstyper som rätten till insyn omfattar (se SOU 2024:28, kapitel 25). Det förslaget innehåller samma lättnadsregler som insynslagen men saknar listan. Förslaget är inte kostnadsberäknat, men utredningen konstaterar att mängden handlingar som ska hanteras innebär att det administrativa arbetet ökar i jämförelse med insynslagen med lista.

Som nämnts innehåller förslagen i denna promemoria motsvarande lättnader i hanteringen som förslaget till insynslag. Om förslagen införs uppskattas ökningen av berörd personals arbetstid därför bli mindre än om offentlighetsprincipen införs med samma krav som på offentliga huvudmän. Eftersom förslaget inte specificerar några handlingstyper, utan rätten till insyn gäller alla allmänna handlingar som finns hos huvudmannen, uppskattas en något större ökning av personalens arbetstid än för insynslagen med lista. Mot bakgrund av detta uppskattas de ökade personalkostnaderna vid införande av förslagen i denna promemoria uppgå till 80 procent av de uppskattade lönekostnaderna vid införande av offentlighetsprincipen med samma krav som ställs på offentliga huvudmän.

Med utgångspunkt i utredningens typfall – där en typisk liten huvudman bedriver en enhet och en typisk medelstor huvudman bedriver två enheter – kan den årliga lönekostnaden uppskattas på följande sätt. För en typisk liten förskolehuvudman som bara bedriver en förskoleenhet uppskattas den årliga lönekostnaden till 62 400 kronor. För en typisk medelstor förskolehuvudman med två enheter uppskattas den årliga lönekostnaden till totalt 124 800 kronor. För huvudmän med endast en skolenhet uppskattas den årliga lönekostnaden till 123 520 kronor. För en huvudman med två skolenheter, som med utredningens definition anses som medelstor, uppskattas den årliga lönekostnaden till 246 400 kr. Den årliga

lönekostnaden för en medelstor huvudman som har en förskoleenhet och en skolenhet uppskattas till 227 200 kronor.

Vid vissa tillfällen kan huvudmännen komma att behöva köpa in juridiskt stöd

Skolinformationsutredningen konstaterar att de privata aktörerna kommer att behöva göra sekretessprövningar vid utlämnande av handlingar. Ibland kan dessa bedömningar vara förhållandevis komplicerade och förutsätta juridisk kompetens som de enskilda huvudmännen inte nödvändigtvis besitter. Det gäller särskilt under den första tiden efter att offentlighetsprincipen införts då huvudmännen inte har vana att genomföra dessa sekretessprövningar (se SOU 2024:28, avsnitten 14.4.4 och 28.3.4).

Större enskilda huvudmän och sådana huvudmän som ingår i en koncern kan förväntas få juridiskt stöd inom sin organisation, medan mindre huvudmän kan behöva köpa in juridiska tjänster.

Kostnaderna för juridiskt stöd vid införande av förslagen i promemorian bedöms motsvara de kostnader som Skolinformationsutredningen uppskattar till följd av införande av insynslagen med lista. Visserligen är listan avsedd att underlätta bedömningar på så sätt att antalet handlingar som omfattas begränsas, och på så sätt att handlingstyperna på listan är utvalda för att antalet prövningar som motsvarar sekretessprövning ska minska. Å andra sidan konstaterar utredningen att listan medför gränsdragningsproblem när det gäller om en handling är hänförlig till någon av handlingstyperna i insynslagen (se vidare SOU 2024:28, avsnitt 19.1). Det är därför oklart i vilken utsträckning listan begränsar behovet av juridiska bedömningar.

Mot bakgrund av detta uppskattas kostnaden för juridiska tjänster till 12 000 kronor per år för mindre huvudmän som omfattas av lättnadsregler och som endast bedriver en enhet inom förskola. För förskolehuvudmän som bedriver två enheter uppskattas kostnaderna till 20 000 kronor per år. När det gäller huvudmän som omfattas av lättnadsregler och som bedriver en enhet inom skola och fritidshem uppskattas den årliga kostnaden till 20 000 kronor per år. För sådana huvudmän som bedriver två enheter inom skola och fritidshem uppskattas den årliga kostnaden för juridiska tjänster till 40 000 kronor per år, och för huvudmän med en skolenhet och en förskoleenhet till 28 000 kronor per år.

Viss utbildning och kompetensutveckling kommer att behövas

Skolinformationsutredningen bedömer att offentlighetsprincipen innebär nya arbetsuppgifter för de privata aktörerna som innebär att personal kommer att behöva utbildas i regelverket. Kostnaden för utbildning uppskattas till 2 200 kronor per år för typfallet av små huvudmän inom förskola som endast bedriver en enhet. För typiska medelstora huvudmän som bedriver två enheter inom förskola uppskattas den årliga kostnaden till 4 400 kronor. Utredningen uppskattar den årliga kostnaden till 2 540 kronor per år för typiska små huvudmän som bedriver skola och fritidshem med endast en enhet. För typfallet av medelstora huvudmän som bedriver två enheter inom skola och fritidshem uppskattas den årliga kostnaden till 5 080 kronor per år, och för huvudmän med en skolenhet och en förskoleenhet till 4 700 kronor per år. (Se vidare SOU 2024:28,

tabellerna 14.5 och 14.6). Förslagen i denna promemoria bedöms varken öka eller minska dessa kostnader.

*Totala årliga kostnader för huvudmän som föreslås omfattas av
lätnadsregler*

Den totala årliga kostnaden för offentlighetsprincipen med de lättnader för vissa huvudmän som förslagen i denna promemoria innebär, framgår av tabell 5.1.

**Tabell 5.1 Totala uppskattade årliga kostnader för offentlighets-
principen för huvudmän som föreslås omfattas av
lätnadsregler**

	Huvudmän som endast bedriver förskola		Andra mindre huvudmän		
Kostnader	Typisk liten huvudman med en förskole- enhet	Typisk medelstor huvudman med två förskole- enheter	Typisk liten huvudman med en skolenhet	Typisk medelstor huvudman med en förskole- och en skolenhet	Typisk medelstor huvudman med två skolenheter
Personalkost- nader	62 400 kr	124 800 kr	123 520 kr	227 200 kr	246 400 kr
Juridiskt stöd	12 000 kr	20 000 kr	20 000 kr	28 000 kr	40 000 kr
Utbildning och kompetensut- veckling	2 200 kr	4 400 kr	2 540 kr	4 700 kr	5 080 kr
Total kostnad per år	76 600 kr	149 200 kr	146 060 kr	259 900 kr	291 080 kr

[Klicka här för att ange Källa eller Anm.](#)

En sammanfattning av den beräknade totala kostnaden för små och medelstora enskilda huvudmän för att införa offentlighetsprincipen med samma krav som för offentliga huvudmän respektive insynslagen med lista framgår av tabellerna 14.5 och 14.6 i SOU 2024:28.

Under en begränsad tid bör alla huvudmän få lättnader

För att underlätta för alla enskilda huvudmän under den första tiden efter att offentlighetsprincipen har införts, föreslås lättnaderna i hanteringen av allmänna handlingar även gälla huvudmän med fler än två enheter, under ett års tid (se avsnitt 4). Utredningen bedömer att intresset för insyn hos enskilda huvudmän kan komma att vara särskilt stort den första tiden efter att offentlighetsprincipen har införts. Handläggningen bedöms medföra att arbetstid läggs på hanteringen och riskerar också att medföra vissa kostnader. I och med att även stora huvudmän föreslås omfattas av lätnadsregler under det första året får de möjlighet att bygga upp rutiner för handläggningen. Lätnadsreglerna medför också kostnadslättnader.

De lättnadsregler som föreslås gälla även huvudmän med fler än två enheter och huvudmän som ingår i en koncern med fler än två enheter, under det första året efter att offentlighetsprincipen införts, är samma som för mindre huvudmän, nämligen att kraven som följer av offentlighetsprincipen kommer att ställas lägre när det gäller

- skyndsamhet,
- registrering av handlingar,
- i vilken form allmänheten kan ta del av handlingen, och
- arkiveringstid.

På sikt bör dessa enskilda huvudmän ha lika goda möjligheter att hantera de krav som offentlighetsprincipen för med sig som offentliga huvudmän. Nedan görs en konsekvensanalys som gäller övergångsåret.

Som nämnts ovan delar Skolinformationsutredningen in enskilda huvudmän utifrån elevantal, i små, stora och medelstora huvudmän (se SOU 2024:28, avsnitt 14.1). Utifrån storleksklassificeringen sammanfattar utredningen karaktärsdrag hos de olika huvudmannastorlekarna, se vidare figur 14.1. Stora huvudmän för endast förskola har enligt tabellen 15 enheter, och det är också utifrån det typfallet kostnaderna för sådana huvudmän är beräknade. Stora huvudmän som förutom förskola också har skola och fritidshem bedriver enligt tabellen 19 enheter. Utredningens kostnadsberäkningar för sådana huvudmän utgår dock från ett typfall där huvudmannen bedriver nio enheter (se SOU 2024:28, 14.15.2, sidan 334). Varför utredningen har valt detta antal enheter för detta typfall framgår inte. För jämförbarhetens skull utgår beräkningarna i denna promemoria dock från samma beräkningsgrund som utredningen, där huvudmannen som typfall har nio enheter.

