Regeringens proposition 2025/26:191

Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän i skolväsendet

Prop. 2025/26:191

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2026

Lotta Edholm

Simona Mohamsson
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), arkivlagen (1990:782) och skollagen (2010:800), som innebär att offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän i skolväsendet. Förslagen innebär i huvudsak följande:

- Rätten att ta del av allmänna handlingar ska gälla hos juridiska personer som är enskilda huvudmän inom skolväsendet.
- Sådana huvudmän ska jämställas med myndigheter vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen, och vissa sekretessbestämmelser som därmed gäller hos sådana huvudmän anpassas för att sekretessen inte ska hindra tillgången till information om skolväsendet.
- Mindre huvudmän ska få tillämpa regler som innebär vissa lättnader i hanteringen av allmänna handlingar. Det ska gälla huvudmän som har högst 450 barn och elever eller, om de bara har fristående förskolor, högst 100 barn, eller ingår i en koncern där koncernföretagen sammanlagt har så många barn eller elever.
- Det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla för berörda enskilda huvudmän, med undantag för mindre huvudmän som ska bevara allmänna handlingar i som huvudregel minst sju år.
- Under de första två åren efter införandet ska samtliga juridiska personer som är enskilda huvudmän inom skolväsendet få tillämpa lättnadsregler.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 6

2 Lagtext 7
- 2.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 7
- 2.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782) 11
- 2.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 13
- 2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter 20
- 2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:443) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 21

3 Ärendet och dess beredning 22

4 Möjligheten till insyn och transparens i fristående skolor, förskolor och fritidshem brister 23
- 4.1 Allt fler barn och elever går i fristående förskolor och skolor 23
- 4.2 De flesta enskilda huvudmän är små – men stora skolkoncerner fortsätter att växa 24
- 4.3 Lika villkor råder inte när det gäller möjligheten till insyn i offentliga och enskilda huvudmäns verksamhet 24
- 4.4 Tillgången till information om enskilda huvudmän är inte säkerställd på lång sikt 25
- 4.5 Det finns flera olika lösningar som löser olika problem 26

5 Nuvarande reglering 27
- 5.1 Skolformer och huvudmän inom skolväsendet 27
- 5.2 Offentlighetsprincipen 29
  - 5.2.1 Offentlighetsprincipens beståndsdelar 29
  - 5.2.2 Vad är allmänna handlingar? 30
  - 5.2.3 Offentlighetsprincipen har införts hos vissa enskilda 32
- 5.3 Sekretess 33
  - 5.3.1 Allmänt om sekretess 33
  - 5.3.2 Sekretess till skydd för enskilda 34
  - 5.3.3 Sekretess till skydd för det allmänna 40
  - 5.3.4 Vad händer vid konkurrens mellan sekretessbestämmelser? 42
- 5.4 Beslut i utlämnandefrågor 42
- 5.5 Tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet på skolområdet 43
- 5.6 Meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter 44
- 5.7 Arkivering 44
- 5.8 Insyn i fristående skolor och fristående förskolor enligt skollagen 46

6 Insynen och transparensen i skolväsendet behöver öka 48

6.1 Allmänheten behöver få större insyn i enskilda huvudmäns verksamhet ... 48
6.2 Det finns två alternativ för att öka insynen hos enskilda huvudmän ... 56
6.3 Det finns två alternativ för att tillgodose behovet av långsiktig tillgång till skolinformation ... 61
6.4 Offentlighetsprincipen är det alternativ som både ökar insynen och innebär en långsiktig lösning när det gäller skolinformation ... 62

7 Insynen i fristående skolor, förskolor och fritidshem ska öka genom att offentlighetsprincipen införs ... 86
7.1 Handlingsoffentlighet och meddelarfrihet ska gälla hos fristående förskolor, skolor och fritidshem ... 86
7.1.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar ska gälla hos enskilda huvudmän och dessa ska vid tillämpningen jämställas med myndigheter ... 86
7.1.2 Vilka enskilda huvudmän ska omfattas av lättnadsregler? ... 92
7.1.3 Allmänna handlingar ska hållas ordnade ... 102
7.1.4 Lättnader vid utlämnande av handlingar ... 107
7.2 Avgifter ... 118
7.3 Meddelarskydd ... 121
7.4 Sekretessfrågor ... 125
7.4.1 Det behövs inga nya sekretessbestämmelser ... 125
7.4.2 Ett undantag från en bestämmelse om överföring av sekretess ska införas ... 136
7.4.3 Det ska göras vissa undantag från sekretessen för uppgifter om affärs- och driftförhållanden ... 145
7.5 EU:s marknadsmissbruksförordning ... 151
7.5.1 EU:s marknadsmissbruksförordning ... 152
7.5.2 Marknadsmissbruksdirektivet ... 156
7.5.3 Det är förenligt med marknadsmissbruksförordningen att införa offentlighetsprincipen ... 156

8 Handlingar ska arkiveras och kommunen ska vara arkivmyndighet ... 166
8.1 Arkivlagen ska gälla för enskilda huvudmän i skolväsendet utom för mindre huvudmän som ska få lättnadsregler ... 166
8.2 Kommunen ska vara arkiv- och tillsynsmyndighet för arkiv hos enskilda huvudmän som omfattas av arkivlagen ... 174
8.3 Avgifter ... 179

9 Följdändringar i andra lagar ... 182
9.1 Följdändringar i skollagen ... 182

9.1.1 Bestämmelser som ger kommuner insynsrätt ska ändras 182
9.1.2 Bestämmelser om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet behöver anpassas 183
9.2 Lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter ska ändras 184

10 Den tidsbegränsade bestämmelsen om sekretessgenombrott för uppgift om enskild huvudmans verksamhet behöver förlängas 185

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 186

12 Konsekvenser 188
12.1 Konsekvenser för privata aktörer 189
12.2 Konsekvenser för kommuner 206
12.3 Konsekvenser för statliga myndigheter 209
12.3.1 Skolverket bör få i uppdrag att stödja enskilda huvudmän och kommuner 209
12.3.2 Statens skolinspektion 210
12.3.3 Sveriges Domstolar 211
12.3.4 Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern 211
12.4 Konsekvenser för barn och elever 211
12.5 Konsekvenser för allmänheten 214
12.6 Konsekvenser för jämställdhet och integration 215
12.7 Konsekvenser i förhållande till EU-rätten 215

13 Författningskommentar 215
13.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 215
13.2 Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782) 223
13.3 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) 225
13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter 234

Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21) 236

Bilaga 2 Förteckning över remissinstanserna i betänkandet Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21) 244

Bilaga 3 Sammanfattning av betänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer i skolväsendet (2024:28) 245

Bilaga 4 Sammanfattning av Utbildningsdepartementets departementspromemoria Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet (U2024/01169) 257

Bilaga 5 Promemorians lagförslag (U2024/01169) 260

Bilaga 6 Förteckning över remissinstanserna (SOU 2024:28 och promemorian U2024/01169)..... 272
Bilaga 7 Lagrådsremissens lagförslag..... 273
Bilaga 8 Lagrådets yttrande 288
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2026 294

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782).
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.
5. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2021:443) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 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 tre nya paragrafer, 2 kap. 3 a §, 6 kap. 1 b § och 19 kap. 1 a §, och närmast före 19 kap. 1 a § en ny rubrik 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 också gälla 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 jämställas med myndigheter.
	För sådana huvudmän som avses i 29 kap. 15 § skollagen gäller dock 29 kap. 16–16 e §§ skollagen i stället för 2 kap. 6 § andra stycket, 15, 16 och 18 §§ tryckfrihetsförordningen och 4 kap. 1 § första stycket 1 och 2 § och 5 kap. 1 och 2 §§ denna lag.
	4 kap.
	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.	

	För en huvudman som avses i 2 kap. 3 a § andra stycket finns bestämmelser om bevarande och vård av allmänna handlingar i 29 kap. 16 f § skollagen (2010:800).
6 kap.	
	1 b §
	Regeringen får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning en huvudman 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.
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 paragraf,* och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller det 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	3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som

[1] Senaste lydelse 2018:1968.
[2] Senaste lydelse 2010:1348.

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.

har *gett ut* eller avsett att *ge ut* 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.

Det 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.

Undantag från sekretess

1 a §

Sekretessen enligt 1 § gäller inte hos en huvudman som avses i 2 kap. 3 a § denna lag för uppgifter

1. i underlag för mottagande och urval av barn och elever i avslutade ärenden,

2. i ärenden om anställning,

3. om lön,

4. om antal barn eller elever,

5. om sammansättning av grupper av barn eller elever,

6. om betyg eller andra resultat,

7. om lärartäthet och personalomsättning, eller

8. om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare utöver vad som omfattas av 1, 5 eller 6.

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 i enlighet med en

uppgiftsskyldighet som gäller för den som är huvudman inom skolväsendet.

---

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

2. Bestämmelserna i den nya 2 kap. 3 a § tillämpas inte på handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före ikraftträdandet.

3. Under 2027 och 2028 tillämpas 29 kap. 16–16 e §§ skollagen (2010:800) i stället för 2 kap. 6 § andra stycket, 15, 16 och 18 §§ tryckfrihetsförordningen och 4 kap. 1 § första stycket 1 och 2 § och 5 kap. 1 och 2 §§ denna lag på alla enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet enligt 2 kap. 5 § skollagen.

2.2 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 §, och närmast före 16 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 a §	
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 sådana juridiska personer som avses i *1.* 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)*, och* *2. 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen, utom sådana som avses i andra stycket samma paragraf, till den del arkivet hör till sådan verksamhet som avses i första stycket samma paragraf.* *För sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om vård och bevarande av allmänna handlingar i 29 kap. 16 f § skollagen (2010:800).*
8 §	
Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och 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 § första stycket* 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

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

arkivmyndigheten i den kommun eller region som kommunerna eller regionerna kommer överens om. *För sådana huvudmän som avses i 2 a § första stycket 2 fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun där huvudmannen bedriver verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman inom skolväsendet. I de fall huvudmannen bedriver sådan verksamhet i flera kommuner fullgörs uppgiften för handlingar som avser en förskole- eller skolenhet, ett fritidshem eller en 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.

Särskilt om vissa arkiv under kommunal tillsyn

16 a §

Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana huvudmän som avses i 2 a § första stycket 2.

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 2029.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap. 34 §, 18 kap. 37 § och 29 kap. 1, 14 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att punkt 3 och 13 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2025:729) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 29 kap. 15–16 f §§, och närmast före 29 kap. 15 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 kap.	
41 §[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.
11 kap.	
40 §[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.
14 kap.	
18 §[3]	
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.

[1] Senaste lydelse 2014:903.
[2] Senaste lydelse 2014:903.
[3] Senaste lydelse 2014:903.

15 kap.

34 §[4]

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

18 kap.

37 §[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.

29 kap.

1 §[6]

I detta kapitel finns bestämmelser om

– bosättning (2–5 §§),
– hemkommun och hemregion (6 §),
– utlandssvenska elever (7 §),
– personer med begåvningsmässig funktionsnedsättning (8 §),
– kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar (9 §),
– handläggning (10 och 11 §§),
– talerätt (12 §),
– samverkan och anmälan till socialnämnden (13 §),
– tystnadsplikt (14 §),

	– rätt att ta del av allmänna handlingar hos enskilda mindre huvudmän (15–16 f §§),

– International Baccalaureate (17 §),
– överlämnande av betygshandlingar (18 §),
– informationsskyldighet (19 §),
– uppgiftsskyldighet (19 a och 19 b §§), och
– övriga bemyndiganden (20–29 §§).

Lydelse enligt SFS 2025:729	*Föreslagen lydelse*

14 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som

[4] Senaste lydelse 2014:903.
[5] Senaste lydelse 2014:903.
[6] Senaste lydelse 2025:182.

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 elevstödjande 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.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
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) finns bestämmelser i den lagen.*
	Rätt att ta del av allmänna handlingar hos enskilda mindre huvudmän
	15 §[7]
	För enskilda mindre huvudmän inom skolväsendet gäller 16–16 f §§.
	Med enskilda mindre huvudmän avses huvudmän som
	1. har högst 450 barn eller elever, eller
	2. ingår i en koncern där koncernföretagen är godkända som huvudmän inom skolväsendet, och har sammanlagt högst 450 barn eller elever.
	Den som är huvudman för endast förskola anses som enskild mindre huvudman om huvudmannen
	1. har högst 100 barn, eller
	2. ingår i en koncern där koncernföretagen är godkända som huvudmän för endast förskola och sammanlagt har högst 100 barn.

[7] Tidigare 15 § upphävd genom 2015:73.

16 §[8]

Om en huvudman inte längre uppfyller förutsättningarna enligt 15 § gäller inte 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller arkivlagen (1990:782) för handlingar som har kommit in till eller upprättats hos huvudmannen när förutsättningarna var uppfyllda.

16 a §

En huvudman som avses i 15 § ska behandla en begäran om att få ta del av en allmän handling inom den tid som är rimlig med hänsyn till det som begäran omfattar, verksamhetens omfattning och organisation samt andra särskilda omständigheter.

16 b §

Hos en huvudman som avses i 15 § har den som begär att få ta del av en allmän handling som får lämnas ut, rätt att utan avgift ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Huvudmannen är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter svårigheter.

Den som önskar ta del av en allmän handling hos en sådan huvudman har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av den allmänna handlingen eller, när det är lämpligt, få den i

[8] Tidigare 16 § upphävd genom 2015:73.

elektronisk form på annat sätt än genom direktåtkomst.

16 c §

En huvudman som avses i 15 § får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att huvudmannen ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. I fall som avses i 16 b § andra stycket får dock huvudmannen även efterfråga kontaktuppgifter för att kunna lämna ut de begärda handlingarna på annat sätt än att tillhandahålla dem på stället.

16 d §

En sådan sammanställning som avses i 2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförordningen ska inte anses förvarad hos en sådan huvudman som avses i 15 §.

16 e §

En huvudman som avses i 15 § ska upprätta en beskrivning som ger information om

– huvudmannens organisation och verksamhet,

– vem hos huvudmannen som kan lämna närmare upplysningar om huvudmannens allmänna handlingar,

– vilka bestämmelser om sekretess som huvudmannen vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar, och

– uppgifter som huvudmannen regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker.

För en sådan huvudman gäller inte heller bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Denne ska i stället 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.

16 f §

En huvudman som avses i 15 § 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.

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.

En huvudman för en fristående skola där betyg sätts, som är en sådan huvudman som avses i 15 § eller en fysisk person, ska lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen.

Lydelse enligt SFS 2025:729

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för utbildning och annan verksamhet som bedrivs före den 1 juli 2028, med undantag för bestämmelserna i 3 kap. 12 j § i den äldre lydelsen som gäller för utbildning och annan verksamhet som bedrivs före den 1 januari 2028.

Föreslagen lydelse

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för utbildning och annan verksamhet som bedrivs före den 1 juli 2028, med undantag för bestämmelserna i 3 kap. 12 j § i den äldre lydelsen som gäller för utbildning och annan verksamhet som bedrivs före den 1 januari 2028. *I stället för den upphävda 9 kap. 22 § gäller att 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. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. För den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet gäller 29 kap. 14 § skollagen i den äldre lydelsen för förhållanden som är hänförliga till tiden före ikraftträdandet.

3. Under 2027 och 2028 ska bestämmelserna i 29 kap. 16 f § tillämpas även på sådana juridiska personer som är godkända som enskilda huvudmän inom skolväsendet men som inte omfattas av 2 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2.4 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	*Föreslagen lydelse*
	3 §[1]
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.	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.

[1] Senaste lydelse 2019:974.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:443) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (2021:443) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Denna lag träder i kraft den *1 juli 2026*.	Denna lag träder i kraft den *1 januari 2027*.

