



Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2014

Sammanfattning

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

Utredaren ska

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

- lämna nödvändiga författningsförslag.
Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Offentlighetsprincipen

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

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

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

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

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

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

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

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

nu aktuell verksamhet. I sådan verksamhet är även TF:s och YGL:s bestämmelser om meddelarfrihet och meddelarskydd tillämpliga (13 kap. 2 § OSL).

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

Behovet av en utredning

Nuvarande förhållanden

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

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

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

Kommunala skolhuvudmän är skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Det är inte huvudmän för fristående skolor.

Verksamhet i fristående skolor är alltså inte införd i bilagan till OSL.

Friskolekommittén

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

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

Beslutade ändringar i skollagen avseende kommuners insynsrätt i fristående skolors verksamhet

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

Utredningen, som har tagit sig namnet Utredningen om en kommunallag för framtiden, föreslog i delbetänkandet *Privata*

utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53) att kommunerna ska ha fortsatt rätt till insyn i de fristående skolorna för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn, men att bestämmelserna ska förtydligas. Friskolekommittén, som samrått med utredningen, konstaterar i sitt betänkande att förslagen går i samma riktning som kommitténs egna förslag.

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

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet

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

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

1 kap., 24 kap. respektive 25 kap. skollagen. Betänkandet har remitterats.

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

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

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

En särskild utredare ska lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor och göra konsekvensanalyser av en sådan reglering. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som är praktiskt tillämpbara på skolenheter och huvudmän oavsett storlek och som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor.

De förslag som lämnats av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) ska beaktas.

Utredaren ska

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

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) som bl.a. hänvisar till 7 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt denna bestämmelse ska effekter av en ny reglering som har betydelse för företagets arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, beskrivas. Beskrivningen ska avse konsekvenser för små, medelstora och stora huvudmän utifrån storlek på skolenheter och driftsform. Redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenser för elever utifrån FN:s konvention om barnets

rättigheter, barnkonventionen, och för deras familjer. Förslagen ska kostnadsberäknas. Förslaget innebär att nya krav ställs på de fristående skolorna i form av bl.a. öppettider, diarieföring och kompetens när det gäller att ta ställning till frågor om sekretess. Beskrivningen ska mot denna bakgrund inkludera en uppskattning av kostnader för Skolverket att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial för att underlätta de fristående skolornas och huvudmännens tillämpning av offentlighetsprincipen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

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

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

(Utbildningsdepartementet)