Också för enskilda huvudmän som har fler än två enheter antas kostnader för offentlighetsprincipen uppstå utifrån personalens arbetstid, behov av juridiskt stöd, samt utifrån behov av utbildning och kompetensutveckling.

När det gäller lönekostnader görs i promemorian antagandet att förslagen om lättnader medför att lönekostnaden uppgår till 80 procent av de kostnader som utredningen beräknar för införande av offentlighetsprincipen med samma krav för hanteringen som för de offentliga huvudmännen (se SOU 2024:28, avsnitt 14.5). Utifrån detta antagande uppskattas den årliga lönekostnaden för stora enskilda huvudmän som endast bedriver förskola till 1 182 400 kronor. Den årliga lönekostnaden för en stor huvudman med nio enheter inom förskola, skola och fritidshem uppskattas till 1 224 000 kronor.

Kostnaderna för juridiskt stöd vid införande av förslagen i denna promemoria bedöms även för stora huvudmän motsvara de kostnader som Skolinformationsutredningen uppskattar till följd av införande av insynslagen med lista (se SOU 2024:28, avsnitt 28.3.3). Till skillnad från små och medelstora huvudmän antas stora huvudmän ha en jurist anställd centralt hos huvudmannen som kan hantera de juridiska bedömningar som krävs till en kostnad om 35 100 kronor per år. Denna uppskattade kostnad gäller såväl stora enskilda huvudmän som enbart bedriver förskola som sådana som också bedriver skola och fritidshem.

När det gäller kostnader för utbildning och kompetensutveckling uppskattas kostnaderna för stora enskilda huvudmän vara desamma som de Skolinformationsutredningen beräknar för att införa offentlighetsprincipen. I fråga om stora huvudmän som endast bedriver förskola beräknas kostnaden till 62 500 kronor per år. För stora huvudmän som också bedriver skola och fritidshem uppskattas den årliga kostnaden till 40 500 kronor. Skälet till att kostnaden här blir högre för huvudmän för endast förskola är att den kostnaden uppskattas för huvudmän med 15 enheter, medan kostnaden för huvudmän som även har skola och fritidshem uppskattas för endast nio enheter (se ovan).

Total årskostnad för stora huvudmän

Huvudmän som har fler än två enheter och som ingår i en koncern som omfattar fler än två enheter föreslås alltså omfattas av lättnader under ett år. Den totala uppskattade årskostnaden för sådana huvudmän (se Skolinformationsutredningens klassificering i SOU 2024:28, figur 14.1) under denna tid framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2 Total uppskattad årlig kostnad för offentlighetsprincipen för huvudmän som bedriver fler än två enheter och ingår i en koncern med fler än två enheter

Kostnader	Huvudmän som endast bedriver förskola	Huvudmän som utöver förskola också bedriver skola och fritidshem
Personalkostnader	1 182 400 kr	1 224 000 kronor
Juridiskt stöd	35 100 kr	35 100 kr
Utbildning och kompetensutveckling	62 500 kr	40 500 kr
Total kostnad per år	1 280 000 kr	1 299 600 kr

En sammanfattning av den beräknade totala årliga kostnaden för enskilda huvudmän som enligt utredningens definitioner betecknas som medelstora eller stora för att införa offentlighetsprincipen respektive insynslagen med lista, framgår av tabeller och löptext i avsnitten 14.5 och 28.4 i SOU 2024:28.

Enskilda huvudmän ersätts för sin verksamhet genom bidrag från kommunerna

Ett införande av offentlighetsprincipen för enskilda huvudmän bedöms enligt vad som beskrivits ovan medföra vissa kostnader. Förslagen i denna promemoria syftar till att underlätta det administrativa arbetet för vissa huvudmän som har begränsad tillgång till administrativ personal. Det ökade administrativa arbetet bedöms vara rimligt i relation till möjligheten för elever, vårdnadshavare och allmänheten att få insyn i enskilda huvudmäns verksamhet.

Enskilda huvudmän ersätts för sin verksamhet genom bidrag från kommunerna. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp för bl.a. elever med omfattande behov av särskilt stöd. Huvudregeln är att grundbeloppet till den enskilda huvudmannen ska vara

detsamma som den genomsnittliga kostnaden i kommunernas egen skolverksamhet. I grundbeloppet ska det bl.a. ingå ersättning för administrativa kostnader motsvarande tre procent av grundbeloppet. Skolinformationsutredningen konstaterar att enskilda huvudmän genom detta ersättningssystem redan får bidrag för administrativa kostnader, och att de kostnader som uppkommer genom offentlighetsprincipens införande får anses ingå i den delen av bidraget. Samma bedömning görs i denna promemoria.

Bedömningen går i linje med den bedömning som har gjorts i samband med att offentlighetsprincipen införts i andra privaträttsliga organ, t.ex. privata utbildningsanordnare såsom Chalmers Tekniska högskola AB och Internationella Handelshögskolan i Jönköping AB, genom att upptas i bilagan till OSL. Inte heller då har någon ersättning utgått för ökade administrativa kostnader.

5.1.2 Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen

Enligt Skolinformationsutredningen kan privata aktörer som driver verksamhet av mer begränsad omfattning få en mer omfattande administrativ belastning till följd av offentlighetsprincipen än aktörer med större verksamheter. Utredningen framför att detta kan försämra de små aktörernas konkurrensförmåga (se SOU 2024:28, avsnitt 27.2.1). Eftersom förslagen i denna promemoria innebär lättnader för mindre huvudmän, görs här bedömningen att förslagen värnar de mindre huvudmännens konkurrensförmåga.

Förslaget om att kommuner som överlämnar uppgifter som avser utbildning inom komvux på entreprenad genom avtal ska tillförsäkra sig tillgång till i lagen angivna handlingstyper, kan innebära en administrativ belastning för enskilda utbildningsanordnare som bedriver kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad. Den administrativa belastningen består i så fall av att företagen måste ge kommunerna tillgång till vissa handlingar. Redan i dag har kommunen en skyldighet att, när de sluter avtal med en enskild utbildningsanordnare, tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (10 kap. 9 § kommunallagen). I praktiken överlämnar alltså enskilda utbildningsanordnare handlingar redan i dag, varför den eventuellt ökade administrativa belastningen sannolikt kommer att vara begränsad. Förslaget kommer att i högre grad än i dag innebära samma villkor för enskilda utbildningsanordnare inom komvux avseende vilka handlingar som ska göras tillgängliga för kommunen. Detta bidrar till mer likvärdiga konkurrensförhållanden mellan företag. Den eventuellt ökade administrativa belastningen får dessutom anses befogad utifrån förslagets syften, bl.a. att säkerställa insynen i komvux som bedrivs på entreprenad.

5.2 Konsekvenser för offentlig verksamhet

5.2.1 Konsekvenser för kommuner

Kommunerna bedöms påverkas i viss mån av promemorians förslag genom att visst förberedande arbete kommer att behöva göras inför att författningsändringar träder i kraft. Förberedelserna bedöms motsvara de som Skolinformationsutredningen beskriver för införande av insynslagen (se vidare 2024:28, avsnitt 27.4.1). Utredningen bedömer att kommunernas kostnader kommer att påverkas endast marginellt av införandet av insynslagen. Samma bedömning görs i denna promemoria av promemorians förslag.

5.2.2 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Promemorians förslag om att i skollagen förtydliga att kommunerna genom avtalet med anordnare av komvux på entreprenad ska tillförsäkra sig tillgång till sådana handlingar från den överlämnande verksamheten som anges i skollagen bedöms innebära ett förtydligande av de bestämmelser som redan gäller och därmed innebära en mycket begränsad inskränkning av det kommunala självstyret. Inskränkningen bedöms med hänsyn till syftet med förslaget – att säkerställa likvärdiga förutsättningar i hela landet för insyn i utbildning som bedrivs inom komvux på entreprenad – vara proportionerligt.