3 Ärendet och dess beredning

Frågan om att införa offentlighetsprincipen i enskilt bedriven verksamhet i skolväsendet har utretts flera gånger. Förslag har lämnats i betänkandena Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) och Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62). Den 15 februari 2018 beslutade regeringen lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor med betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) som beredningsunderlag. I sitt yttrande anförde Lagrådet att det i sammanhanget fanns anledning att överväga i vilken mån en utvidgning av handlingsoffentligheten till börsnoterade privata aktörer kan komma i konflikt med unionsrättsliga krav. Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) beslutade den 15 juni 2018 att uppdra åt en utredare att biträda Regeringskansliet med att utifrån bl.a. EU-rätten analysera om de lagförslag som hade lämnats i lagrådsremissen behövde kompletteras för att offentlighetsprincipen skulle kunna införas hos huvudmän för fristående skolor som är börsnoterade bolag eller dotterbolag till börsnoterade moderbolag. Utredaren redovisade i promemorian Offentlighetsprincipen i börsnoterade skolföretag (U2019/00366/GV) sin bedömning att lagrådsremissens förslag inte var oförenligt med EU:s marknadsmissbruksförordning och att någon komplettering av lagförslagen i remissen inte behövde göras. Någon proposition baserad på lagrådsremissen kom dock inte att beslutas.

Regeringen beslutade den 21 oktober 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag till två alternativa lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation (dir. 2021:89). Utredningen, som antog namnet Skolinformationsutredningen (U 2021:04), fick senare i tilläggsdirektiv dels förlängd tid för uppdraget, dels ytterligare uppdrag (dir. 2022:10 och dir. 2023:23). Den 6 mars 2023 fick Skolinformationsutredningen i ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2023:34) i uppdrag att även 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, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen redovisade den 30 maj 2023 delbetänkandet Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21). Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandets förslag finns i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats, regeringen.se, och i Utbildningsdepartementet (U2023/01873).

Den 18 april 2024 redovisade utredningen slutbetänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag – allmänhetens insyn i enskilda aktörer i skolväsendet (SOU 2024:28). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*.

Därutöver har en promemoria, Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet (U2024/01169),

utarbetats i Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag i finns i *bilaga 5*.

Betänkandet SOU 2024:28 och promemorian har remissbehandlats gemensamt. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats, regeringen.se, och i Utbildningsdepartementet (U2024/01169). I denna proposition behandlas såväl förslagen i betänkandena SOU 2023:21 och 2024:28, liksom förslagen i promemorian.

Under den fortsatta beredningen har Statens skolverk och Statistiska centralbyrån beretts tillfälle att yttra sig över avsnitt 10 som avser ett förslag till lag om ändring av lagen (2021:1443) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som överensstämmer med förslaget i denna proposition. Vidare har Skolverket och Statens skolinspektion beretts tillfälle att yttra sig över utkast till avsnitt 7.1.2 samt avsnitt 12.1. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2024/01169).

Skolverket och SCB har inte haft några synpunkter på förslaget i avsnitt 10. Skolverket har lämnat några mindre redaktionella synpunkter som har omhändertagits i avsnitt 12.1 och 12.3.1. Skolinspektionen har inte haft några synpunkter.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 20 januari 2026 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Regeringen följer delvis Lagrådets synpunkter och förslag, som behandlas i avsnitt 7.1.1, 7.4.3 och i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissens lagförslag görs dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar.

4 Möjligheten till insyn och transparens i fristående skolor, förskolor och fritidshem brister

4.1 Allt fler barn och elever går i fristående förskolor och skolor

I det svenska skolväsendet kan barn och elever gå i offentliga förskolor och skolor eller i fristående förskolor och skolor. Statistik från Statens skolverk visar att andelen elever i fristående grundskolor har ökat från 14 procent läsåret 2013/14 till 16 procent läsåret 2022/23. Andelen elever i fristående gymnasieskolor ökade under samma tidsperiod från 26 till 31 procent.

Var femte grundskola och var tredje gymnasieskola var läsåret 2022/2023 fristående och drevs av en enskild huvudman. Samma läsår

fanns det fler än 1 000 huvudmän i grund- och gymnasieskolan, varav 290 var kommunala och omkring 750 var enskilda huvudmän.

När det gäller förskolan var 2023 en dryg femtedel (22 procent) av alla barn i förskolan inskrivna i en förskola som drevs av en enskild huvudman. 2023 fanns det ca 2 200 huvudmän som bedrev förskola i Sverige. Av dessa var 290 kommunala huvudmän och drygt 1 910 enskilda huvudmän.

4.2 De flesta enskilda huvudmän är små – men stora skolkoncerner fortsätter att växa

De flesta enskilda huvudmän är små och driver bara en enda skola eller förskola. På förskolans område driver nio av tio av de enskilda huvudmännen enbart en förskola 2023. Motsvarande siffra för läsåret 2022/2023 när det gäller grundskolor är nio av tio och när det gäller gymnasieskolor åtta av tio.

Samtidigt finns stora variationer bland enskilda huvudmän när det gäller storlek. Medan en stor majoritet av de enskilda huvudmännen ansvarar för ett fåtal elever kan de största koncernerna jämföras med kommuner när det gäller elevantal. Enligt Skolverkets rapport Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan (2024:4) pekar mycket på att koncernerna kommer att fortsätta att öka sina andelar. Mellan de riktigt små huvudmännen och de stora koncernerna finns alltså en stor spännvidd i huvudmäns storlek.

4.3 Lika villkor råder inte när det gäller möjligheten till insyn i offentliga och enskilda huvudmäns verksamhet

Inom skolväsendet är uppdraget detsamma oavsett huvudmannaskap. Skollagen anger att utbildning inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och i fritidshemmen oavsett var i landet den anordnas. Vidare ska verksamheter inom välfärden bedrivas enligt principen om lika villkor, dvs. förutsättningarna för verksamheten ska i så stor utsträckning som möjligt vara lika oavsett huvudman. Ändå råder i dag inte lika villkor när det gäller allmänhetens rätt till insyn i verksamheten hos olika typer av huvudmän.

Hos offentliga huvudmän råder offentlighetsprincipen. Allmänheten har rätt att ta del av allmänna handlingar och på så sätt få insyn i verksamheten hos huvudmannen. När det gäller enskilda huvudmän har allmänheten ingen motsvarande rätt till insyn i verksamheten. Detta innebär att insynen är begränsad i en stor del av den verksamhet som bedrivs i skolväsendet, och där en stor andel av barnen och eleverna får sin undervisning.

4.4 Tillgången till information om enskilda huvudmän är inte säkerställd på lång sikt

Det är många aktörer som behöver uppgifter om enskilda huvudmän på skolenhetsnivå. Skolverket behöver t.ex. uppgifter i sin verksamhet med nationell uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. skollagen (2010:800), nationella studier om måluppfyllelse, internationella studier om skolväsendet, stöd till skolutveckling, hantering av statliga stöd och bidrag, förandet av det nationella informationssystemet för skolväsendet enligt förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet, och annan redovisning och publicering av uppgifter. Kommuner behöver information om enskilda huvudmän på skolenhetsnivå bl.a. för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. När elever och deras vårdnadshavare ska välja skola eller förskola behöver de tillförlitlig information om t.ex. skolresultat och andelen behöriga lärare och förskollärare per skolenhet. Sådan information finns t.ex. i det ovan nämnda nationella informationssystemet om skolväsendet. Forskare, granskande journalister, olika myndigheter och allmänheten har också intresse av att kunna ta del av information om enskilda huvudmän.

Såväl Skolverket som kommuner behöver ta del av uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) för att kunna sköta de uppgifter som nämns i föregående stycke. År 2020 gjordes dock en praxisändring hos Statistiska centralbyrån (SCB) som medförde att sådana uppgifter om enskilda huvudmän som Statens skolverk har i uppgift att tillgängliggöra för allmänheten i det nationella informationssystemet för skolväsendet, t.ex. uppgifter om andelen behöriga lärare och elevernas meritvärden på en skolenhet, kom att omfattas av absolut statistiksekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, hos såväl SCB som hos den del av Skolverket som utför uppdraget som statistikansvarig myndighet för skolväsendet och barnomsorg. Detta fick till följd att uppgifterna inte kunde lämnas vidare till andra delar av Skolverket, bl.a. den del som hanterar det nationella informationssystemet för skolväsendet och den del av myndigheten som hanterar statsbidragsgivning inom skolväsendet. Med anledning av detta infördes en tidsbegränsad sekretessbrytande bestämmelse i OSL som t.o.m. utgången av juni 2026 möjliggör utlämnande från SCB dels till Skolverket av sådana uppgifter om enskilda huvudmän som behövs i Skolverkets olika verksamheter, dels till kommuner av sådana uppgifter om enskilda huvudmän som behövs för att kommunerna ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen (2010:800) att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.

Av förarbetena till den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen framgår att undantag från, eller genombrott i, den absoluta statistiksekretessen utgör ett avsteg från principerna bakom sekretessregleringen som i förlängningen riskerar att påverka statistikens kvalitet. Ett sekretessgenombrott som möjliggör en fungerande informationsförsörjning på skolområdet till dess en långsiktig lösning kan träda i kraft skulle dock

kunna ges en snäv avgränsning både vad gäller vilka uppgifter som omfattas och under vilken tid det ska gälla. Vid en avvägning mellan de allvarliga konsekvenser som det förändrade rättsläget fått för informationsbehovet på ett så viktigt område som skolområdet och nackdelarna med ett tillfälligt sekretessgenombrott, bedömdes intresset av att tillgodose informationsbehovet till dess en långsiktig lösning är på plats väga tyngre än de nämnda nackdelarna och en sekretessbrytande bestämmelse som gäller under en begränsad tidsperiod bedömdes därför behöva införas (prop. 2020/21:141 s. 19). Den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen upphör dock att gälla den 1 juli 2026 (SFS 2021:443 och 2023:357). Till dess behöver en långsiktig lösning vara på plats.

4.5 Det finns flera olika lösningar som löser olika problem

Som framgår av avsnitt 3 beslutade regeringen den 21 oktober 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag till två alternativa lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. De två olika lösningarna var dels att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor, dels att ålägga Skolverket att samla in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § OSL (dir. 2021:89). Skälet till att ett införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän medför en långsiktig tillgång på skolinformation är att enskilda, enligt systematiken i OSL, jämställs med myndigheter när offentlighetsprincipen görs tillämplig på dem vid tillämpning av OSL. Det medför att den absoluta statistiksekretess som idag gäller till skydd för uppgifter om enskilda huvudmäns ekonomiska förhållanden hos SCB inte längre kommer att vara tillämplig på de enskilda huvudmännen och därmed inte heller kommer att utgöra något hinder för utlämnande av uppgifter från SCB till Skolverket och kommunerna.

Utredningen, som antog namnet Skolinformationsutredningen (U 2021:04), fick senare i tilläggsuppdrag att även 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, och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2023:34). Att införa en reglering om insyn hos enskilda huvudmän har ett vidare syfte än att bara se till att Skolverket, kommuner m.fl. får tillgång till de uppgifter de behöver för att utföra sina uppgifter, eftersom en insynsreglering syftar till större insyn hos huvudmännen för alla.

Skolinformationsutredningen har redovisat alternativa förslag dels i delbetänkandet Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21), dels i slutbetänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag – allmänhetens insyn i enskilda aktörer i skolväsendet (SOU 2024:28).

I delbetänkandet lämnas ett förslag som innebär att Skolverket ska införa en ny funktion, utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § OSL, för insamling av sådan information

som behövs inom skolväsendet. Detta förslag innebär, enligt utredningens konsekvensavsnitt (SOU 2023:21, s. 339), att Skolverket får helt nya uppgifter som kräver att myndigheten bygger upp en organisation och ett it-stöd för insamling av uppgifter från huvudman och myndigheter, kvalitetssäkring, stöd till uppgiftslämnare, publicering osv.

Slutbetänkandet innehåller dels ett förslag till införande av offentlighetsprincipen hos fristående förskolor, skolor, fritidshem och sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad, dels ett förslag till en ny insynslag som ska gälla för fristående förskolor, skolor, fritidshem. Det sistnämnda förslaget utgör ett alternativ till att införa offentlighetsprincipen när det gäller att skapa större insyn hos fristående skolor och förskolor. Det förslaget utgör dock inte ensamt någon långsiktig lösning när det gäller informationsförsörjningen till Skolverket och kommunerna. Som närmare utvecklas i avsnitt 6 beror det på att enskilda huvudmän då inte kommer att jämställas med myndigheter vid tillämpning av OSL, vilket medför att det kommer att gälla absolut sekretess för uppgifter om enskilda huvudmäns ekonomiska förhållanden hos SCB efter den 1 juli 2026. SCB kommer då inte att kunna lämna ut sådana uppgifter sammanställda med andra uppgifter hos SCB som Skolverket och kommunerna behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Som framgår av avsnitt 3 har det slutligen inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) utarbetats en promemoria, Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet (U2024/01169). I den föreslås att offentlighetsprincipen ska införas i fristående förskolor, skolor och fritidshem, men med vissa lättnadsregler för mindre huvudmän när det gäller hur allmänna handlingar ska hanteras. Som framgår av avsnitt 4.2 är många huvudmän små och har därmed begränsade administrativa resurser att t.ex. lämna ut allmänna handlingar skyndsamt. Det föreslås därför i promemorian vissa lättnadsregler, t.ex. att allmänna handlingar ska lämnas ut inom den tid som är rimlig med hänsyn till vad begäran omfattar, verksamhetens omfattning och organisation samt andra särskilda omständigheter.

Valet mellan de olika lösningarna behandlas i avsnitt 6. Dessförinnan lämnas en redogörelse för gällande rätt i avsnitt 5.

5 Nuvarande reglering

5.1 Skolformer och huvudmän inom skolväsendet

Bestämmelser om skolväsendet finns i skollagen (2010:800). Skolväsendet omfattar i dag skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (komvux).

Anpassade grundskolan och specialskolan är skolformer för elever som på grund av olika funktionsnedsättningar inte kan gå i grundskolan (7 kap. 5 och 6 §§, 11 kap. 2 § och 12 kap. 2 §). Sameskolan är en utbildning med

samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan (13 kap. 2 §). Elever som går i sameskolan går högstadiet i grundskolan.

Förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan är skolformer för skolpliktiga elever, s.k. obligatoriska skolformer. Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är frivilliga skolformer. I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan (1 kap. 1 § andra stycket).

Förskoleklassen kommer att upphöra som skolform och ersättas av en ny första årskurs i grundskolan och motsvarande skolformer enligt en lagändring som träder i kraft den 1 juli 2026 och tillämpas första gången i fråga om utbildning och annan verksamhet som bedrivs efter den 30 juni 2028 (SFS 2025:729).

Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna eller av enskilda (1 kap. 1 § första stycket). Kommuner är huvudmän för förskola, de obligatoriska skolformerna, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, komvux och fritidshem. Specialskolan och sameskolan har staten som huvudman. Enskilda får dock efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem (2 kap. 5 § första stycket). Godkännande ska lämnas om den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig (2 kap. 5 § andra stycket). Därutöver ska vissa ytterligare förutsättningar vara uppfyllda (se 2 kap. 5 § tredje stycket och 5 a–6 a §§). Ett godkännande som huvudman ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning (2 kap. 5 § sjätte stycket).

Med skolenhet avses av 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 förskoleenhet avses av 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 (1 kap. 3 §).

Med fristående skola avses en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Med fristående förskola avses en förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola (1 kap 3 §).

Att enskild får ett godkännande som huvudman för viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet innebär att huvudmannen utför offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt 12 kap. 4 § regeringsformen (RF) kan förvaltningsuppgifter överlämnas åt juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, vilket är fallet som huvudman inom skolväsendet, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvarar en huvudman för att utbild-

ningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. En enskild huvudman ska, i likhet med en offentlig huvudman, tillämpa den s.k. objektivitetsprincipen som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § regeringsformen. Där anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

5.2 Offentlighetsprincipen

5.2.1 Offentlighetsprincipens beståndsdelar

En grundläggande princip för den svenska rättsordningen är att var och en har rätt till insyn i den verksamhet som bedrivs av det allmänna, dvs. av staten, kommuner och regioner. Denna offentlighetsprincip förverkligas på olika sätt. Offentlighetsprincipens olika beståndsdelar regleras bl.a. i regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar hos statliga och kommunala myndigheter och andra offentliga organ (2 kap. 1 § TF). Vidare har de som arbetar i staten och kommunerna rätt att berätta vad de vet för utomstående genom att de är tillförsäkrade yttrandefrihet enligt samma regler som gäller för medborgarna i allmänhet (2 kap. 1 § RF).