5.2.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

Statens skolverk

Skolinformationsutredningen bedömer att förslaget om att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän kommer att ha viss påverkan på Statens skolverk (Skolverket), i och med att myndigheten ska tillhandahålla stöd för huvudmännen (se SOU 2024:28, avsnitt 13.3.3). Enligt utredningen har Skolverket redan i dag ett sådant material. Som en följd av förslagen i denna promemoria kan Skolverket komma att behöva anpassa materialet. Eventuella kostnader bör hanteras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag. Om Skolverket bedömer att det behövs en informationsinsats riktad till de enskilda huvudmännen bör även kostnaderna för denna hanteras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

Statens skolinspektion

Statens skolinspektion begär in olika dokument i sitt arbete med prövning av enskilda som vill godkännas som huvudmän för fristående skolor och fritidshem, liksom i sin tillsyn av huvudmännens verksamheter. Det förekommer att Skolinspektionen får framställningar om att lämna ut sådana handlingar som inkommit till myndigheten från de enskilda huvudmännen. Att enskilda huvudmän ska omfattas av offentlighetsprincipen kan komma

att leda till att antalet framställningar till Skolinspektionen om att lämna ut handlingar minskar. Detta bedöms dock endast påverka verksamheten på marginalen och inte innebära någon påverkan av betydelse för myndighetens kostnader. (Se vidare SOU 2024:28, avsnitt 13.3.3.)

Sveriges Domstolar

Promemorians förslag innebär ingen skillnad mot Skolinformationsutredningens förslag om införande av offentlighetsprincipen när det gäller vilka typer av beslut som kan överklagas till domstol. Se vidare SOU 2024:28, avsnitt 13.3.3.

Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern

Promemorians förslag innebär ingen skillnad mot Skolinformationsutredningens förslag om införande av offentlighetsprincipen när det gäller JO:s och JK:s tillsyn. (Se vidare SOU 2024:28, avsnitt 13.3.3.)

5.3 Integritetsanalys

Förslagen i denna promemoria innebär att enskilda och myndigheter ska ha rätt till insyn i vissa handlingar hos enskilda huvudmän. Skolinformationsutredningen analyserar konsekvenserna för barns, elevers och anställdas integritet vid införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän (se vidare SOU 2024:28, avsnitt 13.4). Bedömningen när det gäller förslagen i promemorian skiljer sig inte från utredningens.

5.4 Konsekvenser för barn och elever

Barn och elever påverkas indirekt av förslagen i promemorian genom att de utgör en stor del av de individer vars uppgifter kommer att finnas i de handlingar som blir allmänna och kan begäras ut hos de enskilda huvudmännen om förslagen införs. Förslagen omfattar de barn och elever som går i fristående förskola eller är elever i fristående skola eller fritidshem. År 2022 omfattade de enskilda huvudmännens verksamhet inom dessa skolformer drygt 403 000 barn och elever. Skolinformationsutredningen analyserar konsekvenserna för barn och elever vid införande av offentlighetsprincipen (se vidare SOU 2024:28, avsnitt 13.5). Bedömningen avseende promemorians förslag skiljer sig inte från utredningens.

5.5 Övriga konsekvenser

5.5.1 Konsekvenser för jämställdhet och integration

Förslagen och bedömningarna i denna promemoria bedöms inte medföra några konsekvenser för jämställdheten. Förslagen och bedömningarna

bedöms inte heller påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

5.5.2 Konsekvenser i förhållande till EU-rätten

Förslagen berör inte frågor som regleras i EU-rätten.

6 Författningskommentar

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

2 kap.

3 a § *Det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos sådana enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800), om handlingarna hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet. Sådana huvudmän ska vid tillämpningen av denna lag jämiställas med myndigheter.*

Paragrafen, som är ny, innebär att regleringen om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska gälla för enskilda huvudmän inom skolväsendet som är juridiska personer, för handlingar som hör till den verksamhet som den juridiska personen bedriver i egenskap av huvudman.

Av första meningen framgår att bestämmelserna i 2 kap. TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska gälla hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet. Bestämmelser om godkännande av enskilda som huvudmän inom skolväsendet finns i skollagen (2010:800). Enskilda fysiska eller juridiska personer kan godkännas som huvudmän för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem (2 kap. 5 § skollagen). Bestämmelserna i förevarande paragraf gäller endast för enskilda juridiska personer, t.ex. aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar eller stiftelser. Enskilda fysiska personer som är huvudmän inom skolväsendet omfattas således inte. Dödsbon och konkursbon efter fysiska personer omfattas inte heller av bestämmelsens tillämpningsområde. Detta behöver inte anges särskilt. Dödsbon och konkursbon faller utanför tillämpningsområdet redan på grund av att det är den fysiska personen som är godkänd som huvudman och såväl dödsbon som konkursbon efter en fysisk person är juridiska personer och huvudmannskapet tas inte automatiskt över av dödsboet eller konkursboet.

Av första meningen framgår vidare att rätten att ta del av allmänna handlingar hos huvudmannen endast gäller sådana handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet. Om en juridisk person

som är godkänd som huvudman bedriver även annan verksamhet gäller således inte reglerna om allmänna handlingars offentlighet för handlingar som hör till den verksamheten. Med verksamhet som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet avses all den verksamhet som den juridiska personen bedriver i egenskap av huvudman. Det är således inte bara handlingar som hör till den verksamhet som utgör den egentliga utbildningen i snäv mening som omfattas. Exempelvis omfattas även personaladministrativ verksamhet som avser den personal som utför arbetsuppgifter inom utbildningen, liksom handlingar som hör till den del av verksamheten som består i att anskaffa, förvalta och underhålla de lokaler där utbildningen bedrivs.

Av *andra meningen* framgår att de enskilda huvudmän som omfattas av bestämmelsen ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av denna lag. Det innebär bl.a. att enskilda huvudmän ska tillämpa bestämmelserna i 4–6 kap. om myndigheters hantering av allmänna handlingar. Vissa undantag från detta finns för mindre huvudmän, se 2 kap. 3 b §, 4 kap. 2 a §, 5 kap. 2 a § och 6 kap. 1 b–1 d §§, se kommentaren till dessa bestämmelser. Bestämmelsen innebär också att enskilda huvudmän ska jämföras med myndigheter vid tillämpning av sekretessbestämmelser. Det innebär att sekretessbestämmelser som gäller hos myndigheter till skydd för allmänna intressen blir tillämpliga hos enskilda huvudmän. Exempelvis kan bestämmelsen om sekretess för uppgift om myndighets affärs- och driftsförhållanden, 19 kap. 1 §, bli tillämplig på uppgifter om en enskild huvudmans verksamhet. När det gäller bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda görs en åtskillnad mellan uppgifter om en enskild huvudman och uppgifter om enskilda i huvudmannens verksamhet, t.ex. elever. När en myndighet, t.ex. en statistikmyndighet, tillämpar bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda ska bestämmelserna, t.ex. den s.k. statistiksekretess som gäller enligt 24 kap. 8 § till skydd för enskilda, inte tillämpas på uppgifter om enskilda huvudmän eftersom de jämföras med myndigheter. Däremot ska enskilda huvudmän i sin verksamhet – i likhet med myndigheter – tillämpa bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda på sådana enskilda som förekommer i huvudmannens verksamhet, t.ex. elever. Exempelvis gäller enligt 23 kap. 2 § första stycket sekretess i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan 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. Det ska här uppmärksammas att sekretess till skydd för enskilda inte gäller gentemot den enskilde själv, se 12 kap. 1 § OSL och som huvudregel inte heller i förhållande till den enskildes vårdnadshavare, se 12 kap. 3 § OSL. Den enskilde kan också efterge sådan sekretess, se 12 kap. 2 § OSL.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

3 b § *För sådana juridiska personer som avses i 3 a § och som har godkännande som huvudman för högst två enheter, som kan vara förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem, eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två sådana enheter, gäller 6 kap. 1 c och 1 d §§ i stället för 2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihets-*

förordningen. En sådan sammanställning som avses i 2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförordningen anses inte förvarad hos en sådan huvudman. För sådana huvudmän gäller inte heller 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen.

Paragrafen, som är ny, innebär att vissa undantag från bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar ska gälla hos vissa enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet.

Av *första meningen* framgår att detta gäller enskilda huvudmän som har godkännande för högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem). Med förskoleenhet, skolenhet och fristående fritidshem avses detsamma som i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800). Med förskoleenhet avses således av en huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad. Med skolenhet avses av en huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad. Med fristående fritidshem avses sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket skollagen. Det framgår vidare av första meningen att en huvudman, som visserligen bara har godkännande för en sådan enhet, men som ingår i en koncern där även ett annat koncernföretag är godkänt som huvudman inom skolväsendet, bara omfattas av undantagen om även det andra koncernföretaget bara har ett godkännande för enhet. En huvudman omfattas inte av undantagen om det i koncernen totalt, inklusive huvudmannens egen enhet, finns fler än två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem). Om exempelvis ett aktiebolag, som är huvudman för bara en fristående skola, är dotterbolag i en koncern där ett eller flera andra dotterföretag är godkända som huvudmän, och företagen som ingår i koncernen tillsammans är huvudmän för minst tre enheter, gäller alltså inte de aktuella undantagen utan bolaget ska fullt ut tillämpa regleringen om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF och OSL.

Med koncern och koncernföretag avses detsamma som i relevanta lagar på det associationsrättsliga området, främst årsredovisningslagen (1995:1554), stiftelselagen (1994:1220), aktiebolagslagen (2005:551) och lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. Enligt dessa lagar utgör moderföretag eller moderbolag och dotterföretag eller dotterbolag tillsammans en koncern. Med koncernföretag avses företag i samma koncern. I de nämnda lagarna finns detaljerade definitioner av begreppen moderföretag och dotterföretag (se 1 kap. 4 § årsredovisningslagen, 1 kap. 5 § stiftelselagen, 1 kap. 11 § aktiebolagslagen och 1 kap. 10–12 §§ lagen om ekonomiska föreningar).

Av *andra meningen* framgår att rätten att ta del av sådana sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling som kan göras med rutinbetonade åtgärder inte gäller hos sådana huvudmän som avses i första meningen. Inte heller det s.k. frågeförbudet enligt 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen gäller hos sådana huvudmän.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

4 kap.

2 a § *Bestämmelserna i 2 § gäller inte för huvudmän som avses i 2 kap. 3 b §.*

Paragrafen, som är ny, innebär att huvudmän som enligt 3 b § omfattas av lättnader i förhållande till vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen undantas från skyldigheten att upprätta en beskrivning över allmänna handlingar.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

4 § I arkivlagen (1990:782) finns bl.a. bestämmelser om att hänsyn ska tas till arkivvården vid framställning och registrering av allmänna handlingar, om gallring, överlämnande av arkiv eller annat avhändande av allmänna handlingar samt om arkivmyndigheter och deras uppgifter.

Enligt 2 a § andra stycket arkivlagen (1990:782) gäller den lagen inte för huvudmän som avses i 2 kap. 3 b §. För sådana huvudmän finns bestämmelser om bevarande och vård av allmänna handlingar i skollagen (2010:800).

Paragrafen innehåller en hänvisning till vissa bestämmelser i arkivlagen.

I det nya *andra stycket* finns en upplysning om att arkivlagen inte gäller sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 b §. Vidare finns en upplysning om att bestämmelser om bevarande och vård av allmänna handlingar hos sådana huvudmän i stället finns i skollagen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

5 kap.

2 a § *Sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 b § behöver endast hålla allmänna handlingar ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Allmänna handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för verksamheten behöver dock inte hållas ordnade.*

Paragrafen, som är ny, innebär att huvudmän som enligt 2 kap. 3 b § omfattas av lättnader i förhållande till vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, undantas från skyldigheten att registrera allmänna handlingar.

Av *första meningen* framgår att sådana huvudmän inte behöver registrera allmänna handlingar. Handlingarna ska dock som huvudregel hållas ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Detta kan exempelvis innebära att sådana handlingar läggs i tidsföljd i en akt eller att handlingarna annars ordnas enligt något system som gör det lätt för en utomstående att skaffa sig en överblick över vilka handlingar som finns (Lenberg, Geijer, Tansjö, Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar, s. 5:1:4). Detta motsvarar vad som gäller för offentliga huvudmän inom skolväsendet när det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess (5 kap. 1 § tredje stycket OSL).

Bestämmelsen innebär att informationshanteringen ska kunna anpassas oavsett i vilken grad handlingarna är i digital form eller i pappersform. Det centrala är att handlingarna systematiseras så att de berörda enskilda huvudmännen har förutsättningar att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar så snabbt som möjligt.

Av *andra meningen* framgår att allmänna handlingar som uppenbart är av ringa betydelse inte behöver hållas ordnade.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

6 kap.

1 b § *Regeringen får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § får ta ut avgifter för avskrift eller kopia av allmän handling och för elektroniskt utlämnande av sådan handling.*

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter som huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § ska få ta ut för avskrift eller kopia av allmän handling och för elektroniskt utlämnande av sådan handling.

Av 2 kap. 3 a § framgår att det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos sådana enskilda huvudmän inom skolväsendet som anges i paragrafen. Av 2 kap. 16 § första stycket TF följer att det finns en rätt att få ta del av en allmän handling genom att få en kopia eller avskrift av handlingen mot fastställd avgift. Av 2 kap. 3 b § förevarande lag framgår att bl.a. denna bestämmelse i TF inte gäller för vissa huvudmän. För sådana huvudmän gäller i stället 6 kap. 1 c och 1 d §§ i denna lag. Bemyndigandet i förevarande paragraf gäller dock för samtliga huvudmän som omfattas av regleringen om handlingsoffentlighet enligt 2 kap. 3 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

1 c § *Sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 b § ska behandla en begäran om att få ta del av en handling inom den tid som är rimlig med hänsyn till vad begäran omfattar, verksamhetens organisation och omfattning samt andra särskilda omständigheter.*

Paragrafen, som är ny, reglerar vad sådana mindre huvudmän som avses i 2 kap. 3 b §, och som där undantas bl.a. från kravet i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen (TF) att skyndsamt behandla en begäran om att få ta del av en allmän handling, hur sådana huvudmän ska behandla en sådan begäran i stället.

Av paragrafen framgår att sådana huvudmän ska behandla en begäran om att få ta del av en handling inom den tid som är rimlig med hänsyn till vad begäran omfattar, verksamhetens organisation och omfattning samt andra särskilda omständigheter. Behandling inom rimlig tid bör i normalfallet innebära inom en vecka. Så kan vara fallet om begäran gäller ett begränsat antal handlingar och framställs under pågående läsår. När det gäller okomplicerade framställningar som avser enstaka handlingar som inte omfattas av sekretess är det dock rimligt att huvudmannen tar ställning inom kortare tid än en vecka. Samtidigt behövs det utrymme för andra situationer, som exempelvis då begäran om få ta del av handlingar avser ett stort antal handlingar eller om det av något skäl inte finns resurser att hantera en begäran inom en vecka, t.ex. under uppehåll mellan läsår eller mellan höst- och vårterminerna. Vid en bedömning av om en tidsutdräkt är rimlig eller inte kan verksamhetens förutsättningar och resurser spela in. Det bör dock krävas något utöver det vanliga för att en tidsfrist om en vecka ska få överskridas. Det bör således vara relativt ovanligt att de huvudmän som har en stor enhet med administrativ personal kan hävda att

en längre tid än en vecka är rimligt. För de mindre huvudmännen kan det dock finnas större utrymme särskilt under semestertid eller lov.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

1 d § *Den som hos en huvudman som avses i 2 kap. 3 b § begär att få ta del av en allmän handling som får lämnas ut, ska få ta del av handlingen på det sätt som huvudmannen bestämmer och som är lämpligt i det enskilda fallet.*

Paragrafen, som är ny, reglerar hur en sådan mindre enskild huvudman som enligt 2 kap. 3 b § omfattas av lätnader i förhållande till vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen (TF), ska lämna ut en allmän handling.

Det finns inte någon skyldighet för sådana huvudmän att på begäran lämna ut en handling på något särskilt sätt. Sådana huvudmän får besluta hur den som har begärt handlingen ska få ta del av den. Huvudmannen får dock inte välja ett sätt för utlämnande som försvårar för allmänheten att utöva sin rätt att få ta del av en allmän handling hos huvudmannen. Detta framgår av att det i lagtexten anges att huvudmannen alltid ska lämna ut handlingar på det sätt som är lämpligt i det enskilda fallet. Vad som är lämpligt måste bedömas med hänsyn till både verksamheten och till den sökande. I många fall kan det vara enklast för huvudmannen att ge insyn i handlingar i digitalt format. Huvudmannen kan även välja att exempelvis lämna ut papperskopior eller att låta sökanden ta del av handlingen på plats i huvudmannens lokaler. Någon rätt att ta del av handlingar på det sättet finns dock inte hos aktuella huvudmän.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

11 § Vid överklagande enligt 7 § första eller andra stycket av beslut av sådana organ som avses i 2 kap. 3–4 §§ tillämpas 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Paragrafen innebär att privaträttsliga organ som ska tillämpa bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar, och som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av denna lag, ska tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) när ett beslut om att inte lämna ut en allmän handling eller att lämna ut handlingen med förbehåll överklagas. Paragrafen kommenteras i Skolinformationsutredningens slutbetänkande (SOU 2024:28 avsnitt 30.1).

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 en sådan huvudman som avses i 2 kap. 3 a § beträffande sådan verksamhet som avses i samma bestämmelse, 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 styrelse-suppleant i organet.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om meddelarfrihet samt efterforsknings- och repressalieförbud när det gäller anställda och uppdragstagare hos sådana privaträttsliga företag och organ som ska tillämpa bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av denna lag.

I paragrafens *första stycke* görs ett tillägg genom vilket även enskilda huvudmän inom skolväsendet samt anställda och uppdragstagare hos sådana huvudmän omfattas av bestämmelserna i paragrafen. Ändringen innebär att meddelarfrihet och meddelarskydd ska gälla för anställda och uppdragstagare hos sådana huvudmän. Genom bestämmelsen begränsas möjligheterna att sluta avtal som inskränker meddelarfriheten.