Arbetstagare och uppdragstagare hos staten och kommunerna har meddelarskydd. Meddelarskyddet brukar anses bestå av meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Meddelarskyddet gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ. Meddelarfriheten innebär att var och en har rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i de medier som skyddas av TF och YGL eller att själva offentliggöra uppgifter i sådana medier (1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL). Anonymitetsskyddet innebär en rätt för en författare, en upphovsman eller en meddelare att vara anonym och ett förbud för den som har tagit befattning med utgivning eller motsvarande att avslöja vem som är författare, upphovsman eller meddelare (3 kap. 1 och 3 §§ TF och 2 kap. 1 och 3 §§ YGL). Efterforskningsförbudet innebär att efterforskning av identiteten hos en författare, upphovsman eller en meddelare som omfattas av anonymitetsskyddet endast är tillåten i den begränsade utsträckning som anges i TF och YGL (3 kap. 5 § TF och 2 kap. 5 § YGL). Uttrycket efterforska har en vidsträckt innebörd och innefattar alla former av förfrågningar och åtgärder som syftar till att få fram vem som har lämnat en uppgift eller offentliggjort sådana. Repressalieförbudet betyder att en myndighet eller annat allmänt organ inte får ingripa mot någon för att denne har utnyttjat sin tryck- och yttrandefrihet (3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL). Förbudet omfattar exempelvis åtgärder som avsked, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd, fråntagande av arbetsuppgifter och utebliven löneförhöjning men också andra åtgärder med mindre påtagliga konsekvenser såsom tillrätta-

visande utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen om åtgärden vidtas mot någon för att han eller hon i ett grundlagsskyddat medium har brukat sin tryckfrihet eller motsvarande frihet att yttra sig i medier som omfattas av YGL, eller medverkat till ett sådant bruk (prop. 2009/10:81 s. 63 och 67).

Den som uppsåtligen efterforskar i strid med efterforskningsförbudet döms till böter eller fängelse i högst ett år (3 kap. 7 § första stycket 4 TF och 2 kap. 7 § första stycket 3 YGL). Detsamma gäller den som uppsåtligen ingriper i strid med repressalieförbudet, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller liknande åtgärd (3 kap. 7 § första stycket 5 TF och 2 kap. 7 § första stycket 4 YGL). 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 allvarligare fall av utebliven löneökning (prop. 2009/10:81 s. 64). Andra ingripanden som i och för sig är förbjudna omfattas inte av straffbestämmelserna. 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).

Dessa rättigheter är inte undantagslösa. Exempelvis är rätten att ta del av allmänna handlingar och de offentliganställdas rätt till yttrandefrihet till viss del begränsad av bestämmelser om sekretess (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. Meddelarfriheten har som huvudregel företräde framför den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser. I vissa undantagsfall kan dock en meddelare straffas för sitt uppgiftslämnande. Det rör sig om fall där utlämnandet av uppgifter omfattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet, ett oriktigt utlämnande av hemlig handling eller ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess, dvs. sådan sekretess som enligt OSL bryter meddelarfriheten (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL). Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har vidare aldrig företräde framför handlingssekretessen (7 kap. 20 § 1 och 22 § första stycket 2 TF och 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 2 YGL). Det kan således vara tillåtet för en offentliganställd att t.ex. muntligen lämna en uppgift till en journalist för publicering i grundlagsskyddade medier, men förbjudet att lämna ut den allmänna handling som innehåller uppgiften. I OSL finns 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).

5.2.2 Vad är allmänna handlingar?

Vad som utgör en allmän handling anges i tryckfrihetsförordningen. Med en handling avses en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF).

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF). En upptagning som avses i 3 § anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 6 § första stycket TF).

En handling anses ha *kommit in* till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 3 § gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 6 § (2 kap. 9 § TF). Ett brev eller ett annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning (2 kap. 8 §).

En handling anses ha *upprättats* hos en myndighet när den har expedierats. En handling anses som huvudregel expedierad när den har sänts iväg till eller gjorts tillgänglig för någon utomstående, t.ex. en annan myndighet (se t.ex. RÅ 1999 ref. 36 och HFD 2011 ref. 52). En handling som inte har expedierats anses som upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (2 kap. 10 § första stycket TF).

Diarier, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande anses ha upprättats när de har färdigställts för anteckning eller införing (2 kap. 10 § andra stycket TF).

Det finns också särskilda regler för minnesanteckningar, utkast och koncept. Minnesanteckningar som inte har expedierats anses inte heller efter den tidpunkt då de enligt 10 § är att anse som upprättade som allmänna handlingar om de inte har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria eller annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift (2 kap. 12 § första stycket TF). Utkast eller koncept till ett myndighetsbeslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats anses inte som allmänna. Handlingen anses dock vara allmän om den tas om hand för arkivering (2 kap. 12 § andra stycket TF). Utkast, koncept och liknande "mellanprodukter", som en myndighet som ett led i en till sin typ intern beredning sänder över till någon utomstående – en myndighet eller enskild person – med begäran om synpunkter anses inte som expedierade och blir inte allmän handling om de inte tas om hand för arkivering (prop. 1975/76:160 s. 170 och RÅ 1999 ref. 36).

Det finns vidare generella undantag i 2 kap. 13 och 14 §§ TF då en handling – trots att den kan vara både förvarad hos myndigheten samt inkommen eller upprättad – ändå inte är att anse som allmän handling. Som exempel kan nämnas att en tryckt skrift, en ljud- eller bildupptagning eller någon annan handling som ingår i ett bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller

upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något av de angivna ändamålen inte är att anse som en allmän handling (2 kap. 14 § första stycket 3 TF).

Myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar regleras i 5 kap. OSL. Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (5 kap. 1 § första stycket). Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats (5 kap. 1 § tredje stycket). Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad (5 kap. 1 § fjärde stycket). Om det finns särskilda skäl får regeringen meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras (5 kap. 3 §). Regeringen har meddelat föreskrifter om sådana undantag från registreringsskyldigheten i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:600).

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag (2 kap. 23 § TF). Sådana bestämmelser finns i arkivlagen (1990:782). Av arkivlagen framgår att allmänna handlingar får gallras och att det ingår i arkivvården att verkställa föreskriven gallring (se avsnitt 5.7).

5.2.3 Offentlighetsprincipen har införts hos vissa enskilda

Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller hos myndigheter och andra offentliga organ. Den gäller inte för handlingar hos enskilda rättssubjekt som t.ex. en enskild individ eller ett aktiebolag, en ideell förening eller en stiftelse. Det gäller även om ett sådant privaträttsligt subjekt har anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter. OSL innehåller emellertid bestämmelser som utvidgar tillämpningen av offentlighetsprincipen utöver vad som följer av TF till vissa enskilda rättssubjekt.

Enligt 2 kap. 3 § OSL ska det som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser ska vid tillämpningen av OSL jämställas med myndigheter.

Kommuner och regioner ska anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

– äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,

– har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller

– utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Vidare ska enligt 2 kap. 4 § OSL rätten att ta del av allmänna handlingar gälla också handlingar hos de enskilda organ som anges i en bilaga till OSL, om handlingarna hör till den verksamhet som anges i bilagan. Exempel på sådana organ och verksamheter inom utbildningsområdet är

Chalmers Tekniska Högskola AB (all verksamhet), Handelshögskolan i Stockholm (statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander), Internationella Handelshögskolan i Jönköping AB (all verksamhet) och Folkbildningsrådet (fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund). Som exempel på enskilda organ utanför utbildningsområdet som ska tillämpa offentlighetsprincipen kan nämnas Sveriges riksidrottsförbund (fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet) och besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:574) (fordonskontroll). Samtliga besiktningsorgan är aktiebolag. De organ som anges i bilagan ska vid tillämpningen av OSL jämställas med myndigheter (2 kap. 4 § OSL).

Ett privaträttsligt organ som jämställs med myndighet vid tillämpningen av OSL har alltså skyldighet att tillämpa bestämmelser om hantering av allmänna handlingar. t.ex. om registrering av allmänna handlingar (prop. 1986/87:151 s. 185). Även relevanta sekretessbestämmelser är tillämpliga hos organet i nu aktuell verksamhet. I sådan verksamhet är också TF:s och YGL:s bestämmelser om meddelarfrihet och meddelarskydd tillämpliga (13 kap. 2 § första stycket OSL), se avsnitt 5.2.1. I dessa organ och verksamheter har alltså anställda och uppdragstagare ett motsvarande skydd gentemot sin arbetsgivare som de offentligt anställda. Vissa personer i företagsledande ställning är dock undantagna från skyddet (2 kap. 3 § och 13 kap. 2 § andra stycket OSL). Uppsåtliga överträdelser av repressalieförbudet och efterforskningsförbudet är straffbelagda på ett sätt som motsvarar vad som gäller enligt TF och YGL (14 kap. 1 § OSL).

5.3 Sekretess

5.3.1 Allmänt om sekretess

Som framgår av avsnitt 5.2.1 är principen om allmänna handlingars offentlighet inte undantagslös. I 2 kap. 2 § TF anges när rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas. Det får endast ske om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn och skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i OSL eller, om så i ett visst fall anses lämpligare, i annan lag som OSL hänvisar till. Efter bemyndigande i sådan bestämmelse får regeringen i förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Sådana bestämmelser har tagits in i offentlighets- och sekretessförordningen.

OSL är indelad i sju avdelningar. Den första, andra respektive tredje avdelningen innehåller inledande bestämmelser, bestämmelser om myndigheters hantering av allmänna handlingar respektive allmänna bestämmelser om sekretess (1–14 kap.). Den fjärde avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för allmänna intressen (15–20 kap.) och den femte avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (21–40 kap.). Den sjätte avdelningen innehåller särskilda bestämmelser om sekretess som gäller vissa organ, bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och domstolarna (41–43 kap.). Den sjunde avdelningen innehåller

bestämmelser om tystnadsplikt som följer av bestämmelser i andra författningar än OSL och som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (44 kap.).

5.3.2 Sekretess till skydd för enskilda

Skaderekvisit i sekretessbestämmelser till skydd för enskilda

Sekretessbestämmelserna är i normalfallet försedda med s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta avseende mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att det bara gäller sekretess om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid det omvända skaderekvisitet är utgångspunkten den omvända, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid ett omvänt skaderekvisit får uppgifterna således bara lämnas ut om det står klart att de kan lämnas ut utan att viss skada uppstår.

När det gäller sekretess till skydd för uppgifter om enskildas förhållanden används i skaderekvisiten i de flesta fall uttrycken ”skada” eller ”men”. När det är fråga om sekretess till skydd för enskilda avses med begreppet ”skada” enbart ekonomisk skada (prop. 1979/80:2 Del A s. 83). Uttrycket ”men” har getts en mycket vid innebörd. I första hand åsyftas att någon blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall anses tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger är den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste dock i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Enbart det faktum att en person anser att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var han eller hon bor kan t.ex. inte anses innebära men i sekretesslagens mening. Begreppet ”men” kan i vissa sammanhang även inbegripa ekonomiska konsekvenser för en enskild (prop. 1979/80:2 del A s. 83).

Vid raka skaderekvisit är avsikten att skadebedömningen i huvudsak ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan om sekretess gäller inte i första hand behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Om uppgiften i stället typiskt sett måste betraktas som känslig omfattas den normalt av sekretess. Genom att avgörande betydelse som regel tillmäts arten av den uppgift som efterfrågas vinner man den fördelen att man sällan behöver frångå den till offentlighetsprincipen hörande grundsatsen att den som begär ut en uppgift inte ska behöva legitimera sig och tala om varför han eller hon vill ta del av en viss uppgift (prop. 1979/80:2 del A s. 80 f.).

Vid omvända skaderekvisit är utgångspunkten den omvända i förhållande till raka skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess. Uppgifterna får vid ett omvänt skaderekvisit bara lämnas ut om det står klart att de kan lämnas ut utan att viss skada uppstår.

Detta innebär att tillämparen har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessbestämmelse utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgifterna (prop. 1979/80:2 del A s. 82).

Sekretess för uppgifter om enskildas förhållanden oavsett i vilken verksamhet de förekommer

Bestämmelserna om sekretess till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden finns i OSL:s femte avdelning, som är uppdelad i 20 kapitel (21–40 kap.). I 21 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess som gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, oavsett i vilket sammanhang de förekommer. Det är fråga om ett minimiskydd som gäller hos alla myndigheter. Enligt 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Om en allmän handling innehåller t.ex. uppgifter om sexuella övergrepp mot en elev skulle uppgifterna kunna omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse, under förutsättning att det är tydligt att uppgifterna avser eleven eller någon närstående.

Sekretess för uppgifter om enskildas förhållanden i utbildningsverksamhet

I 23 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden i utbildningsverksamhet m.m.

I 1 § finns bestämmelser om sekretess som gäller i förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola. I sådan verksamhet gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (23 kap. 1 § OSL), dvs. sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit och huvudregeln är att det gäller sekretess för vårdnadshavarnas och barnens personliga förhållanden. När det gäller frågan vad som blir allmän handling hos en förskola kan konstateras att mycket av kommunikationen med vårdnadshavare torde vara av temporär betydelse. I så fall kan den anses vara av uppenbart ringa betydelse för myndighetens verksamhet och behöver varken registreras eller hållas ordnad utan kan gallras när den inte behövs för verksamheten, t.ex. ett sms från en vårdnadshavare som meddelar att han eller hon hämtar senare än vanligt den aktuella dagen. Ett annat exempel är skriftlig kommunikation för att boka tider för utvecklingssamtal. Även sådan kommunikation kan gallras så snart den inte behövs. Huruvida anteckningar inför eller från ett utvecklingssamtal blir allmänna handlingar eller inte beror på hur de hanteras hos förskolan. Exempelvis blir förskollärarens minnesanteckningar inte allmänna handlingar, om de inte tillför ett ärende någon sakuppgift och inte tas om hand för arkivering (se 2 kap. 12 § TF).

Vad som anges om förskollärares minnesanteckningar gäller även en lärares minnesanteckningar inför ett utvecklingssamtal i skolan. I de

obligatoriska skolformerna finns dock krav på att det en gång per år i vissa årskurser i samband med utvecklingssamtal ska ges vissa omdömen och sammanfattas vissa insatser i en skriftlig individuell utvecklingsplan. En sådan plan blir, i likhet med ett beslut om ett åtgärdsprogram om särskilt stöd, en upprättad allmän handling. I lagrådsremissen Mer tid för undervisningsuppdraget, som beslutats den 29 januari 2026, föreslås dock att sådana skriftliga planer ska innehålla färre uppgifter än i dag och benämnas skriftlig plan för kunskapsutveckling.

Bestämmelser om sekretess som gäller i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola finns i 23 kap. 2 § OSL. Bestämmelser om sekretess som gäller i fritidshem och annan pedagogisk verksamhet finns i 23 kap. 3 §. Det finns en särskild bestämmelse om sekretess i specialpedagogisk verksamhet i 23 kap. 4 §. Bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos tillsynsorgan på skolområdet finns i 23 kap. 7–7 b §§. Sekretessen gäller för i sekretessbestämmelserna angivna uppgifter och med olika styrka i olika verksamheter.

I skolan är huvudregeln att vissa känsliga uppgifter omfattas av sekretess enligt 23 kap. 2 § OSL, men att de flesta uppgifter om enskildas personliga förhållanden är offentliga. Uppgifter i den medicinska delen av elevhälsan omfattas dock av hälso- och sjukvårdssekretessen enligt 25 kap. 1 § OSL. Den sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. En sekretessgräns gäller också mellan den medicinska delen av elevhälsan och övriga delar av delar av elevhälsan och skolan i övrigt, men en sekretessbrytande bestämmelse i 25 kap. 13 a § OSL gör det möjligt att utan hinder av hälso- och sjukvårdssekretessen lämna uppgift om en enskild från sådan elevhälsa som avser medicinsk insats till annan elevhälsa eller särskild elevstödjande verksamhet i övrigt inom samma myndighet, om det krävs att uppgiften lämnas för att en elev ska få nödvändigt stöd (se vidare nedan).

I andra delar av elevhälsan än den medicinska delen och i skolan i övrigt gäller sekretess enligt 23 kap. 2 § OSL för följande uppgifter.

Det gäller sekretess 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 lider men. Detta innebär att det i sådan elevhälsa som huvudregel gäller sekretess.