Enligt *första punkten* har anställda eller uppdragstagare hos en enskild huvudman inom skolväsendet i verksamhet som godkännandet omfattar, rätt att i enlighet med TF och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande. Med detta avses lämnande av uppgifter för publicering i medier som omfattas av TF och YGL, bl.a. ljudradio, tv, tidningar och vissa webbplatser (1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1–2 §§ YGL).

Begreppet uppdragstagare hos enskilda huvudmän omfattar personer som på grund av uppdrag m.m. hos den enskilda huvudmannen har fått kännedom om uppgiften genom att delta i verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman (jfr 2 kap. 1 §). En uppdragstagare har tillräcklig anknytning till den verksamhet som omfattas av godkännandet om hon eller han utför en uppgift som vanligen ska fullgöras av en anställd i verksamheten eller som i vart fall naturligen skulle kunna utföras av en anställd. Även personer som är inhyrda från ett bemanningsföretag under kortare eller längre tid för att arbeta i den aktuella verksamheten omfattas av bestämmelsen i förhållande till den inhyrande huvudmannen när de lämnar uppgifter om den verksamhet som omfattas av dennes godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800). Om uppdragstagarens anknytning till den aktuella verksamheten är alltför vag är det inte fråga om en sådan uppdragstagare som avses i bestämmelsen. Ett exempel på det är en tillfälligt inhyrd entreprenör som utför arbete på en skolfastighet.

Enligt *andra punkten* gäller ett repressalieförbud för huvudmannen, dvs. ett förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk. Ett ingripande som är förbjudet för huvudmannen enligt denna punkt kan vara t.ex. uppsägning men också andra åtgärder som en utebliven löneökning eller befordran eller att den anställda fräntas vissa arbetsuppgifter på grund av ett utnyttjande av meddelarfriheten (prop. 2005/06:162 s. 19). Förbudet omfattar också andra åtgärder med mindre påtagliga konsekvenser, såsom tillrättavisande utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar s. 13:2:2). Den som uppsåtligt ingriper i strid med denna punkt döms, om åtgärden utgörs

avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år (14 kap. 1 § OSL). Med ”liknande åtgärd” avses en åtgärd som har en effekt som kan jämföras med avskedande, uppsägning eller meddelande av disciplinpåföljd, t.ex. ett fråntagande av merparten av en persons arbetsuppgifter eller vissa allvarigare fall av utebliven löneökning.

Andra ingripanden som i och för sig är förbjudna enligt denna punkt i 13 kap. 2 § omfattas inte av straffbestämmelsen i 14 kap. 1 §. Utanför det straffbelagda området är företrädare för staten, kommuner, regioner och kommunalförbund underkastade JK:s och JO:s tillsyn och det har förutsatts att de rättar sig efter de uttalanden som dessa tillsynsorgan gör i hithörande frågor (prop. 2009/10:81 s. 42). Det förutsätts på motsvarande sätt att enskilda huvudmän inom skolväsendet och andra privaträttsliga subjekt som jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL låter sig vägledas av tillsynsorganens uttalanden.

Efterforskningsförbudet i *tredje punkten* innebär att det är förbjudet för huvudmannen att efterforska en 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 framträtt i en sådan framställning (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL).

Förbudet riktas inte bara mot det privaträttsliga organets legala företrädare utan mot var och en som kan sägas agera för företagets räkning. På motsvarande sätt som när det gäller efterforskningsförbudet i grundlagarna får man i det enskilda fallet ta ställning till om den efterforskande har en sådan ställning eller ett sådant uppdrag att denne kan sägas agera för företagets räkning (jfr t.ex. NJA 2001 s. 673).

Det är bara Justitiekanslern (JK), som är ensam åklagare på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området, som får efterforska och vidta åtgärder som är nödvändiga för att åtal ska kunna väckas. En arbetsgivare som misstänker att någon gjort sig skyldig till brott enligt 7 kap. 3 § TF eller 3 kap. 5 § YGL, dvs. ett brott mot en tystnadsplikt som inskränker meddelarfriheten, får alltså inte själv försöka ta reda på vem som lämnat uppgifterna till media utan har att vända sig till JK med en anmälan. Det är sedan en uppgift för JK att ta ställning till om förundersökning ska inledas och vilka efterforskningsåtgärder som eventuellt ska vidtas. Efterforskning från arbetsgivarens sida får bara ske för att ingripa mot ageranden som helt faller utanför grundlagarnas materiella tillämpningsområde, t.ex. spridning av barnpornografi.

19 kap.

1 a § *Skretess enligt 1 § gäller inte hos sådana huvudmän som anges i 2 kap. 3 a § för uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Detsamma gäller uppgifter om antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet och personalomsättning.*

Paragrafen kommenteras i Skolinformationsutredningens slutbetänkande (SOU 2024:28 avsnitt 30.1).

2 § Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 1 § från en annan myndighet, blir 1 § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten. Sekretessen gäller dock inte om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

Första stycket gäller inte för uppgifter som en huvudman som avses i 2 kap. 3 a § lämnar till en myndighet för att fullgöra en uppgiftsskyldighet enligt skollagen (2010:800) eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen i den utsträckning som behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna tillgodose allmänhetens behov av insyn i huvudmannens verksamhet.

Paragrafen kommenteras i Skolinformationsutredningens slutbetänkande (SOU 2024:28 avsnitt 30.1).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 a § gäller inte handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före ikraftträdandet.

3. Under 2027 ska undantagsbestämmelserna i 2 kap. 3 b §, 4 kap. 2 a och 4 §§, 5 kap. 2 a § och 6 kap. 1 c och 1 d §§ gälla för samtliga enskilda huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 3 a §.

Av första punkten framgår att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2027.

Av andra punkten framgår att rätten att ta del av allmänna handlingar hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet inte gäller handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före ikraftträdandet.

Av tredje punkten framgår att de lättnadsregler i förhållande till vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen (TF), som enligt 2 kap. 3 b § gäller för mindre huvudmän, under en övergångsperiod på ett år även ska gälla för övriga enskilda huvudmän som enligt 2 kap. 3 a § ska tillämpa regleringen om handlingsoffentlighet i TF och regleringen i denna lag. Under denna övergångstid kommer alltså lättnadsreglerna att gälla för samtliga enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet. Från och med den 1 januari 2028 ska sådana huvudmän, som har minst tre enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem) eller ingår i en koncern som sammantaget har minst tre sådana enheter, fullt ut tillämpa samma bestämmelser som gäller för statliga och kommunala myndigheter.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

6.2 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 arkiv hos

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

2. sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen till den del arkivet hör till sådan verksamhet som avses i samma bestämmelse.

Första stycket 2 gäller dock inte sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen. För sådana huvudmän finns bestämmelser om bevarande och vård av allmänna handlingar i skollagen (2010:800).

Paragrafen innebär att tillämpningen av de bestämmelser som gäller för kommunala myndigheters arkiv utvidgas till att gälla även för arkiv hos vissa privaträttsliga organ som ska tillämpa bestämmelserna om rätt att ta del av allmänna handlingar och som ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortat OSL.

Paragrafen delas upp i två stycken och *första stycket* delas upp i två punkter. Den nya *andra punkten* innebär att det som enligt arkivlagen gäller för kommunala arkiv också ska gälla för arkiv hos sådana juridiska personer som har godkänts som enskilda huvudmän för fristående skolor enligt 2 kap. 5 § skollagen (2020:800) till den del arkivet hör till verksamhet som omfattas av godkännandet.

Av *andra stycket* framgår att första stycket andra punkten inte gäller sådana huvudmän som enligt 2 kap. 3 b § OSL omfattas av lättnader i förhållande till vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen. För sådana huvudmän finns i stället bestämmelser om bevarande och vård av allmänna handlingar i 29 kap. 18 § skollagen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

8 § Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och regionstyrelsen i regionen, om inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 a § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§. I de fall flera kommuner eller flera regioner bestämmer tillsammans i ett sådant företag som avses i 2 a § *första stycket 1* fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller region som kommunerna eller regionerna kommer överens om. För sådana huvudmän som avses i 2 a § *första stycket 2* och *andra stycket samma paragraf* fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun där huvudmannen bedriver sådan verksamhet som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I de fall huvudmannen bedriver sådan verksamhet i flera kommuner fullgörs uppgiften för handlingar som avser en viss förskole- eller skolenhet eller ett fritidshem eller en viss administrativ enhet av den kommun där enhetens arkiv bildas.

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.

I paragrafen finns bestämmelser om statliga och kommunala arkivmyndigheter.