Sekretess gäller också dels i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Denna sekretess gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne leder men om uppgiften röjs, dvs. sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit. Denna sekretess gäller inte heller för beslut i ärenden. I denna del av skolans verksamhet är alltså presumtionen att uppgifterna är offentliga. Uttrycket ”särskild elevstödjande verksamhet i övrigt” är ett samlingsbegrepp för sådan elevstödjande verksamhet som ligger utanför de psykologiska, psykosociala eller specialpedagogiska insatser som bedrivs av psykologer, kuratorer eller specialpedagoger inom elevhälsan. En utredning om särskilt stöd ligger utanför elevhälsan och omfattas av sekretessen för

elevstödjande verksamhet i övrigt. Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i en sådan utredning kan således hemlighållas om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Eftersom åtgärdsprogram utgör ett beslut faller åtgärdsprogram under den undantagsbestämmelse som innebär att beslut är offentliga. Känsliga uppgifter om t.ex. diagnoser skyddas genom att de inte tas in i ett sådant beslut, eftersom det enbart är elevens behov av stöd och hur det ska tillgodoses som ska framgå av åtgärdsprogrammet (3 kap. 9 § första stycket skollagen, prop. 2013/14:160 s. 14, 29 och 38 samt Skolverkets allmänna råd [SKOLFS 2022:334] om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram 6.3). Ett beslut om åtgärdsprogram ska således av integritetsskäl inte innehålla mer information än nödvändigt.

Vidare gäller sekretess för uppgift om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 2 § tredje stycket OSL). Denna bestämmelse kan bli tillämplig för att sekretessbelägga s.k. skyddade adresser, t.ex. i klasslistor (jfr RÅ 2005 ref. 78).

Det gäller även sekretess i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärende enligt skollagen om mottagande till utbildning där distansundervisning används, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 2 a § OSL). Denna sekretess gäller inte beslut i ärende.

I fritidshem gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödjande verksamhet 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. Sekretess gäller i övrigt i fritidshem för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 3 § OSL).

När det gäller personalen i skolan gäller det enligt 39 kap. OSL viss sekretess till skydd för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden och uppgifter som hänför sig till urvalstester i personaladministrativ verksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av bestämmelserna om sekretess i förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola, inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Även den tystnadsplikt som följer av den sekretess som gäller i de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet som erbjuds i stället för fritidshem, inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, med undantag för uppgifter som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier (23 kap. 8 §).

Inom det offentliga skolväsendet gäller alltså ofta sekretess för känsliga uppgifter om elever och personal. Som exempel på uppgifter som faller utanför sekretesskyddet för enskildas personliga förhållanden kan nämnas uppgifter som förekommer i elevlösningar, beslut om särskilt stöd, elevernas betyg, personalens cv i anställningsärendena och deras löner.

Sådana uppgifter kan dock omfattas av sekretess till skydd för något annat intresse. Exempelvis kan uppgifter i elevlösningar på prov omfattas av sekretess enligt 17 kap. 3 c §, om ett röjande av uppgifterna kan antas motverka syftet med provet.

I de fall en sekretessbestämmelse innebär att sekretess gäller om en enskild riskerar att lida skada eller men av att en uppgift lämnas ut ska det också beaktas att det förutsätter att uppgifterna är hänförliga till en viss individ. Det innebär att man i allmänhet bör kunna lämna ut avidentifierade uppgifter utan risk för att det uppkommer skada eller men. I enstaka fall kan det tänkas att en avidentifiering inte är tillräcklig för att hindra att sambandet mellan uppgiften och individen spåras. Huruvida en sådan risk föreligger får bedömas i det enskilda fallet (prop. 1979/80:2 del A s. 84)

Sekretessgränsen mellan den medicinska delen av elevhälsan och andra delar av elevhälsan och skolan i övrigt

Sekretess gäller inte bara gentemot allmänheten och andra myndigheter, utan även mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet, när verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 § OSL). För eleverna i de obligatoriska skolformerna samt gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska det enligt 2 kap. 25 § andra stycket skollagen finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Det ska inom elevhälsan finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och specialpedagog eller speciallärare. Elevhälsans medicinska del utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till den övriga elevhälsan och skolan i övrigt. För den medicinska delen av elevhälsan gäller, som nämnts ovan, hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 § OSL och för övriga delar av elevhälsan och skolan i övrigt gäller sekretess enligt 23 kap. 2 §. Det gäller således en sekretessgräns mellan dessa olika verksamheter. I sammanhanget ska dock uppmärksammas att en enskild enligt 12 kap. 2 § OSL helt eller delvis kan häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i OSL. Vidare gäller sekretess till skydd för en enskild, om den enskilde är underårig, även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, såvida inte det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren, eller det annars anges i OSL. Om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar denne ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underårige över sekretessen till skydd för den underårige (12 kap. 3 § OSL). I den mån uppgifter bedöms behöva lämnas över från den medicinska delen av elevhälsan till övriga delar av elevhälsan eller skolan i övrigt är således utgångspunkten att ett sådant överlämnande sker med stöd av samtycke.

Som nämnts ovan finns det dock en sekretessbrytande bestämmelse i 25 kap. 13 a § OSL. Enligt den bestämmelsen hindrar hälso- och sjukvårdssekretessen inte att en uppgift om en enskild lämnas från sådan elevhälsa som avser medicinsk insats till annan elevhälsa eller särskild

elevstödjande verksamhet i övrigt inom samma myndighet, om det krävs att uppgiften lämnas för att en elev ska få nödvändigt stöd. Någon motsvarande sekretessbrytande bestämmelse finns inte i 23 kap. OSL som rör sekretess i utbildningsverksamhet. Denna skillnad beror på att den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § första stycket OSL, som anger att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda, är tillämplig på sekretessen enligt 23 kap. OSL, men inte på hälso- och sjukvårdssekretessen (10 kap. 27 § andra stycket OSL).

Statistiksekretess

I sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik gäller sekretess för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde (24 kap. 8 § första stycket OSL). Bestämmelsen om statistiksekretess är alltså inte tillämplig i all verksamhet som avser framställning av statistik, utan endast i ”särskild verksamhet”. Med det avses en allmänt utredande verksamhet, utan anknytning till särskilda ärenden, som organisatoriskt är avgränsad från annan verksamhet hos myndigheten. Som exempel på sådan särskild verksamhet kan verksamhet som avser framställning av officiell statistik enligt lagen (2001:99) om officiell statistik nämnas. Skolverket är enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken statistikansvarig myndighet för skolväsendet och barnomsorg. Detta innebär att det går en sekretessgräns mellan den del av Skolverket som hanterar detta uppdrag och övriga delar av Skolverket, t.ex. de delar som hanterar det nationella informationssystemet för skolväsendet och statsbidragsgivning.

Som huvudregel är statistiksekretessen absolut, om inte något av de mycket snävt begränsade undantagen från den absoluta sekretessen ändå gör ett utlämnande tillåtet (se 24 kap. 8 § tredje stycket OSL). Uppgifter i en särskild verksamhet för framställning av statistik kan därför som huvudregel inte överföras till andra delar av myndighetens organisation eller till andra myndigheter eller enskilda.

Kammarrätten i Göteborg har i ett flertal avgöranden bedömt att uppgifter om t.ex. fristående skolors genomströmning, betygssättning och sammansättning av elever, som finns i särskilda verksamheter för statistikframställning, omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL till skydd för den enskilde huvudmannens ekonomiska förhållanden (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 december 2019 i mål nr 6267–19). Det innebär att uppgifterna inte kan lämnas från SCB till Skolverket eller andra myndigheter, eller från statistikenheter inom Skolverket till myndighetens övriga verksamhet, om den enskilde huvudmannen kan identifieras direkt eller indirekt (s.k. bakvägsidentifiering). Som framgår av avsnitt 4.4 kan dock SCB och den del av Skolverket som hanterar den officiella statistiken för skolväsendet och barnomsorgen med stöd av en tidsbegränsad sekretessbrytande bestämmelse (24 kap. 8 a § OSL) lämna över uppgifter som samlas in för officiell statistik till andra delar av Skolverket, exempelvis för publicering i det nationella informationssystemet för skolväsendet och för administration av statsbidrag samt till kommuner om uppgifterna

behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov.

Uppgifter som andra myndigheter, t.ex. kommunala och statliga huvudmän inom skolväsendet, lämnar om sin egen verksamhet till en statistikansvarig myndighet omfattas inte av statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL då den bestämmelsen bara gäller till skydd för enskilda.

5.3.3 Sekretess till skydd för det allmänna

Sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 3 c § OSL). Paragrafens skaderekvisit innebär att sekretess gäller för uppgifter i prov som upprepas, även sedan de en gång använts. Skaderekvisitet innebär att röjande av en uppgift inte får ske om det skulle motverka syftet med kunskapsprov av detta slag som förutses bli anordnat (prop. 1979/80:2 del A s. 139).

Sedan den 1 juli 2025 ska en huvudman inom skolväsendet se till att det på varje förskole- och skolenhet finns en beredskapsplan som anger de åtgärder som ska vidtas vid en allvarlig våldssituation eller hot om en allvarlig våldssituation, och att det bedrivs ett löpande arbete för att säkerställa en beredskap att hantera allvarliga våldssituationer och hot om allvarliga våldssituationer (6 a kap. 3 § skollagen). Enligt 18 kap. 13 a § OSL gäller sekretess för uppgift som rör en sådan beredskapsplan eller sådant löpande arbete, om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera allvarliga våldssituationer och hot om allvarliga våldssituationer motverkas om uppgiften röjs.

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

Om offentlighetsprincipen görs tillämplig hos enskilda huvudmän kommer bestämmelsen till skydd för uppgifter om affärs- och driftförhållanden i 19 kap. 1 § OSL att bli tillämplig hos enskilda huvudmän.

Sekretess gäller enligt 19 kap. 1 § OSL i en myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos en myndighet för uppgift om affärs- och driftförhållanden hos bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser som driver affärsverksamhet och där det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision (19 kap. 1 § andra meningen). Bestämmelsen i andra meningen tar enligt vad som framgår av förarbetena främst sikte på bolag som drivs i kommunal regi. Syftet med bestämmelsen är att sekretess ska kunna gälla för uppgifter hos de myndigheter som utövar det allmännas ägarfunktion eller revisionsuppdrag.

Affärsverksamhet är en verksamhet som är antingen i sin helhet eller i en viss avgränsad del affärsinriktad. Begreppet får inte fattas alltför snävt. Utmärkande för affärsverksamhet är i allmänhet att verksamheten bedrivs med krav på viss vinst eller åtminstone så att verksamheten går ihop

ekonomiskt, låt vara att den kan vara delvis subventionerad (prop. 1979/80:2 del A s. 144–145).

Med affärs- eller driftförhållanden avses bl.a. förvärv, överlåtelser, upplåtelser eller användning av egendom, tjänster m.m. samt affärshemligheter av mera allmänt slag som marknadsundersökningar, marknadsplaneringar och planer rörande reklamkampanjer. Det kan också nämnas sådant som konstruktionsarbeten, utredningar av annat slag, förhandlingar och andra affärshändelser (prop. 1979/80:2 del A s. 145). Vidare omfattas verksamhetsriktlinjer (RÅ 1986 not. 142) och anställdas individuella löner (RÅ 1998 ref. 32 och RÅ 2003 ref. 28).

Sekretessen ska skydda från insyn från konkurrenternas sida. Skaderekvisitet är därför utformat så att en uppgift inte får lämnas ut, om det kan antas att någon som driver en likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs Skadeprövningen ska inte göras utifrån den offentliga sektorn som helhet utan utifrån vilken verkan ett röjande av uppgifterna kan ha för den verksamhet som den aktuella myndigheten bedriver (prop. 1979/80:2 del A s. 146).

Sekretess gäller vidare enligt 19 kap. 3 § OSL för uppgift som hänför sig till ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Med skada avses ekonomisk skada (prop. 1979/80:2 del A s. 148). Affärshemligheter av mera allmänt slag såsom marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, planer rörande reklamkampanjer, utredningar av annat slag, förhandlingar och andra affärshändelser omfattas. Sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet. Skaderekvisitet är utformat för att skydda myndigheternas affärsverksamheter från insyn från konkurrenternas sida. Bestämmelsen är bl.a. tillämplig i upphandlingsärenden.

Varken den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen i 18 kap. 13 a § eller bestämmelserna i 19 kap. 1 och 3 §§ OSL inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Bestämmelserna i 19 kap. 1 § OSL är inte tillämpliga hos statliga eller kommunala huvudmän inom skolväsendet då de inte bedriver affärsverksamhet (se vidare avsnitt 7.4.1). Det innebär, tillsammans med de begränsningar som finns i den sekretess som gäller till skydd för enskilda i skolväsendet enligt 23 och 39 kap. OSL, att exempelvis uppgifter som ligger till grund för genomsnittligt meritvärde, lärartäthet och andel behöriga lärare och andra typer av uppgifter som redovisas i det nationella informationssystemet för skolväsendet är offentliga hos offentliga huvudmän. Som framgår av avsnitt 5.3.2 gäller inte heller den s.k. statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL hos offentliga huvudmän.

Om offentlighetsprincipen görs tillämplig hos enskilda huvudmän kommer dock bestämmelsen i 19 kap. 1 § OSL, som gäller till skydd för uppgifter om affärs- och driftförhållanden i en myndighets affärsverksamhet, att bli tillämplig hos de enskilda huvudmännen då de, till skillnad från offentliga huvudmän, anses bedriva affärsverksamhet i den mening som avses i 19 kap. 1 § OSL (se vidare avsnitt 7.4.1) och då de, i likhet med enskilda som anges i bilagan till OSL, kommer att jämställas med myndigheter vid tillämpning av OSL (jfr 2 kap. 4 § OSL). Om offentlighetsprincipen görs tillämplig hos enskilda huvudmän kommer dock inte den s.k. statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL att gälla för

uppgifter om deras ekonomiska förhållanden, eftersom de då inte längre anses vara enskilda i OSL:s mening utan jämställs med myndigheter vid tillämpning av 24 kap. 8 § OSL.

5.3.4 Vad händer vid konkurrens mellan sekretessbestämmelser?

I OSL görs skillnad mellan sekretessreglerade uppgifter och sekretessbelagda uppgifter. Med sekretessreglerad uppgift avses en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess. En sekretessbelagd uppgift är en sekretessreglerad uppgift som man efter prövning har kommit fram till att det gäller sekretess för i ett enskilt fall (3 kap. 1 § OSL). Som framgår ovan finns det sekretessbestämmelser som gäller till skydd för olika intressen, dels allmänna intressen, dels intresset av skydd för enskildas personliga eller ekonomiska intressen. Det innebär att en och samma uppgift kan vara sekretessreglerad enligt flera olika sekretessbestämmelser samtidigt. Exempelvis kan uppgifter i en förundersökning omfattas av sekretess både enligt bestämmelser i 18 kap., som gäller till skydd för intresset av att förebygga brott, och bestämmelser i 35 kap., som gäller till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. I 7 kap. 3 § OSL anges att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i denna lag, dvs. huvudregeln är att om en uppgift är sekretessbelagd enligt någon bestämmelse så är det den som blir utslagsgivande och uppgiften är då sekretessbelagd.

5.4 Beslut i utlämnandefrågor

I OSL finns det flera bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar med förbehåll. Exempelvis anges i 10 kap. 14 § att om en myndighet finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt en bestämmelse om sekretess hindrar att en uppgift lämnas till en enskild kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska myndigheten göra ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas till den enskilde. Den tystnadsplikt som uppkommer genom ett sådant förbehåll inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ YGL.

Om en myndighet avslår en begäran att få ta del av en handling, eller lämnar ut en allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden överklaga beslutet hos domstol (2 kap. 19 § TF). I OSL finns ytterligare bestämmelser om överklagande av sådana beslut. En enskild får överklaga ett beslut av en myndighet att inte lämna ut en handling till den enskilde, att lämna ut en handling med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars förfoga över den, eller att avslå den en-

skildes begäran att själv använda tekniska hjälpmedel för automatiserad behandling som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagningar för automatiserad behandling (6 kap. 7 § första stycket OSL). En myndighet får överklaga ett beslut av en annan myndighet att avslå den förstnämnda myndighetens begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift, om inte annat anges i lag eller förordning (6 kap. 7 § första stycket OSL).

5.5 Tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet på skolområdet

I skollagen finns bestämmelser om tystnadsplikt hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. skollagen 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 skollagen får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödjande 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 om mottagande till utbildning där distansundervisning används. (29 kap. 14 § skollagen). Frågan om ett utlämnande utgör ett obehörigt röjande måste tolkas mot bakgrund av vad som gäller enligt OSL. Om en uppgift som omfattas av tystnadsplikt lämnas ut i en situation där ett utlämnande hade varit tillåtet enligt OSL bör utlämnandet inte anses vara ett obehörigt röjande (prop. 2017/18:183 s. 64).

Det finns dock ingen bestämmelse om tystnadsplikt i skollagen som motsvarar den sekretessbestämmelse som gäller för uppgifter om dels sådana beredskapsplaner som ska finnas för varje skol- och förskoleenhet och som anger de åtgärder som ska vidtas vid en allvarlig våldssituation eller hot om en sådan situation, dels det löpande arbetet för att säkerställa en sådan beredskap (18 kap. 13 a § OSL). I propositionen Skolor mot brott (prop. 2024/25:160 s. 52) anges att frågan huruvida uppgifter i en sådan beredskapsplan och i sådant löpande arbete ska ha särskilt skydd hos fristående förskolor och skolor, och om ett sådant skydd i så fall ska ha formen av sekretess eller tystnadsplikt samt sammanhängande frågor om meddelarfrihet, får behandlas i samband med behandlingen av Skolinformationsutredningens slutbetänkande Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28) och den anslutande promemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet.

För anställda i fristående skolor gäller liksom för alla arbetstagare en lojalitetsplikt mot arbetsgivaren som följer av anställningsavtalet. Arbets-

tagarens lojalitetsplikt innebär i viss utsträckning inskränkningar i arbetstagarens möjlighet att kritisera arbetsgivaren, liksom att avslöja förhållanden som rör arbetsgivarens verksamhet. Innebörden i lojalitetsplikten kan variera beroende på bl.a. verksamhetens beskaffenhet, arbetsuppgifternas art och arbetstagarens ställning, men i korthet kan den sägas innebära att den anställde inte får vidta åtgärder som är ägnade att skada eller på annat sätt försvåra arbetsgivarens verksamhet (se t.ex. rättsfallet AD 1989 nr 90). Det kan skada arbetsgivaren att konkurrerande företag får tag i vissa uppgifter. Det ligger i arbetsgivarens intresse att sådana uppgifter inte sprids på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk att andra än anställda kan ta del av dem. Lojalitetsplikten innebär att arbetstagaren inte får yppa sådana uppgifter.

5.6 Meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

Genom lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter ges anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i yrkesmässigt bedriven offentligt finansierad enskild verksamhet som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. eller 25 kap. skollagen (2010:800), skydd mot efterforskning och ingripanden från verksamhetsutövarens sida när de lämnar uppgifter om verksamheten för offentliggörande i medier som omfattas av TF eller YGL eller medverkar till framställningar i sådana medier (prop. 2016/17:31, bet. 2016/17:KU7, rskr. 2016/171:146).

Det som föreskrivs i TF och YGL om bl.a. rätt att lämna uppgifter till media för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter, förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverkan till sådant bruk eller missbruk, och förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, gäller även för de privat anställda som omfattas av lagen. Rätten att lämna uppgifter gäller dock inte om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt. Detsamma gäller för tystnadsplikt som avtalats eller förordnats med stöd av 9 a § lagen (1974:358) om förtroendemans ställning på arbetsplatsen eller 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (5 §).

Detta innebär att privatanställda har en mindre långtgående rätt att lämna uppgifter än offentliganställda eftersom offentliganställda som huvudregel har rätt att lämna uppgifter till media för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter även om uppgifterna omfattas av den tystnadsplikt som följer av en bestämmelse om sekretess (7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § TF och 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 YGL och bl.a. 13 kap. 5 § OSL), se avsnitt 5.2.1.

5.7 Arkivering

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas i lag (2 kap. 23 § TF). Sådana bestämmelser finns i arkivlagen (1990:782).

Arkivlagen innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna.

Det som gäller för statliga myndigheters arkiv ska gälla också för arkiv hos sådana enskilda organ som anges i bilagan till OSL till den del arkivet avser sådan verksamhet som anges i bilagan (2 § arkivlagen). Det som gäller för kommunala myndigheters arkiv ska även gälla arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § OSL, dvs. aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (2 a § arkivlagen).

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

Varje myndighet ska svara för vården av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet har övertagit ansvaret (4 § arkivlagen). I arkivvården ingår att myndigheterna ska organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas, skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst samt verkställa föreskriven gallring i arkivet (6 § arkivlagen).

Allmänna handlingar får gallras. Vid gallring ska dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket (10 §).

För tillsynen av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen finns det arkivmyndigheter såväl inom den statliga som inom den kommunala förvaltningen. För statliga myndigheter är Riksarkivet arkivmyndighet. 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 kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL fullgör sina skyldigheter. I de fall flera kommuner eller flera regioner bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller region som kommunerna eller regionerna kommer överens om (7 § arkivlagen och 8 § arkivförordningen [1991:446]).

Bestämmelserna i arkivlagen om arkivbildning och arkivvård kompletteras i kommuner och regioner med arkivreglementen eller andra lokala riktlinjer för arkivverksamheten (prop. 1989/90:72 s. 22 och SOU 2019:58 s. 233 och 254).

En arkivmyndighet har rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Övertagande kan ske både efter överenskommelse och på grund av ett ensidigt beslut från arkivmyndigheten. En arkivmyndighet övertar också arkivmaterial när en myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan myndighet (9 § arkivlagen). Arkivhandlingar från kommunala skolor kan övertas av den kommunala arkivmyndigheten när en skola läggs ned eller med viss regelbundenhet.

Ett arkiv som överlämnas till Riksarkivet ska vara förtecknat och de handlingar som gallringsfristen har löpt ut för ska vara gallrade. I samband

med att arkivhandlingar överlämnas till Riksarkivet ska Riksarkivet träffa en överenskommelse med den avlämnande myndigheten om ersättning för kostnader hos arkivmyndigheten för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna, s.k. bevarandeavgift, samt för engångskostnader i samband med övertagandet, s.k. mottagningsavgift (9 § arkivlagen och 17 § arkivförordningen).

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

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har beslutat något annat (14 §). Kommunfullmäktige eller regionfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen eller regionen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet (16 §). Med stöd av detta bemyndigande utfärdar kommunfullmäktige i varje kommun arkivreglementen som är det viktigaste instrumentet för kommunernas arkivvård. I dessa brukar finnas bestämmelser om bl.a. ansvarsfrågor, gallring, utlån och arkivlokaler.

5.8 Insyn i fristående skolor och fristående förskolor enligt skollagen

I skollagen finns bestämmelser som ger en kommun där en fristående skola är belägen rätt till insyn i verksamheten, så att kommunen kan fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och tillgodose allmänhetens behov av insyn. Bestämmelserna gäller för de skolformer där Statens skolinspektion prövar frågan om godkännande och utövar tillsyn, dvs. förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola samt fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola (9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap. 34 §, 18 kap. 37 § skollagen).

Med insyn i verksamheten avses enligt förarbetena att kommunen fortlöpande ska hålla sig informerad om hur verksamheten vid den fristående skolan utvecklas. Rätten till insyn innebär dock inte någon rätt för kommunen att göra påpekanden gentemot den fristående skolan. Vid utövandet av insynsrätten ska kommunerna ta hänsyn även till annan lagstiftning än skolförfattningarna, t.ex. bestämmelserna om tystnadsplikt (se prop. 2009/10:165 s. 384 och 746).

Kommunernas insynsrätt är begränsad till sådan insyn som kommunen måste ha för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn. Kommunen ska få den insyn och information som krävs för att den ska kunna uppfylla sitt övergripande och yttersta ansvar för att elever i kommunen erbjuds utbildning från förskoleklass till vuxenutbildning. Insynsrätten ska också säkerställa att kommunerna vid behov får sådan information som krävs för att de ska

kunna fullgöra sin informationsskyldighet gentemot vårdnadshavarna enligt 29 kap. 19 § första stycket skollagen. Enligt den paragrafen ska kommunen informera vårdnadshavare och elever om utbildning i förskolor, grundskolor, anpassade grundskolor, fritidshem, gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor och om sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. och som erbjuds i eller av kommunen. Kommunen ska också informera om sådana riksrekryterande utbildningar som avses i 16 kap. 45 § och 19 kap. 37 § och om motsvarande utbildningar vid fristående skolor. Informationen ska utformas enligt 8 kap. 18 § andra stycket kommunallagen (2017:725). Enligt sistnämnda paragraf ska en kommunal nämnd, när enskilda kan välja mellan olika utförare av en nämnds tjänster, lämna information om samtliga utförare, om inte annat framgår av lag eller annan författning. Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

En kommun ska enligt 29 kap. 19 § andra stycket även informera om möjligheten för enskilda att bedriva förskola, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. med bidrag från hemkommunen enligt 8 kap. 21 §, 14 kap. 15 § samt 25 kap. 11 och 15 §§.

Kommunen ska kunna få informationen direkt av de fristående skolorna i kommunen. Exempel på information som kommunen kan begära är information om personalen, t.ex. information om andelen legitimerade lärare liksom om antalet anställda och antalet anställda omräknat till heltid. Kommunen kan inte med stöd av sin insynsrätt ta del av en fristående skolas ekonomiska förhållanden och ska inte begära in handlingar som omfattas av tystnadsplikt enligt 29 kap. 14 § skollagen, som kan avslöja företagshemligheter eller som på annat sätt är orimligt att den enskilde lämnar ut. Kommunen ska kunna utöva sin insynsrätt genom besök i skolan eller genom att ta del av vissa handlingar (prop. 2013/14:112 s. 81).

Enligt 29 kap. 19 a § skollagen har en huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola en skyldighet att till Skolverket lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn. Skolverket ska göra uppgifter om skolenheter tillgängliga i ett nationellt informationssystem för skolväsendet, som ska göra det möjligt att jämföra olika skolenheter (prop. 2013/14:112 s. 50–54 och förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet). Kommuners behov av information om de fristående skolornas verksamhet kan i stor utsträckning tillgodoses genom att ta del av de uppgifter som finns i de nationella databaserna. Det har bl.a. av det skälet ansetts inte finnas något behov av en skyldighet för huvudmannen att lämna de uppgifter som kommunen kan komma att vilja ta del av inom ramen för sin insynsrätt (prop. 2013/14:112 s. 64–65).

För att Skolverket ska kunna föra det nationella informationssystemet för skolväsendet räcker det dock inte att myndigheten får uppgifter direkt från huvudmännen. Dessa uppgifter behöver kompletteras med uppgifter om t.ex. elevernas socioekonomiska bakgrund, såsom utländsk bakgrund och vårdnadshavarnas utbildningsnivå, dvs. förhållanden som enligt forskningen har betydelse för elevers studieframgång och som kan användas vid värdering av likvärdigheten i utbildningen utifrån olika elevgruppers förutsättningar. Socioekonomiska variabler används bl.a. som grund för ett s.k. socioekonomiskt index, som hittills har tagits fram av SCB och som

Skolverket använder för fördelning av vissa statsbidrag. Socioekonomiska uppgifter och olika index utgör också underlag för bl.a. kommunerna vid deras fördelning av resurser till skolenheterna. De flesta socioekonomiska uppgifter om elever och föräldrar är av sådan art att de inte kan inhämtas från huvudmännen eftersom de inte har tillgång till dem. Uppgifterna hämtas från register hos SCB, som i sin tur samlat in dem från primärkällor som Skatteverket, utbildningsanordnare och Migrationsverket.

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

6 Insynen och transparensen i skolväsendet behöver öka

6.1 Allmänheten behöver få större insyn i enskilda huvudmäns verksamhet

Regeringens bedömning

Allmänhetens möjlighet till insyn i enskilda huvudmäns verksamhet i skolväsendet behöver förbättras och den långsiktiga tillgången till skolinformation behöver säkerställas.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens bedömning.

Remissinstanserna

En stor majoritet av remissinstanserna ställer sig bakom eller har inget att invända mot bedömningen som innebär ökad insyn hos enskilda huvudmän. Detta gäller bl.a. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Justitiekanslern*, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Barnombudsmannen*, *Riksarkivet*, *Statistiska centralbyrån (SCB)*, *Centrala studiestödsnämnden (CSN)*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Konkurrensverket*, *Stockholms universitet*, *Uppsala universitet*, *Göteborgs kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Halmstads kommun*, *Karlstads kommun*, *Skellefteå kommun*, *Sundsvalls kommun*, *Skolors Riksförbund*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Sveriges Lärare*,

Sveriges Skolledare, *Journalistförbundet*, *Tidningsutgivarna*, *Föräldraalliansen i Sverige* och *Nätverket för en likvärdig skola*.

Många remissinstanser, däribland *Justitiekanslern, Göteborgs och Halmstads kommuner*, *Barnombudsmannen* och *Journalistförbundet,* framhåller vikten av insyn i skolväsendet för bl.a. granskning, rättssäkerhet, förtroende, kvalitet och informerade skolval. Enligt *Eskilstuna kommun* är en förutsättning för att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt att det finns tillgång till viss information om den skollagsreglerade verksamheten. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* anser att ökad insyn i enskilda huvudmäns verksamhet kan medföra bättre möjligheter att göra välgrundade val av skola.

Vissa remissinstanser anser att det är viktigt med öppenhet och transparens i skolväsendet, men ställer sig frågande till om denna behöver öka genom ett införande av en reglerad rätt för allmänheten att begära ut handlingar. Det gäller t.ex. *Almega Utbildning*, *Academedia AB*, *Kunskapsskolan AB*, *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB*, *Nya läroverket i Luleå AB*, *Stadsmissionens skolstiftelse*, och *Svenskt Näringsliv*. Dessa remissinstanser hänvisar till att öppenheten redan är omfattande i och med uppgifter som samlas in och publiceras av kommuner och myndigheter. *Fremia* anser att elevers och vårdnadshavares behov av att ta del av uppgifter inför skolval tillgodoses av information som publiceras av Skolverket, och av Skolinspektionens tillsynsbeslut och kvalitetsgranskningar, som redan i dag finns tillgängliga för allmänheten. *Almega Utbildning* pekar på att t.ex. uppgifter om betyg, resultat på nationella prov och andel legitimerade lärare finns tillgängliga i Skolverkets register över skolenheter och andra statistikdatabaser hos Skolverket.

Internationella Engelska Skolan i Sverige AB befarar att en ökad insyn i skolväsendet kan utnyttjas av kriminella och antagonistiska intressen som ett led i deras brottsliga eller systempåverkande verksamhet.

Lärandegruppen i Sverige AB ställer sig frågande till hur ytterligare informationsförsörjning i ett större perspektiv ska bidra till en bättre skola. *Stadsmissionens skolstiftelse* anser att en stor mängd tillgänglig information riskerar att försvåra för allmänheten att hitta den mest relevanta informationen.

Skälen för regeringens bedömning

Att bedriva utbildning i skolväsendet är att fullgöra en offentlig förvaltningsuppgift

Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna ska svara också för att högre utbildning finns (2 kap. 18 § regeringsformen). Ungdomar som inte har fyllt tjugo år och som har slutfört grundskolan har enligt skollagen rätt till en gymnasieutbildning. En slutförd gymnasieutbildning ökar påtagligt ungas möjligheter till arbete eller vidare studier (prop. 2017/18:183).

All utbildning inom skolväsendet finansieras med allmänna medel. En enskild kan vara huvudman efter att ha ansökt om och fått godkännande av Statens skolinspektion om huvudmannaskapet avser förskoleklassen,

grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan, eller fått ett godkännande av en kommun om huvudmannaskapet avser fristående förskola eller fristående fritidshem. Att bedriva utbildning och undervisning inom skolväsendet är en offentlig förvaltningsuppgift. Alla huvudmän inom skolväsendet ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Denna offentliga förvaltningsuppgift har genom godkännandet som huvudman i enlighet med skollagen överlåtits till enskilda huvudmän, som bl.a. är behöriga att fatta beslut som innefattar myndighetsutövning med stora konsekvenser för enskilda, t.ex. om betyg och avstängning. Både offentliga och enskilda huvudmän har vid fullgörandet av denna förvaltningsuppgift en skyldighet att tillämpa exempelvis objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Därför är det viktigt att allmänheten får insyn i exempelvis uppgifter i underlag för mottagande och urval av barn eller elever och i underlag för anställningsförfaranden avseende förskollärare och lärare, för att kunna kontrollera att barn och elever erbjuds platser på lika villkor och att en huvudman inte anställer en obehörig lärare när det finns en legitimerad och behörig sökande. Det finns således inte bara behov av generell insyn hos en huvudman, som t.ex. den insyn man kan få avseende enskilda skolenheter genom det nationella informationssystemet för skolväsendet, utan det behövs även finns möjlighet till insyn i enskilda fall.