Ändringarna i *tredje stycket* innebär att den kommunala arkivmyndigheten ska vara tillsynsmyndighet för arkiv hos sådana enskilda huvudmän inom skolväsendet som inte är undantagna från arkivlagens tillämpningsområde enligt 2 a § andra stycket, och ska se till att dessa fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen. Det är den kommunala arkivmyndigheten i den kommun där verksamheten bedrivs, dvs. den kommun där den fristående förskolan, den fristående skolan eller det fristående fritidshemmet ligger, som ska fullgöra uppgiften som arkivmyndighet för dessa arkiv. I det fall enhetens arkiv bildas på en annan plats än i den kommun där verksamheten bedrivs, t.ex. i ett centralt arkiv, ska tillsynen i stället utövas av arkivmyndigheten i den kommun där arkivet bildas. Av 3 § arkivlagen framgår var arkiv bildas.

En huvudman kan även bedriva annan verksamhet som omfattas av godkännandet än själva förskolan, skolan eller fritidshemmet, t.ex. administrativa funktioner, i någon annan kommun än den eller där huvudmannens förskola, skola eller fritidshem ligger. I ett sådant fall har den kommun där den administrativa verksamheten bedrivs tillsyn över denna enligt arkivlagen.

16 a § *Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer 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 hos sådana huvudmän och för mottagande och förvaring av övertagna arkiv från sådana huvudmän.

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndiganden att meddela föreskrifter som gäller för enskilda huvudmän inom skolväsendet som omfattas av arkivlagen.

Enligt *första stycket* får regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en kommun, meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana enskilda huvudmän inom skolväsendet som inte är undantagna från arkivlagens tillämpningsområde enligt 2 a § andra stycket.

I *andra stycket* införs ett bemyndigande för kommunen att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och för mottagande och förvaring av övertagna arkiv från sådana huvudmän.

6.3 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.

Paragrafen reglerar en rätt till insyn i verksamheten vid en fristående förskoleklass för den kommun där förskoleklassen är belägen.

Ändringen innebär att lägeskommunens rätt till insyn inte längre ska utövas för att allmänhetens behov av insyn ska tillgodoses. Allmänhetens insynsbehov tillgodoses i stället genom att bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar gäller hos enskilda huvudmän inom skolväsendet enligt 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

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 den fristående skolan 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 §. Bestämmelsen gäller endast fritidshem som anordnas vid en fristående skola. Fristående fritidshem, dvs. sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (1 kap. 3 § och 2 kap. 7 § andra stycket) står enligt 26 kap. 4 § under tillsyn av den kommun där fritidshemmet är beläget. Någon särskild bestämmelse om insyns rätt för lägeskommunen när det gäller ett fristående fritidshem har därför inte ansetts behövas.

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 §.

23 kap.

8 a § Om en kommun överlämnar uppgifter som avser undervisning inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad ska kommunen för att ge allmänheten insyn i verksamheten genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av avtalet och är

1. hänförliga till elever,
2. hänförliga till personal,
3. räkenskapshandlingar,
4. verksamhetsanknutna handlingar.

Med handlingar hänförliga till elever avses

1. betygsdokument,
2. elevlösningar som inte avser nationella prov,
3. individuell studieplan,
4. dokumentation av disciplinära och andra särskilda åtgärder,
5. elevs närvaro och frånvaro, och
6. elevers scheman.

Med handlingar hänförliga till personal avses

1. ansökningshandlingar och andra handlingar i ett anställningsärende,
2. personals scheman,
3. disciplinära beslut och utredningar i disciplinärenden,
4. beslut om omplacering eller pensionering av en anställd,
5. handlingar om lön, och
6. lönekartläggning.

Med räkenskapshandlingar och liknande avses

1. grundbokföring och huvudbokföring,
2. sidoordnad bokföring,
3. verifikationer,
4. handling som en verifikation hänvisar till,
5. systemdokumentation och behandlingshistorik,
6. årsredovisning och årsbokslut,

7. avtal och handlingar av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden, och

8. handlingar i övrigt som är av betydelse för att det ska gå att följa och förstå de enskilda bokföringsposternas behandling i bokföringen.

Med verksamhetsanknutna handlingar avses

1. handling som visar utförarens interna struktur,
2. budget,
3. utbildningskoncept,
4. underlag för mottagande och urval av elever,
5. dokumentation av systematiskt kvalitetsarbete, och
6. dokumentation av åtgärder mot diskriminering och mot kränkande behandling.

Paragrafen är ny och reglerar kommunernas skyldighet att tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i kommunal vuxenutbildning (komvux) som har överlämnats på entreprenad enligt 23 kap. 8 § skollagen.

I 10 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) anges att om en kommun sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. I den nya paragrafen preciseras den skyldigheten avseende komvux på entreprenad, genom att det föreskrivs att kommunen genom avtalet ska tillförsäkra sig tillgång till handlingar som omfattas av de handlingstyper som anges i paragrafen.

I *första stycket* anges vilka handlingstyper som kommunen ska försäkra sig tillgång till. Dessa är handlingar hänförliga till elever, handlingar hänförliga till personal, räkenskapshandlingar samt verksamhetsanknutna handlingar.

Av *andra stycket* framgår vilka handlingar som utgör handlingar hänförliga till elever som kommunen ska försäkra sig tillgång till. För en kommentar hänvisas till författningskommentaren till Skolinformationsutredningens förslag till insynslag (SOU 2024:28 avsnitt 31.1).

Av *tredje stycket* framgår vilka handlingar som utgör handlingar hänförliga till personal som kommunen ska försäkra sig tillgång till. För en kommentar hänvisas till författningskommentaren till Skolinformationsutredningens förslag till insynslag (SOU 2024:28 avsnitt 31.1).

Av *fjärde stycket* framgår vilka handlingar som utgör räkenskaps-handlingar som kommunen ska försäkra sig tillgång till. För en kommentar hänvisas till författningskommentaren till Skolinformationsutredningens förslag till insynslag (SOU 2024:28 avsnitt 31.1).

Av *femte stycket* framgår vilka handlingar som utgör verksamhetsanknutna handlingar som kommunen ska försäkra sig tillgång till. För en kommentar hänvisas till författningskommentaren till Skolinformationsutredningens förslag till insynslag (SOU 2024:28 avsnitt 31.1).

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

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.

Den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven gymnasieskola eller enskilt bedriven anpassad gymnasieskola får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om någons personliga förhållanden i ett ärende enligt 22 kap. 14 § om mottagande till utbildning där distansundervisning används.

För det allmännas verksamhet *och för verksamhet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* gäller bestämmelserna i *den lagen*.

Paragrafen reglerar tystnadsplikt i enskilt bedriven utbildning inom skolväsendet eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. samt i annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen.

I *tredje stycket* görs en ändring så att det framgår att verksamheten hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet omfattas av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Verksamhet inom skolväsendet som har en enskild fysisk person som huvudman omfattas däremot fortfarande av bestämmelserna om tystnadsplikt i denna paragraf. I förslaget till ändring i 2 kap. 3 a § OSL anges att det som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla hos enskilda juridiska personer som har godkänts som huvudmän inom skolväsendet för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar, samt att sådana huvudmän vid tillämpningen av OSL ska jämföras med myndigheter, se kommentaren till 2 kap. 3 a § OSL.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

18 § *Sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska bevara och vårda allmänna handlingar så att rätten att ta del av dem kan tillgodoses i minst sju år. Handlingarna får dock gallras tidigare i samma utsträckning som är föreskrivet för motsvarande kommunal verksamhet i den kommun där huvudmannens verksamhet bedrivs.*

En fysisk person eller en sådan juridisk person som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som är huvudman 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.

Paragrafen reglerar en skyldighet för huvudmän för fristående skolor där betyg sätts att lämna över betygsdokument till den kommun där skolan ligger. Den ändras till följd av att offentlighetsprincipen införs för enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet, samtidigt som vissa lättnadsregler ska gälla för vissa sådana huvudmän.

I det nya *första stycket* finns bestämmelser om skyldighet att bevara och vårda allmänna handlingar som gäller i stället för arkivlagen (1990:782) för sådana huvudmän som enligt 2 kap. 3 b § OSL omfattas av lättnader i förhållande till vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen.

Skyldigheten att bevara allmänna handlingar gäller som huvudregel i minst sju år från det att handlingen kom in till eller upprättades hos huvudmannen. Ordet ”minst” markerar att det kan vara önskvärt att vissa handlingar bevaras längre än så. Huvudmannen får dock gallra allmänna handlingar tidigare än sju år i samma utsträckning som är föreskrivet för motsvarande kommunal verksamhet i den kommun där huvudmannens skola, förskola eller fritidshem ligger.

Att handlingarna ska hållas vårdade innebär att de ska skyddas mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. Det innebär att handlingarna måste skyddas mot yttre faktorer som brand eller fukt. Det innebär också att informationssystem för bevarande av handlingar måste ha en viss nivå av säkerhet så att systemet inte drabbas av tekniska problem eller att handlingar försvinner av någon annan anledning.

I *andra stycket* finns den nuvarande bestämmelsen om en skyldighet för huvudmän för fristående skolor där betyg sätts att lämna över betygsdokument till den kommun där skolan ligger. Tillämpningsområdet begränsas till att avse sådana huvudmän som inte omfattas av arkivlagen, dvs. dels fysiska personer, dels juridiska personer som har godkännande

som huvudman för högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem), och som inte heller ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman för högst två sådana enheter.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.*
- 2. Tystnadsplikten enligt 29 kap. 14 § skollagen ska fortfarande gälla för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet när det gäller förhållanden före ikraftträdandet.*

Av första punkten framgår att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2027.

Av andra punkten framgår att, när det gäller förhållanden före ikraftträdandet, ska den tystnadsplikt som följer av 29 kap. 14 § fortsätta gälla hos de enskilda huvudmän inom skolväsendet som från och med ikraftträdandet ska tillämpa regleringen om offentlighet och sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Jämförelse mellan vissa lagförslag i SOU Bilaga 2024:28 och lagförslagen i denna promemoria

OBS! Kursiveringar görs i jämförelse mellan de rubricerade lagförslagen, inte i förhållande till gällande lydelse.

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

Lydelse enligt SOU 2024:28

Föreslagen lydelse enligt PM

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

dels att 6 kap. 11 §, 13 kap. 2 § och 19 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 2 kap. 3 a §, 6 kap. 1 b–e §§ och 19 kap. 1 a § och närmast före 19 kap. 1 a § en ny rubrik med följande lydelse.

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

dels att 4 kap. 4 §, 6 kap. 11 §, 13 kap. 2 § och 19 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 2 kap. 3 a och 3 b §§, 4 kap. 2 a §, 5 kap. 2 a §, 6 kap. 1 b–d §§ och 19 kap. 1 a §, av följande 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 enskilda juridiska personer, med undantag för dödsbo och fysisk persons konkursbo, som bedriver offentligt finansierad verksamhet och som

1. enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) är godkända huvudmän för förskolor, förskoleklasser, grundskolor, gymnasieskolor eller fritidshem som avses i 2 kap. 7 § andra stycket skollagen,

2. enligt avtal utför uppgifter enligt 23 kap. skollagen (entreprenad) med undantag av verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen, eller

3. enligt 24 kap. 11–15 §§ skollagen bedriver utbildning vid

Det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800), om handlingarna hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet. Sådana huvudmän ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Första stycket gäller handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten.

Sådana juridiska personer som avses i första stycket ska vid tillämpningen av denna lag jämnställas med myndigheter.

3 b §

För sådana juridiska personer som avses i 3 a § och som har godkännande som huvudman för högst två enheter, som kan vara förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem, eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två sådana enheter, gäller 6 kap. 1 c och 1 d §§ i stället för 2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen. En sådan sammanställning som avses i 2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförordningen anses inte förvarad hos en sådan huvudman. För sådana huvudmän gäller inte heller 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen.

4 kap.

2 a §

Bestämmelserna i 2 § gäller inte för huvudmän som avses i 2 kap.

3 b §.

4 §

I arkivlagen (1990:782) finns bl.a. bestämmelser om att hänsyn ska tas till arkivvården vid framställning och registrering av allmänna handlingar, om gallring, överlämnande av arkiv eller annat avhållande av allmänna handlingar samt om arkivmyndigheter och deras uppgifter.

Enligt 2 a § andra stycket arkivlagen (1990:782) gäller den lagen inte för huvudmän som avses i 2 kap. 3 b §. För sådana huvudmän finns bestämmelser om bevarande

5 kap.

2 a §§

Bestämmelserna i 1 och 2 §§ gäller inte huvudmän som avses i 2 kap. 3 b §. Sådana huvudmän behöver endast hålla allmänna handlingar ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Allmänna handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för verksamheten behöver dock inte hållas ordnade.

6 kap.

1 b §

Juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § denna lag ska när de tar ut avgift för avskrift eller kopia av allmän handling enligt 2 kap. 16 § första stycket tryckfrihetsförordningen tillämpa bestämmelserna 1 c–1 e i detta kapitel.

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § får ta ut avgifter för avskrift eller kopia av allmän handling och för elektroniskt utlämnande av sådan handling.

1 c §

Juridiska personer som avses i 1 b § ska ta ut en avgift för att de efter särskild begäran lämnar ut

1. kopia eller avskrift av allmän handling,

2. utskrift av upptagning för automatisk databehandling, eller

3. kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning.

När en avgift tas ut ska den juridiska personen samtidigt ta ut ersättning för kostnaden för att sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren.

Sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 b § ska behandla en begäran om att få ta del av en handling inom den tid som är rimlig med hänsyn till vad begäran omfattar, verksamhetens organisation och omfattning samt andra särskilda omständigheter.

1 d §

Om en beställning omfattar tio sidor eller mer, ska avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling enligt 1 c § 1 och 2.

Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften två kronor.

Den juridiska personen får besluta om undantag från första och andra styckena om det finns sär-skilda skäl.

Första–tredje stycket gäller även när en handling sänds till beställaren via telefax.

Vid beställning av kopia bestäms avgiften efter det antal sidor som fordras för att utföra beställningen med den utrustning som den juridiska personen normalt använder för sådant ändamål.

Den som hos en huvudman som avses i 2 kap. 3 b § begär att få ta del av en allmän handling som får lämnas ut, ska få ta del av handlingen på det sätt som huvudmannen bestämmer och som är lämpligt i det enskilda fallet.

1 e §

Avgiften för avskrift av allmän handling enligt 1 c § 1 eller för utskrift av ljudbandsupptagning enligt 1 c § 3 är 125 kronor per påbörjad fjärdedels arbetstimme.

Avgiften för kopia av videobandsupptagning enligt 1 c § 3 är 600 kronor per band.

Avgiften för kopia av ljudbandsupptagning enligt 1 c § 3 är 120 kronor per band.

11 §¹³

Vid överklagande enligt 7 § första eller andra stycket av beslut av sådana organ som avses i 2 kap. 3–4 §§ tillämpas 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

¹³ Senaste lydelse 2018:1968.

13 kap.

2 §¹⁴

Bilaga

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, beträffande offentligt finansierad verksamhet, i 2 kap. 3 a §* 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 en sådan huvudman som avses i 2 kap. 3 a § beträffande sådan verksamhet som avses i samma bestämmelse*, 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 medverkan 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 överträdelse förbuden i första stycket 2 och 3.

19 kap.

1 a §

Sekretess enligt 1 § gäller inte hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § denna lag för uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Detsamma gäller uppgifter om antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet och personalomsättning.

2 §

Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 1 § från en annan myndighet, blir 1 § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten. Sekretessen gäller dock inte om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

Första stycket gäller inte för uppgifter som en sådan huvudman som avses i 2 kap. 3 a § lämnar till Statistiska centralbyrån, Statens skolverk eller någon annan myndighet för att följa uppgiftsskyldigheter i den skollagsreglerade verksamheten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller inte handlingar som kommit in till eller upprättats hos *en sådan juridisk person som avses i 2 kap. 3 a §* före ikraftträdandet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Rätten att ta del av allmänna handlingar *enligt 2 kap. 3 a §* gäller inte handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före ikraftträdandet.

3. *Under 2027 ska undantagsbestämmelserna i 2 kap. 3 b §, 4 kap. 2 a och 4 §§, 5 kap. 2 a § och 6 kap. 1 c och 1 d §§ gälla för samtliga enskilda huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 3 a §.*

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

Häriigenom föreskrivs i fråga om arkivlagen (1990:782)

dels att 2 a och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 16 a §, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2024:28

Föreslagen lydelse enligt PM

2 a §¹

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

Beträffande sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § gäller första stycket endast till den del arkivet härrör från offentligt finansierad verksamhet.

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

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

2. sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen till den del arkivet hör till sådan verksamhet som avses i samma bestämmelse.

Första stycket 2 gäller dock inte sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen. För sådana huvudmän finns bestämmelser om vård och bevarande av allmänna handlingar i skollagen (2010:800).

¹ Senaste lydelse 2009:445.

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 region-styrelsen i regionen, om inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

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

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 a § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§. I de fall flera kommuner eller flera regioner bestämmer tillsammans i ett sådant företag *som avses i 2 a § första stycket 1* fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller region som kommunerna eller regionerna kommer överens om. För sådana *huvudmän* som avses i 2 a § *första stycket 2 och andra stycket samma paragraf* fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun där *huvudmannen bedriver sådan verksamhet som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen* (2009:400). I de fall *huvudmannen bedriver sådan verksamhet i flera kommuner fullgörs uppgiften för handlingar som avser en viss förskole- eller skolenhet eller ett fritidshem eller en viss administrativ enhet av den kommun där enhetens arkiv bildas*.

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 den kommun som regeringen bestämmer får Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får

meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana *juridiska personer* som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven hos sådana huvudmän *som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen* och för mottagande och förvaring av övertagna arkiv från sådana huvudmän.