Även principen om lika villkor talar för att möjligheten till insyn ska vara densamma för alla huvudmän inom skolväsendet

Sedan tillkomsten av det nuvarande systemet med fristående skolor med rätt till offentlig finansiering har principen om lika villkor för all offentligfinansierad utbildning inom skolväsendet, oavsett huvudmannaskap, ansetts som en viktig grundsats för skollagstiftningen. (se t.ex. prop. 1991/92:95 s. 8, prop. 2009/10:165 s. 238 och prop. 2013/14:112 s. 12). Enskilda huvudmän fullgör offentliga förvaltningsuppgifter och har samma skyldigheter gentemot eleverna som offentliga huvudmän. Alla huvudmän ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

För att medborgarna ska ha insyn i skolväsendet behöver det präglas av öppenhet och transparens. Elever och deras vårdnadshavare behöver kunna göra ett välinformerat skolval utifrån kunskap om kvaliteten och villkoren för olika skolor. Oavsett huvudmannaskap behöver skolor, förskolor och fritidshem kunna granskas så att missförhållanden kan uppdagas och kvaliteten kan upprätthållas och stärkas.

När det gäller allmänhetens rätt till insyn råder dock olika förutsättningar beroende på om utbildningen har en offentlig eller enskild huvudman. Offentliga huvudmän inom skolväsendet ska följa reglerna om allmänna handlingars offentlighet och därmed bl.a. registrera allmänna

handlingar, hålla handlingarna tillgängliga för allmänheten, hantera allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar samt tillämpa arkivlagen (1990:782). Enskilda huvudmän omfattas inte av detta regelverk. Såväl det faktum att enskilda huvudmän fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, är skyldiga att iaktta objektivitetsprincipen och ägnar sig åt myndighetsutövning, som principen om lika villkor talar för att möjligheten till insyn ska vara densamma för alla huvudmän inom skolväsendet. Mer likvärdiga förutsättningar att granska offentliga och enskilda huvudmäns verksamhet skulle sannolikt stärka förtroendet för hela utbildningsväsendet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Almega Utbildning*, *Academedia AB* och *Svenskt Näringsliv*, anser inte att principen om lika villkor talar för att insynen ska vara densamma i fristående skolor som i offentliga skolor. Almega Utbildning framför att det är självklart att likabehandlingsprincipen ska råda, men att förutsättningarna då måste vara likartade. Enligt förbundet passar offentlighetsprincipen inte för enskilda huvudmän eftersom dessa är självständiga, privata rättssubjekt och offentlighetsprincipen har som syfte att möjliggöra granskning av den makt som utövas av offentliga organ. Vidare anser Almega Utbildning att det är den myndighetsutövning som utförs i den fristående skolan som bör granskas och en sådan prövning sker enligt förbundet till stor del redan i dag, dels genom de förvaltningsrättsliga bestämmelserna om handläggning, vilka gäller även för fristående skolor enligt förvaltningslagen, dels genom den överprövning som kan ske av flertalet beslut som innebär myndighetsutövning av en enskild skolhuvudman, exempelvis placering i särskild undervisningsgrupp eller avstängning.

Regeringen konstaterar att enskilda huvudmän inom skolväsendet fullgör offentliga förvaltningsuppgifter och utövar vid detta fullgörande samma offentliga makt som offentliga huvudmän. Oavsett i vilken form de enskilda huvudmännen bedriver sin verksamhet – aktiebolag, ideell förening, ekonomisk förening, stiftelse eller i annan form – har de samma ansvar som de offentliga huvudmännen för att ge barn och elever en utbildning som uppfyller de krav som ställs i skollagen och andra författningar och att tillämpa objektivitetsprincipen i enskilda fall. Detta gäller såväl i förhållande till barn och elever som t.ex. i förhållande till lärare som ansöker om anställning. I skollagen finns en reglering som innebär att huvudregeln är att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen (2 kap. 13 §) samt att endast den som har legitimation får anställas som lärare eller förskollärare i skolväsendet utan tidsbegränsning (2 kap. 20 §). Att bestämmelserna om vem som får undervisa och vilka som får anställas följs och inte kringgås är av grundläggande betydelse för att barn och elever ska få en undervisning av god kvalitet. Regeringen konstaterar att det är viktigt att det går att granska, såväl systematiskt som i enskilda fall, att regelverket i skollagen följs vid anställningar av lärare och förskollärare. Även när det gäller urval av elever behövs större möjligheter till granskning.

Regeringen instämmer med Almega Utbildning i att det är viktigt att kunna granska enskilda huvudmäns myndighetsutövning, t.ex. när det gäller betygssättning eller avstängning av en elev, men i motsats till förbundet anser regeringen att insynsintresset inte är begränsat till myndig-

hetsutövning. Undervisning i skolväsendet utgör en offentlig förvaltningsuppgift men den innefattar inte myndighetsutövning. Däremot ska den bedrivas i enlighet med föreskrifter i skollagen, läroplaner, kursplaner och andra författningar både när det gäller innehållet och den undervisande personalens behörighet och det kan finnas behov av insyn även i hur undervisning bedrivs. Exempelvis kan det underlätta en granskning av om pojkar och flickor separeras vid undervisning på ett otillåtet sätt om det är möjligt att ta del av klasslistor eller elevers och lärares scheman.

Myndigheters och kommuners tillsyn är inte tillräcklig för att ge allmänhetens insyn i enskilda huvudmäns verksamhet

Academedia AB hänvisar till att en mängd information om fristående skolor och förskolor redan i dag finns tillgänglig genom de kontroller och den tillsyn som Skolinspektionen och kommuner utför. Academedia AB anför vidare att den kommunala insynsrätten innebär att kommuner direkt från fristående skolor kan begära ut ingående uppgifter om exempelvis de fristående skolornas kunskapsresultat, fördelning av undervisningstid mellan årskurser, information om andelen legitimerade lärare och om antalet anställda omräknat till heltid. *Almega Utbildning* pekar på att Skolinspektionen redan i dag granskar både skolornas verksamhet och ägare och ledning, och att detta görs både inför tillståndsprövning och fortlöpande under verksamhetens gång. Enligt Almega Utbildning innebär detta att behovet av insyn i form av granskande verksamhet av förskolans och skolans kvalitet och ledning samt ekonomiska förhållanden redan tillgodoses på ett bra sätt.

Regeringen vill här framhålla att tillsyn och annan granskning av Skolinspektionen, kommuner och andra myndigheter i första hand syftar till att ge myndigheterna själva möjlighet till kontroll av att en verksamhet uppfyller krav som följer av lagar och andra föreskrifter eller av dess kvalitet. I regel har granskande myndigheter endast anledning att begära ut information i samband med sin granskning och då endast i det enskilda ärendet. Vidare sker den tillsyn och granskning Skolinspektionen utövar över enskilda huvudmän för fristående skolor i regel utifrån ett urval. Urval av verksamheter för tillsyn sker utifrån myndighetens risk- och väsentlighetsanalys, inkomna uppgifter om missförhållanden samt utifrån risker som myndigheten identifierat. Verksamheter som inte väljs ut för tillsyn kan bli aktuella för kvalitetsgranskning. Att tillsyn och kvalitetsgranskning sker utifrån ett urval betyder att det varje år bara är ett begränsat antal skolor som är föremål för den. Mot bakgrund av detta är sannolikheten låg att tillsyn och kvalitetsgranskning tillgodoser insynsbehovet hos exempelvis vårdnadshavare som är intresserade av en specifik allmän handling i en specifik skola. Regeringen konstaterar vidare att den rätt till insyn i fristående skolor som den kommun där skolan är belägen har enligt skollagen, visserligen syftar till att ge allmänheten insyn i verksamheten. Kommunens insynsrätt är dock i flera avseenden starkt begränsad och kan inte jämföras med en rätt för allmänheten att ta del av handlingar hos huvudmannen.

När det gäller den uppföljning och utvärdering som Skolverket har ansvar för enligt 26 kap. skollagen (2010:800) är syftet att öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till

de nationella målen. Myndigheten ska även analysera utvecklingen av samtliga utbildningar och verksamheter, anpassat efter respektive verksamhet, samt vidta och lämna förslag på åtgärder för att främja fortsatt utveckling av utbildningarnas och verksamheternas kvalitet. Skolverkets rapporter inom ramen för utvärdering och uppföljning kan ge en generell bild av läget i den svenska skolan, men syftar inte till att ge t.ex. en vårdnadshavare insyn i det egna barnets skola. Inte heller Skolverkets verksamhet med utvärdering och uppföljning kan därför jämföras med en rätt för allmänheten att ta del av handlingar hos huvudmannen.

Enligt *Journalistförbundet* råder i dag stora skillnader när det gäller möjligheten att journalistiskt granska en friskola jämfört med en kommunal skola. Denna skillnad är enligt förbundet anmärkningsvärd, särskilt mot bakgrund av att fristående skolor bedriver myndighetsutövning mot barn, vilka får anses vara särskilt skyddsvärda. *Malmö kommun* framför att det är det en viktig demokratisk princip att allmänheten bör ha lika insyn och möjlighet att granska den verksamhet som finansieras av offentliga medel. Regeringen vill framhålla att det är en självklar och viktig del av Sveriges demokrati att statliga och kommunala myndigheter kan granskas av allmänheten. Exempelvis upptäcker media många gånger missförhållanden hos stat och kommun som inte har kommit till ansvariga tillsynsmyndigheters kännedom. När enskilda får såväl finansieringen för som förtroendet från det allmänna att utföra så centrala förvaltningsuppgifter som utbildningen av Sveriges barn och unga, är det viktigt att detta fullgörande kan granskas. Förutom av tillsynsmyndigheter bör sådan verksamhet också kunna granskas av allmänheten och media på samma sätt som dessa kan granska myndigheters utförande av förvaltningsuppgifter.

Insynen hos enskilda huvudmän behöver öka på så sätt att allmänheten får rätt att ta del av handlingar som gäller verksamheten

Svenskt Näringsliv, *Almega Utbildning*, *Internationella Engelska Skolan AB* och flera andra remissinstanser bedömer att det redan i dag finns ett stort mått av öppenhet och redovisning när det gäller de fristående förskolornas och skolornas ekonomi och verksamhet. Flera av dem ställer sig frågande till om nyttan av ökad insyn genom en rätt för allmänheten att begära ut handlingar, står i proportion till de negativa konsekvenser den ökade insynen befaras föra med sig, i form av t.ex. administrativ belastning och ökade kostnader. *Academedia AB* och *Internationella Engelska Skolan AB* lyfter att mycket material redan idag är tillgängligt hos olika myndigheter. *Almega Utbildning* hänvisar till att ekonomisk information i form av kostnader för respektive skola uppdelade på olika kostnadsslag finns hos Skolverket, och att många huvudmän tillgängliggör årsredovisningar. Almega Utbildning anför vidare att alla föräldrar kan få del av de uppgifter som gäller deras egna barn i både förskola och skola. Om betyg eller någon annan uppgift bedöms ha en stor betydelse inför elevers skolval kan behovet tillgodoses genom en ny bestämmelse som skulle reglera ett obligatoriskt utlämnande av dessa uppgifter eller andra mindre ingripande alternativ. *Stadsmissionens skolstiftelse* anser att transparens hos enskilda huvudmän inte bör vara ett självändamål, utan syfta till att förbättra förståelsen för skolornas verksamhet och skapa förutsättningar för informerade beslut. *Lärandegruppen i Sverige AB* bedömer att det inte är

tydligt vilken typ av information som inte redan omfattas av befintlig lagstiftning eller vem den ytterligare delen specifikt ska hjälpa med vad.

Hos offentliga huvudmän kan vem som helst, t.ex. en vårdnadshavare, begära ut handlingar som visar t.ex. vilka som har sökt en anställning som lärare eller hur urvalsreglerna för kommunala grundskolor har tillämpats. Att handlingarna är offentliga innebär också att de är tillgängliga för medier, som har en betydelsefull roll för granskning av offentliga verksamheter. När det gäller fristående skolor finns däremot i dag inte någon rätt för var och en att vända sig direkt till en fristående skola och där ta del av handlingar. Regeringen anser därför, i likhet med *Journalistförbundet*, att det i dag råder stora skillnader mellan möjligheten att granska t.ex. en fristående skola jämfört med en kommunal skola. Möjligheten till insyn är beroende av huvudmannens goda vilja, eller av myndigheters och kommuners granskning. Regeringen instämmer därför inte med de remissinstanser som menar att öppenheten och transparensen hos enskilda huvudmän redan är tillräcklig. Som dessa remissinstanser påpekar samlas i dag uppgifter in från enskilda huvudmän och tillgängliggörs för allmänheten, bl.a. genom det nationella informationssystemet för skolväsendet, och skolan har en skyldighet att informera vårdnadshavare om elevers skolsituation. Detta gäller både hos offentliga och enskilda huvudmän inom skolväsendet. Viss information som i och för sig är allmänt tillgänglig t.ex. i en årsredovisning, blir det dock först efter en viss tid, vilket är otillfredsställande i situationer då det är angeläget att snabbt få del av information, t.ex. när ett missförhållande uppdagas. Den typ av information som remissinstanserna lyfter fram är också i huvudsak av generell natur och avser inte enskilda fall eller situationer där det kan finnas ett stort intresse av insyn och där det också kan brådska att få ta del av informationen.

Med anledning av att det inte sätts betyg i förskolan och att skolvalet inte gäller förskolan bör, enligt *Fremia*, en ny insynsreglering inte omfatta förskolehuvudmän. Regeringen vill framhålla att den utbildning som ges i förskolan är en offentlig förvaltningsuppgift och att hur denna utförs kan behöva granskas. Vidare bedrivs även fristående förskolor med offentliga medel och det bör ligga i såväl vårdnadshavares som journalisters, forskares och allmänhetens intresse att kunna granska hur kostnader hanteras hos de enskilda huvudmännen. Förskoleplatser är också avgiftsbelagda. I många fall är det i praktiken kommunen som tar ut avgiften från vårdnadshavarna. I vissa kommuner är det dock de enskilda huvudmännen själva som tar ut avgiften. Att få insyn i avgiftshanteringen bör vara av intresse inte minst för vårdnadshavare. Det finns dessutom en rad faktorer som är avgörande för att undervisningen och den övriga verksamheten i förskolan ska hålla hög kvalitet, och som vårdnadshavare och andra intressenter kan ha intresse av att ha insyn i. Det gäller t.ex. barngruppernas storlek, personalens utbildning och personaltätheten i verksamheten. Uppgifter om detta ingår inte heller i det nationella informationssystemet för skolväsendet.

Mot denna bakgrund anser regeringen att allmänhetens möjligheter till insyn i enskilda huvudmäns verksamhet är otillräckliga inte bara i skola utan också i förskola och fritidshem.

Internationella Engelska Skolan AB lyfter risken för att en utvidgning av vilka verksamheter som omfattas av offentlighetsprincipen skulle kunna utnyttjas av personer med kriminella intressen, vilket skulle kunna

leda till skada för såväl enskilda individer som verksamheter, oavsett om de är offentliga eller fristående. Bolaget uppmanar lagstiftarna att överväga att se över hela lagstiftningen om offentlighetsprincipen med anledning av säkerhetsdimensionen, för att på bästa sätt skydda elever och personal i såväl enskilt bedriven som offentlig verksamhet. Regeringen konstaterar att det i OSL finns flera bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Som exempel när det gäller skyddet för enskilda individer – t.ex. elever, vårdnadshavare eller personal – som riskerar att drabbas av förföljelse eller trakasserier kan nämnas 21 kap. 3 §, 23 kap. 2 § tredje stycket och 39 kap. 3 § OSL. Vid ett införande av ökad insyn, exempelvis om offentlighetsprincipen. görs tillämplig, kommer vidare viss sekretess till skydd för huvudmännens affärs- och driftförhållanden att gälla hos de enskilda huvudmännen. Regeringen bedömer att den sekretess som enligt OSL i dag gäller hos offentliga huvudmän ger ett tillräckligt skydd för uppgifter hos offentliga skolhuvudmän. För att lika villkor ska råda anser regeringen att skillnaden mellan offentliga och enskilda huvudmän när det gäller rätten till insyn och begränsningar i denna bör minimeras.

Principen om lika villkor måste få genomslag också när det gäller möjligheten till insyn

Regeringen anser, i likhet med *Justitiekanslern (JK)*, att möjligheten till insyn och granskning är av central betydelse ur ett rättssäkerhetsperspektiv och för allmänhetens förtroende för skolverksamheten. *Riksdagens ombudsmän (JO)* lyfter att det finns ett starkt intresse av offentlighet på skolområdet. En verksamhet som är finansierad av det allmänna, oberoende av i vilken form det sker, bör ge medborgarna möjlighet att kontrollera verksamheten. *Konkurrensverket* anser att en förutsättning för att skolvalet ska kunna leda till kvalitetskonkurrens är att vårdnadshavare och elever har tillgång till relevant och korrekt information om de skolor de har att välja mellan.

Enligt principen om lika villkor för offentliga och fristående skolor ska förutsättningarna för verksamheter inom skolväsendet i så stor utsträckning som möjligt vara lika oavsett huvudman. Utbildning inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett huvudmannaskap. Regeringen anser dock, i likhet med *Lunds universitet*, att det i dag inte råder lika villkor mellan offentliga och enskilda huvudmän när det kommer till allmänhetens möjlighet till insyn i verksamheten. I likhet med JO anser regeringen att utgångspunkten måste vara att principen om lika villkor får genomslag även när det gäller möjligheten till insyn. Regeringen anser därför att det finns behov av att införa en rättighet för allmänheten att ta del av handlingar från enskilda huvudmäns verksamhet. Enskilda huvudmän bör därför, liksom offentliga, ha en skyldighet att på begäran lämna ut handlingar i verksamheten till elever, föräldrar, forskare, journalister och andra som har intresse av insyn, i den utsträckning det inte gäller sekretess eller motsvarande skydd för uppgifterna i handlingen.

6.2 Det finns två alternativ för att öka insynen hos enskilda huvudmän

Utifrån Skolinformationsutredningens förslag och bedömningar i (SOU 2024:28) och departementspromemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet finns det flera olika sätt att öka insynen och transparensen hos enskilda huvudmän.

Ett alternativ är att offentlighetsprincipen införs genom att samma regler om rätt att ta del av allmänna handlingar som gäller hos offentliga huvudmän införs hos enskilda huvudmän. Detta alternativ kan införas med eller utan vissa lättnadsregler för mindre huvudmän i enlighet med förslaget i promemorian om sådana lättnader (se avsnitt 3 och 4.5).

Det andra huvudsakliga alternativet är att genom en särskild lag om rätt till insyn hos enskilda huvudmän (insynslagen) ge allmänheten en rätt till insyn i vissa angivna handlingstyper hos enskilda huvudmän. Förslaget till insynslag har av utredningen utformats som en motsvarighet till regleringen i TF och OSL om allmänna handlingars offentlighet men med vissa avvikelser som är avsedda att ge vissa lättnader av den administrativa bördan för alla huvudmän.

I betänkandet beskriver Skolinformationsutredningen kortfattat också ytterligare en variant av förslaget till insynslag där rätten till insyn inte begränsas till vissa angivna handlingstyper. Utredningen anger denna som ett alternativ till sitt huvudförslag till insynslag men har inte utfört någon kostnadsberäkning.

I promemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för enskilda huvudmän i skolväsendet beskrivs förslagen i promemorian och i betänkandet SOU 2024:28 som att de sammantaget utgör fyra alternativa lösningar för hur insynen hos enskilda huvudmän kan öka. I de avsnitt som följer behandlar regeringen två huvudalternativ: att införa offentlighetsprincipen med eller utan lättnadsregler för mindre huvudmän eller att införa en insynslag (den variant där rätten till insyn är begränsad till vissa i lagen angivna handlingstyper).

Det första huvudsakliga alternativet: att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän

Ett av de förslag Skolinformationsutredningen har lämnat är att offentlighetsprincipen ska införas hos enskilda huvudmän i skolväsendet. Detta betyder att var och en får rätt att ta del av allmänna handlingar i huvudmännens verksamhet, på samma sätt som gäller hos offentliga huvudmän. Den lagtekniska lösningen innebär att det i en bestämmelse i OSL förs in att det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska gälla även för enskilda huvudmän i skolväsendet. Vidare ska enskilda huvudmän jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL. De blir därmed skyldiga att hantera allmänna handlingar enligt kraven i OSL, med eller utan lättnader för mindre huvudmän.

Möjligheterna ökar för att bevaka barns och elevers rättigheter och att granska enskilda huvudmäns verksamhet

Att allmänheten kan ta del av allmänna handlingar innebär att elever och deras vårdnadshavare, journalister, forskare och andra kan få insyn i alla allmänna handlingar hos fristående skolor, i den utsträckning de inte innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Det blir alltså möjligt att få insyn t.ex. i fråga om ekonomi, betygssättning, köer, antagningar, anställningar, innehållet i åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd och hur skolor följer dessa åtgärdsprogram om det inte finns hinder p.g.a. sekretess. På förskolans område kan uppgifter om t.ex. allmänna rutiner i verksamheten, bemanning, personalens utbildningsnivå, kostnader för barnens måltider och mottagande i förskolan vara av intresse för allmänheten.

Vidare innebär förslagen att enskilda huvudmäns handläggning av en begäran att få ta del av en allmän handling ställs under tillsyn av Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO), eftersom handläggning av en begäran att få ta del av allmän handling utgör myndighetsutövning. JK har till uppgift att granska att den som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar och att de även i övrigt fullgör sina uppgifter. JO är en del av riksdagens kontrollmakt och har uppdraget att granska att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete, särskilt sådana lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna.

Om offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän ökar alltså möjligheterna att bevaka barns och elevers rättigheter, och att inom skolväsendet granska verksamheter som bedrivs med offentliga medel.

Alternativet erbjuder en lösning för den långsiktiga tillgången till skolinformation

Som nämnts ska, om offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän i skolväsendet, de jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Detta innebär att de inte längre kommer att omfattas av bestämmelser om sekretess till skydd för enskilds ekonomiska förhållanden. Som framgår av avsnitt 5.3 är bestämmelserna till skydd för myndigheters affärs- och driftförhållanden i 19 kap. 1 § OSL inte tillämpliga hos statliga eller kommunala huvudmän inom skolväsendet eftersom de inte bedriver affärsverksamhet. Om offentlighetsprincipen görs tillämplig hos enskilda huvudmän kommer dock dessa bestämmelser att bli tillämpliga hos enskilda huvudmän (se avsnitt 7.4). Utredningen föreslår dock att det ska göras undantag från sekretessen till skydd för myndigheters affärs- och driftförhållanden för t.ex. uppgifter om elevers genomströmning och andel behöriga lärare. Regeringen behandlar dessa förslag i avsnitt 7.4. Detta innebär, i kombination med att statistiksekretessen till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden inte längre kommer att omfatta uppgifter om enskilda huvudmän, att om offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän kommer sådana uppgifter om dem som ska föras in i det nationella informationssystemet för skolväsendet att kunna överföras inom och mellan myndigheter, och Skolverket kommer att kunna publicera dem till gagn för elever, vårdnadshavare, forskare, journalister och allmänheten.

Alternativet att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän innebär därmed inte bara en lösning på hur insynen i enskilda huvudmäns verksamhet ska öka, utan också på hur tillgången till skolinformation kan säkerställas långsiktigt.

Offentlighetsprincipens krav för med sig administrativa uppgifter och vissa kostnader

Om offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän för det med sig nya krav på huvudmännen. I praktiken innebär det att allmänna handlingar ska registreras alternativt hållas ordnade, framställningar av utlämnande av allmänna handlingar ska tas emot och behandlas skyndsamt, sekretessprövningar ska göras och handlingar ska arkiveras. Det ställs vidare krav på tillgänglighet och öppettider.

Bestämmelserna i TF och OSL kommer i så fall att bli nya regelverk för enskilda huvudmän att tillämpa i sin verksamhet. Insatser för att anpassa verksamheten till offentlighetsprincipens krav kommer därför att bli nödvändiga. Utredningen drar utifrån detta slutsatsen att offentlighetsprincipen kan bidra till ett ökat förtroende för de enskilda huvudmännen, men också föra med sig ökat administrativa arbetsuppgifter, liksom vissa kostnader.

Som framgår av avsnitt 4 är många enskilda huvudmän små med få skol- och förskoleenheter och få barn och elever. Enligt utredningen kommer de små huvudmännen sannolikt att hantera färre handlingar och därmed ha möjlighet att hålla sin registrering av allmänna handlingar relativt enkel. På så vis kommer de att kunna begränsa kostnaderna. Å andra sidan skiljer sig de enskilda huvudmännen från de offentliga på så vis att de saknar de stödfunktioner från kommunernas centrala förvaltning som de kommunala förskolorna och skolorna kan ha. Det kan röra sig om administrativa system, stöd från kommunjurist eller arkivarie, eller hjälp med större och principiella ärenden. De större enskilda huvudmännen, och huvudmän som ingår i större koncerner, har troligen motsvarande centralt stöd, och kan ha stordriftsfördelar vid t.ex. inköp av administrativa system, och i hur de organiserar sin administration. De enskilda mindre huvudmännen saknar både möjligheten till stordriftsfördelar och administrativa resurser.

Utifrån detta drar utredningen slutsatsen att de små enskilda huvudmännen riskerar att drabbas hårt om offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän med samma regler som för offentliga huvudmän. En risk som utredningen pekar på är att andra arbetsuppgifter, exempelvis sådana av pedagogisk karaktär, kan komma att trängas undan hos huvudmän som saknar administrativ personal. Detta skulle kunna bli fallet om det är rektor eller lärare som ska hantera offentlighetsprincipen. Promemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för enskilda huvudmän i skolväsendet innehåller dock ett alternativ med vissa lättnadsregler för mindre huvudmän när det gäller hantering, utlämnande och bevarande av allmänna handlingar.

Det andra huvudsakliga alternativet: en särskild lag om rätt till insyn hos enskilda huvudmän − insynslagen

Skolinformationsutredningen lämnar också förslag om en särskild lag om rätt till insyn hos enskilda huvudmän i skolväsendet: insynslagen. Syftet

med insynslagen är att den ska ge ökad insyn i förskola, skola och fritidshem med enskilda huvudmän. Den kan därmed i någon mån anses motsvara handlingsoffentligheten enligt 2 kap. TF som ger insyn i offentligt bedriven förskola, skola och fritidshem med offentlig huvudman. Till skillnad från offentlighetsprincipen, som innebär att enskilda huvudmännen jämställs med myndigheter vid tillämpningen av OSL, jämställs vid införande av en insynslag inte de enskilda huvudmännen med myndigheter vid tillämpningen av OSL. I stället är enligt utredningen avsikten att insynslagen ska utgöra en balanserad avvägning mellan behovet av insyn och det administrativa arbete som insynen för med sig genom att lagen bara omfattar vissa angivna handlingstyper. Lagen innehåller dessutom vägransgrunder som motsvarar sekretessbestämmelser i lagen.

De handlingstyper som omfattas av rätt till insyn enligt insynslagen anges i lagen

Förslaget till insynslag innehåller bestämmelser där det anges vilka typer av handlingar som finns hos enskilda huvudmän som ska omfattas av rätten till insyn enligt lagen. Utredningen föreslår att följande handlingstyper omfattas:

- Handlingar hänförliga till elever, t.ex. betygsdokument, individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram.
- Handlingar hänförliga till personal, t.ex. ansökningshandlingar i anställningsärenden, scheman och handlingar om lön.
- Räkenskapshandlingar, t.ex. grundbokföring och huvudbokföring, årsredovisningar och avtal.
- Verksamhetsanknutna handlingar, t.ex. budget och utbildningskoncept.

Den administrativa lättnaden består främst i att de enskilda huvudmännen inte behöver hantera information som en myndighet, dvs. registrera handlingar och i hela verksamheten avgöra vad som är en allmän handling och inte. I stället anger lagen vilka handlingar som allmänheten har rätt till insyn i. Vidare har listan utformats på ett sådant sätt att den inte innehåller handlingstyper som i hög utsträckning innehåller uppgifter som inte bör spridas och skulle ha omfattats av sekretess hos en offentlig huvudman. Därmed minskar behovet av en prövning som motsvarar sekretessprövningen vilket i sin tur minskar den administrativa bördan när insyn ges. För att skydda enskildas intressen innehåller insynslagen bestämmelser om grunder för att vägra insyn. Dessa vägransgrunder är utformade för ett ge ett skydd som motsvarar det skydd som OSL ger för uppgifter hos myndigheter som är verksamma på samma område. Med vägransgrunderna ska en enskild huvudman kunna neka till att lämna ut en handling för att skydda uppgift om exempelvis en enskilds personliga förhållanden i förskola, skola och fritidshem, eller huvudmannens affärs- eller driftförhållanden.

Eftersom rätten till insyn enligt insynslagen avgränsas till de handlingstyper som pekas ut i insynslagen ger den en mer begränsad insyn än offentlighetsprincipen. Insynslagen ger enbart rätt till insyn i handlingstyper som redan finns hos huvudmannen. Detta innebär att rätten till insyn inte gäller

- för uppgifter som finns i en handling som inte omfattas av insynslagen,
- för sammanställningar av uppgifter, eller
- i handlingstyper som kan tillkomma på skolområdet.

Enligt utredningen kan ett nytt regelverk medföra utmaningar jämfört med om huvudmännen omfattas av befintliga regler. På en konkret nivå är det en utmaning att utforma listan med handlingstyper som generellt ska vara tillgängliga för insyn. En mycket detaljerad lista riskerar att begränsa insynen alltför mycket, medan en mer generellt utformad lista riskerar att ge upphov till gränsdragningsfrågor. Utredningen har ansett att en kompromiss är nödvändig.

Utredningens huvudförslag är en insynslag med lista, men utredningen lämnar också ett alternativ utan lista. Detta är dock inte lika detaljerat beskrivet.

Mindre krävande handläggningsregler ska underlätta för de enskilda huvudmännen

Förslaget till insynslag innehåller också särskilda handläggningsregler som är utformade för att hanteringen av handlingar ska vara mindre krävande för de enskilda huvudmännen i jämförelse med de krav som ställs på offentliga huvudmän. Syftet är att underlätta den administrativa bördan för framför allt små enskilda huvudmän, som ofta har begränsade administrativa resurser. Skolinformationsutredningens förslag gör dock ingen skillnad på små och stora huvudmän, utan de mindre krävande handläggningsreglerna kommer alla enskilda huvudmän till del.

Utredningens förslag till handläggningsregler i insynslagen är följande:

- Inget krav på registrering av handlingar – inget diarium behövs.
- Handlingar ska hållas ordnade och vårdade – men inga närmare krav på hur.
- Handlingar ska bevaras i som huvudregel högst sju år – lägre krav på bevarande jämfört med arkivlagen.
- Begäran om utlämnande ska hanteras inom rimlig tid – lägre krav på skyndsamhet.
- Huvudmannen får bestämma på vilket sätt insyn ska ges, dvs. hur den praktiska hanteringen av utlämnanden ska gå till i verksamheten.

Även insynslagen ställer nya krav på de enskilda huvudmännen

Även insynslagen innebär att nya krav ställs på de enskilda huvudmännen. De enskilda huvudmännen behöver om insynslagen införs:

- identifiera vilka handlingar som omfattas av insynslagen och hålla dem ordnade och vårdade,
- ta emot begäran om insyn i en handling, ta fram den, pröva om insyn kan ges med hänsyn till vägransgrunderna samt lämna ut den inom rimlig tid på ett sätt de bedömer är lämpligt eller meddela ett avslagsbeslut som går att överklaga om insyn nekas, och
- bevara handlingar som omfattas av insynslagen under som huvudregel högst sju år.