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 hos sådana huvudmän och för mottagande och förvaring av övertagna arkiv från sådana huvudmän.

Bilaga

Datum: 2024-11-20

Ärendenummer: SLK-2024-00759

Utbildningsdepartementet

u.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer: U2024/01169

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Utbildningsdepartementet - Offentlighetsprincipen eller insynslag (SOU 2024:28) och den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lätnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet

Göteborgs Stad ser positivt på att det föreslås författningsändringar som syftar till ökad insyn och fungerande informationsförsörjning avseende fristående verksamhet inom skolväsendet. Verksamheterna inom skolområdet är lagreglerade och finansierade med offentliga medel. Allmänheten har behov av att kunna ta del av hur verksamheten bedrivs och hur dessa medel används, och informationsförsörjningen behöver säkerställas. En ökad insyn främjar bland annat granskning, rättssäkerhet, förtroende, kvalitet och informerade skolval.

Av de olika alternativ som beskrivs i SOU 2024:28 samt den kompletterande promemorian tillstyrker Göteborgs Stad alternativet att offentlighetsprincipen införs för enskilda huvudmän inom förskola, skola och fritidshem. Ett sådant alternativ, som vilar på en väl beprövad lagstiftning, är att föredra framför en särskild insynslag för enskilda huvudmän. Lösningen bedöms tillgodose informationsförsörjningen inom skolväsendet och tillgodose allmänhetens behov av insyn. Vidare bedöms den ge förutsättningar för mer likvärdig granskning och insyn oavsett huvudmannaskap, vilket är viktigt i ett offentligt finansierat skolsystem som omfattar myndighetsutövning, lagreglerad skolplikt och rätten till utbildning.

Det dock viktigt att kommunens befintliga rätt till insyn enligt skollagen också finns kvar för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Skälet är att den typ av information som kommunen ofta behöver i det sammanhanget avseende exempelvis kapacitetsförändringar och elevantagning sällan finns i den typ av dokumentation som enligt förslagen ska bli offentliga handlingar.

En särskild insynslag bedöms, jämfört med offentlighetsprincipen, ge en mer begränsad insyn, vilket Göteborgs Stad ser som negativt utifrån elever, vårdnadshavares och allmänhetens perspektiv. Det är vidare onödigt krångligt att ha separata lagstiftningar för olika huvudmän, när syftet är i princip detsamma. Till exempel innebär en särskild insynslag att personal som rör sig mellan offentliga och enskilda huvudmän behöver ha kompetens om två olika lagstiftningar.

Vägransgrunderna innebär dessutom att enskilda huvudmän, trots att de faller under en insynslag, även behöver ha kunskaper om offentlighets- och sekretesslagen för att kunna bedöma om insyn ska ges i handlingar. Vidare behöver allmänheten, elever och vårdnadshavare också förhålla sig till två olika lagstiftningar beroende på huvudman, vilket kan vara försvårande för insynen

Göteborgs Stad tillstyrker förslaget att kommunal vuxenutbildning på entreprenad inte ska omfattas av offentlighetsprincipen. En sådan reglering skulle sannolikt innebära en komplicerad och resurskrävande hantering för såväl leverantörer som för kommunarkiven vid överlämnanden från enskilda leverantörer när avtalen upphör. I stället tillstyrker Göteborgs Stad att insyn i kommunal vuxenutbildning som bedrivs på entreprenad regleras i skollagen. En sådan reglering bidrar sannolikt till en mer likvärdig hantering och insyn hos leverantörerna av vuxenutbildning, samtidigt som den bedöms innebära en mer ändamålsenlig arkivhantering av dessa handlingar.

Internationella skolor, pedagogisk omsorg samt omsorg under tid då förskola inte erbjuds har inte varit en del av utredningens uppdrag. Dessa är i olika utsträckning offentligt finansierade. Det finns därför skäl att även se över hur insynen i denna verksamhet kan stärkas.

Göteborgs Stad bedömer vidare att förslagen om lätnadsregler för mindre huvudmän som beskrivs i den kompletterande promemorian är rimliga. Det finns ett antal huvudmän som kan ha svårt att leva upp till de krav som ställs i offentlighets- och sekretesslagen. Göteborgs Stad vill dock lämna några synpunkter på en sådan lösning.

Enligt förslaget till lätnadsregler ska mindre huvudmän själva få bestämma hur den enskilde ska få ta del av en allmän handling, så länge det sker på ett lämpligt sätt. Vidare ska det inte råda något efterforskningsförbud. Göteborgs Stad bedömer att förslagen är motiverade, men ser samtidigt att det finns en risk att huvudmän kan missbruka lätnadsreglerna för att försvåra för den enskilde att till exempel samla information om missförhållanden. Av betänkandet och den kompletterande promemorian framgår inte tydligt om huvudmannens beslut om på vilket sätt en handling ska lämnas ut ska kunna överklagas. För att motverka missbruk av lätnadsreglerna bedömer Göteborgs Stad att sådana beslut behöver vara överklagningsbara och att detta behöver klargöras i det fortsatta arbetet med ett författningsförslag.

Vidare innebär lätnadsreglerna att mindre huvudmän inte kommer omfattas av skyldigheterna enligt arkivlagen. Göteborgs Stad bedömer att det saknas tillräckliga resonemang i betänkandet och promemorian om konsekvenserna av ett sådant undantag utifrån allmänhetens och forskningens behov av insyn över tid. Det är särskilt problematiskt utifrån att merparten av de enskilda huvudmännen kommer omfattas av undantaget. Sannolikt har samhället ett intresse av forskning inom skolväsendet som inkluderar såväl offentliga som enskilda huvudmän. Motsvarande problematik finns i förslaget om en särskild insynslag. Vidare kan situationer också uppstå där huvudmän vissa år faller under lätnadsreglerna, och andra inte. Det kan medföra risk för fragmenterade arkiv.

Som en konsekvens av att införa offentlighetsprincipen kommer kommunens tillsynsansvar för enskilda huvudmän inom förskola och vissa fritidshem omfatta att granska verksamheternas tillämpning av handlingsoffentligheten.

Eftersom detta är ett nytt område för tillsynen, och för en likvärdig tillsyn mellan kommunerna, bedömer Göteborgs Stad att det kan behövas närmare vägledning i vad tillsynen ska omfatta.

Införandet av offentlighetsprincipen kommer vidare att innebära ekonomiska konsekvenser för kommunernas arkivmyndigheter. Omfattningen av konsekvenserna kommer huvudsakligen bero dels på om offentlighetsprincipen kombineras med lättnadsregler eller ej, dels på antalet enskilda huvudmän i kommunen. I kommuner med många enskilda huvudmän blir konsekvenserna betydligt mer omfattande. För Göteborgs Stad skulle införandet av offentlighetsprincipen utan lättnadsregler handla om ett kraftigt utökat tillsynsuppdrag. Även om det ska finnas möjlighet att ta ut avgifter för kommunens tillsyn innebär ett sådant utökat uppdrag behov av initiala investeringar för att bygga ut verksamhetens kapacitet. Vidare kommer resurser behövas som inte direkt handlar om tillsyn, bland annat för att ge stöd, identifiera arkivobjekt och definiera metadata i digitala handlingar. Förslaget kommer också innebära ökade leveransvolymerna av handlingar och större behov av förvaringsutrymme i arkiven. Det kommer också behövas resurser för att utreda arkivbildningsfrågor för huvudmän med skolverksamhet i olika delar av landet. Göteborgs Stad bedömer sammantaget att dessa kostnader inte kommer täckas av de avgifter som staden får möjlighet att ta ut enligt förslaget.

Även i ett scenario där lättnadsregler införs och färre enskilda huvudmän faller under arkivmyndigheternas tillsynsansvar, bedömer Göteborgs Stad att offentlighetsprincipen kommer innebära kostnader för kommunerna som inte faller inom den tillsyn som myndigheten kan ta ut avgift för. Det handlar bland annat om ett ökat antal frågor och rådgivningsärenden, felaktiga leveranser av arkivhandlingar samt arbete med att ha aktuell information om vilka huvudmän som faller under arkivmyndighetens tillsyn.

Göteborgs Stad bedömer att de ekonomiska konsekvenserna av att införa offentlighetsprincipen inte är tillräckligt belysta i de förslag som presenteras. Förslaget att de ökade kostnaderna för respektive arkivmyndighet endast ska täckas genom tillsynsavgifter behöver sammantaget problematiseras och belysas ytterligare i det fortsatta arbetet med ett slutligt författningsförslag. Vidare är en förutsättning för genomförandet, oavsett val av alternativ, att det tillsätts resurser till kommunerna enligt finansieringsprincipen för att säkra finansiering av personal, systemstöd med mera som kommer behövas för att kunna möta de enskilda huvudmännens behov av stöd, rådgivning samt eventuell tillsyn och förvaring av såväl analog som digital information.

Göteborgs kommunstyrelse