Enligt utredningen får den ökade insyn som insynslagen medför positiva följder för barn och elever, vårdnadshavare och allmänheten. Rättssäkerheten ökar för barn, elever och vårdnadshavare och det blir lättare att bedöma kvalitet och villkor för olika skolor. Journalistik, forskning och annan granskande eller utvärderande verksamhet får bättre förutsättningar, handlingar bevaras med säkerhet under åtminstone sju år, och förtroendet för de enskilda huvudmännen kan öka. Insynslagens efterlevnad ska kontrolleras genom både tillsyn och möjlighet att överklaga beslut att inte ge insyn i en handling.

Insynslagens krav bedöms dock också föra med sig ökat administrativt arbete och ökade kostnader för de enskilda huvudmännen, t.ex. när det gäller personalkostnader och kompetensutveckling. Detta trots att insynslagen är utformad för att hålla nere det administrativa arbetet. Utredningen bedömer att kostnaderna blir något lägre än vid ett införande av offentlighetsprincipen, men utifrån att regelverket är nytt kan också osäkerhet gällande hur regelverket ska tillämpas leda till kostnader för juridiskt stöd. Vidare bedömer utredningen att det även med insynslagen finns en risk för undanträngning av andra arbetsuppgifter, exempelvis sådana av pedagogisk karaktär, hos små huvudmän som saknar administrativ personal. Detta beror på att det hos små huvudmän antas vara rektor eller lärare som sköter hanteringen av handlingar och utlämning av handlingar.

6.3 Det finns två alternativ för att tillgodose behovet av långsiktig tillgång till skolinformation

Även när det gäller hur tillgången till skolinformation kan säkerställas långsiktigt, finns två alternativa förslag. Ett alternativ är, som nämnts i avsnitt 6.2, att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän. Det andra förslaget presenterades i Skolinformationsutredningens delbetänkande från 2023 (SOU 2023:21), och innebär att Skolverket, inom ramen för ett helhetsansvar för informationsförsörjningen på skolområdet, ska ta över insamlingen av uppgifter om skolväsendet från SCB. Syftet är att lösa problemet med att överföringen av vissa uppgifter om enskilda huvudmän mellan och inom myndigheter begränsas av sekretess. Förslaget är utformat som en helhetslösning där Skolverket ansvarar för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde. Den föreslagna lösningen innebär att i stort sett samtliga uppgifter som i dag samlas in av SCB för statistikframställning i stället samlas in av Skolverket utanför den särskilda verksamheten för framställning av statistik, dvs. utanför den verksamhet där absolut sekretess gäller. Skälet till att insamlingen ska ske utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik är att uppgifterna därigenom kan beläggas med svagare sekretess. På så sätt blir det möjligt att överföra uppgifter inom och mellan myndigheter, och publicera dessa. Huvudmän, såväl offentliga som enskilda, och andra aktörer, föreslås alltså i fortsättningen lämna uppgifter till Skolverket i stället för till SCB. Vidare innebär förslaget att uppgifter som Skolverket behöver för informationsförsörjningen men som huvudmännen inte har tillgång till, behöver samlas in från andra myndigheter, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket.

För att detta ska vara möjligt föreslås att myndigheter ska ha vissa skyldigheter att lämna uppgifter till Skolverket. Dessutom ska Skolverket, i likhet med SCB, kunna bedriva uppdragsverksamhet inom helhetsansvaret för informationsförsörjningen i skolväsendet.

6.4 Offentlighetsprincipen är det alternativ som både ökar insynen och innebär en långsiktig lösning när det gäller skolinformation

Regeringens bedömning

Ett införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän tillgodoser både behovet av större insyn hos dem och behovet av en långsiktig lösning för tillgång till skolinformation.

Offentlighetsprincipen – den rätt att ta del av allmänna handlingar och det meddelarskydd för anställda och uppdragstagare som gäller hos offentliga huvudmän inom skolväsendet – bör gälla för enskilda huvudmän inom skolväsendet. Hänsyn bör tas till ökat administrativt arbete genom att enskilda mindre huvudmän ges vissa lättnader.

Offentlighetsprincipen bör inte gälla för enskilda utbildningsanordnare som utför kommunal vuxenutbildning på entreprenad.

Regeringen avser att i ett annat sammanhang återkomma till frågan om införande av offentlighetsprincipen hos folkhögskolor i sådan verksamhet som avser utbildning motsvarande utbildning i svenska för invandrare inom kommunal vuxenutbildning.

Skolinformationsutredningens förslag om att Skolverket i stället för Statistiska centralbyrån (SCB) ska ansvara för utförandet av insamling av uppgifter om skolväsendet bör inte genomföras.

Skolinformationsutredningens förslag om en särskild lag om rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet bör inte genomföras.

Utredningens förslag och bedömning (SOU 2024:28)

Utredningens förslag och bedömning stämmer delvis överens med regeringens bedömning. När det gäller alternativet att införa offentlighetsprincipen innebär utredningens förslag att rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska gälla handlingar hos enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet, och som är godkända som huvudmän inom skolväsendet, för handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten. Utredningens förslag innebär också att motsvarande rätt ska gälla enskilda juridiska personer som utför uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad eller bedriver utbildning vid folkhögskolor som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. När det gäller alternativet att införa en insynslag föreslår utredningen att insynslagen ska ge enskilda och myndigheter rätt till insyn i vissa i lagen angivna handlingstyper hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Promemorians bedömning

Promemorians bedömning stämmer delvis överens med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att det i skollagen ska införas mer detaljerade bestämmelser om insyn vid entreprenad inom komvux än vad som följer av kommunallagen. 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.

Remissinstanserna

I detta avsnitt redogör regeringen för remissinstansernas synpunkter på de fyra alternativen att öka insynen hos enskilda huvudmän.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän.

Utredningens förslag om att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän

Utredningens förslag att offentlighetsprincipen ska införas hos enskilda huvudmän tillstyrks av många remissinstanser, däribland *Skolforskningsinstitutet, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Riksarkivet, Riksdagens ombudsmän (JO), Statistiska centralbyrån (SCB), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Centrala studiestödsnämnden (CSN), Stockholms universitet, Uppsala universitet, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Kalmar kommun, Karlstads kommun, Malmö kommun, Sundsvalls kommun, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Lärare, Sveriges Skolledare, Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Föräldraalliansen Sverige, Svenska Kommunalarbetareförbundet (Kommunal)* och *Nätverket för en likvärdig skola*. *Statens skolverk (Skolverket)* har i huvudsak tillstyrkt utredningens förslag.

De flesta av de remissinstanser som har uttalat sig om förslaget har gjort det på principiell nivå. Det gäller t.ex. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Föräldraalliansen Sverige* och flera andra remissinstanser som ställer sig bakom att offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän i skolväsendet eftersom den är en viktig del av svensk demokrati.

Kommunal och *Tidningsutgivarna* anser att offentlighetsprincipen ska gälla all verksamhet i offentlig sektor då den är en viktig princip som möjliggör för allmänheten att följa upp kvaliteten och användandet av resurser i skattefinansierad verksamhet.

Många remissinstanser, t.ex. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, framför att ett införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän i skolväsendet är viktigt för att uppnå lika villkor mellan offentliga och enskilda huvudmän. *Sveriges Lärare* anser att meddelarfrihet och offentlighetsprincipen måste omfatta samtliga offentligfinansierade skolformer och förordar därför förslaget om införande av offentlighetsprincipen.

JO, Skolverket, Göteborgs universitet, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Malmö kommun m.fl. anser att offent-

lighetsprincipen är ett beprövat regelverk med etablerad rättspraxis och kända rättsliga begrepp.

Skolverket, CSN, SCB m.fl. pekar på att offentlighetsprincipen innebär en långsiktig lösning för informationsförsörjningen även om det initialt är förenat med viss omställning för enskilda huvudmän.

Flera remissinstanser som företräder enskilda huvudmän avstyrker utredningens förslag om att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän, däribland *Academedia AB, Almega Utbildning, Fremia, Fridaskolorna, Företagarna, Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, Kunskapsskolan Sverige AB, Lärandegruppen i Sverige AB, Nya Läroverket i Luleå AB, Sefif branschförbundet för fristående förskolor, Stadsmissionens skolstiftelse, Stiftelsen Backatorpsskolan, Svenskt Näringsliv* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB*. Den främsta anledningen är att remissinstanserna anser att offentlighetsprincipen, med eller utan lättnadsregler, medför kostnadsdrivande administration och byråkrati, där resurser måste tas från eleverna och undervisningen.

Academedia AB, Internationella Engelska Skolan AB, Företagarna m.fl. framför att det är oproportionerligt att införa offentlighetsprincipen i privata aktörers verksamheter, i och med att ökad insyn kan säkerställas genom mindre ingripande lagstiftningsåtgärder.

Enligt *Academedia AB, Almega Utbildning, Svenskt Näringsliv* och flera andra remissinstanser är offentlighetsprincipen inte anpassad för och inte heller lämplig att tillämpa på privata aktörer. Bland annat lyfter de att privata förskole- och skolföretag verkar inom en konkurrensutsatt marknad och att många uppgifter behöver skyddas i konkurrenssyfte.

Utredningens förslag om en särskild lag som ger rätt till insyn hos enskilda huvudmän

Flera av de remissinstanser som företräder enskilda huvudmän och företag, t.ex. *Almega Utbildning, Stadsmissionens skolstiftelse, Aspero friskolor* och *Fridaskolorna AB*, förordar i stället utredningens förslag om en särskild lag om insyn hos enskilda huvudmän i skolväsendet, insynslagen, då de anser att den i jämförelse med offentlighetsprincipen erbjuder en rimligare avvägning mellan transparens och administrativ belastning. Det som främst lyfts fram som positivt är huvudförslagets konstruktion med en lista över de handlingstyper rätten till insyn föreslås gälla, då listan bedöms säkerställa allmänhetens tillgång till relevant information samtidigt som det skyddar fristående huvudmän från oproportionerlig administration. Även *Ekerö* och *Sundsvalls kommuner* tillstyrker förslaget.

Många av företrädarna för enskilda huvudmän och företag, däribland *Academedia AB*, *Internationella Engelska Skolan AB, Fremia, Företagarna* och *Sefif, branschförbundet för fristående förskolor*, bedömer dock att även insynslagen skulle innebära en stor administrativ och ekonomisk belastning för många mindre huvudmän. Samma farhågor som lyfts i fråga om ett införande av offentlighetsprincipen framförs i relation till alternativet med en insynslag, t.ex. att resurser skulle behöva överföras från undervisning till administration. Flera remissinstanser, t.ex. *Almega Utbildning*, anser också att det finns behov av justeringar av listan.

Andra remissinstanser, däribland *Skolverket, IFAU, SKR, Idéburna Skolors Riksförbund, Malmö kommun, Journalistförbundet, Sveriges*

Lärare och *Tidningsutgivarna*, avstyrker förslaget om en särskild insynslag. Vissa, t.ex. *Göteborgs kommun* och *Tidningsutgivarna*, anser att listan begränsar insynen för mycket. *Skolverket* lyfter fram att alternativet inte löser problemet med informationsförsörjningen på skolområdet. *Eskilstuna kommun* varnar för parallella regelverk för offentliga och enskilda huvudmän. *IFAU* pekar på att regelverket är obeprövat och kräver omfattande precisering av vilka handlingar och uppgifter som omfattas.

Endast ett fåtal remissinstanser, däribland *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna*, har uttalat sig om alternativet med en insynslag utan lista. De två nämnda remissinstanserna avstyrker även detta alternativ då de anser att de föreslagna förenklade förfarandereglerna medför risk för sämre insyn i fristående skolor.

Promemorian med förslag om lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän vid ett införande av offentlighetsprincipen

Flera av de remissinstanser som ställer sig bakom utredningens förslag att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän ställer sig även bakom promemorians förslag att mindre huvudmän ska omfattas av lättnadsregler. Det är dock inte lika många som har uttalat sig om promemorians förslag. Av de som har gjort det tillstyrks förslagen av bl.a. *CSN, Skolforskningsinstitutet, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Bjuvs kommun, Helsingborgs kommun, Simrishamns kommun, Idéburna Skolors Riksförbund, Folkuniversitetet*, *Föräldraalliansen i Sverige* och *Sveriges Skolledare. Statens skolverk (Skolverket)* tillstyrker i huvudsak promemorians förslag.

Idéburna Skolors Riksförbund, som företräder enskilda huvudmän, och den enskilda huvudmannen *Folkuniversitetet*, anser att offentlighetsprincipen ska gälla för enskilda huvudmän, men också att det behövs lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän för att de på praktisk nivå ska klara att leva upp till offentlighetsprincipen, främst vad gäller utlämnande av allmänna handlingar och sekretessprövningar. *Lunds universitet* ställer sig positivt till att förstärka insynen i offentligfinansierad verksamhet samtidigt som övergångsbestämmelser behövs för att underlätta anpassning och övergång. *CSN* tillstyrker förslagen för att de, liksom utredningens förslag, innebär en lösning för insamlingen av skolinformation.

Stockholms universitet finner den delen av promemorians förslag som innebär att komvux på entreprenad inte bör omfattas av offentlighetsprincipen rimlig, och instämmer med förslaget om preciseringar i 23 kap. 8 a § skollagen av vad kommunen måste avtala om för att försäkra allmänheten insyn i sådan utbildning. Inte heller *Ekerö kommun* har något att invända mot den delen av förslaget.

Flera remissinstanser, både sådana som tillstyrker förslaget och sådana som inte gör det, har invändningar mot hur promemorian definierar enskilda mindre huvudmän. *Riksdagens ombudsmän (JO)* framför t.ex. att den valda avgränsningen framstår som alltför trubbig och att risken är påtaglig att många skolor får lättnader där det inte är motiverat.

Vissa av de remissinstanser som förordar utredningens förslag om att offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän, avstyrker den del av förslaget i promemorian som avser lättnader för enskilda mindre huvud-

män. Dit hör *Malmö kommun*, *Sundsvalls kommun*, *SKR*, *Journalistförbundet*, *Kommunal*, *Sveriges Lärare* och *Tidningsutgivarna*. Dessa remissinstanser befarar att insynen hos de mindre huvudmännen ska begränsas om de får lättnadsregler.

En annan invändning mot lättnadsregler som framförs av bl.a. *Ekerö* och *Sundsvalls kommuner*, *Almega Utbildning* och *Internationella Engelska Skolan AB*, är att det blir olikvärdigt med olika regelverk utifrån de enskilda huvudmännens storlek.

Halmstads kommun och *Kommunal* anser att även komvux ska omfattas av offentlighetsprincipen och avstyrker därför den delen av förslaget.

Utredningens förslag i betänkandet Informationsförsörjning på skolområdet - Skolverkets ansvar (SOU 2023:21)

Regeringens bedömning stämmer inte överens med utredningens bedömning. Utredningen föreslår att Skolverket ska ha ett helhetsansvar för informationsförsörjningen inom skolväsendet och i stället för Statistiska centralbyrån (SCB) ansvara för utförandet av insamlingen av uppgifter om skolväsendet.

Remissinstanserna

Många remissinstanser som har yttrat sig över betänkandets förslag att införa en ny insamlingsorganisation hos Skolverket tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget, däribland *Barnombudsmannen*, *Justitiekanslern*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Umeå universitet*, *Falköpings*, *Osby*, *Pajala* och *Västerås kommuner*, *Regionerna Jönköpings län* och *Östergötland, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, och *Tidningsutgivarna.* Dessa remissinstanser betonar vikten av att tillgången till skolinformation säkerställs långsiktigt. Flera lyfter vikten av att kommuner, huvudmän och myndigheter ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter, och att elever och vårdnadshavare ska ha tillförlitlig information för att kunna välja skola.

Umeå universitet ställer sig bakom betänkandet i sin helhet och välkomnar den del av förslaget som säger att Skolverket ska samla in uppgifter om lärarexamen. *Jönköpings* och *Tanums kommuner* anför att det är viktigt att det långsiktigt säkerställs att det finns tillgång till skolinformation oavsett vem som är huvudman. *Nyköpings kommun* framför att de föreslagna förändringarna säkerställer kommunens informationsförsörjning vilket är viktigt för planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av nämndens ansvarsområden. *SKR* bedömer att stora delar av utredningens förslag kommer bidra till att informationsbehovet inom skolväsendet kan tillgodoses på ett tillfredställande sätt.

Friskolornas Riksförbund (nuvarande *Almega Utbildning*) tillstyrker huvudförslaget, att Skolverket blir ansvarig myndighet för informationsförsörjningen inom skolväsendet, men anser att förslaget att Skolverket ska bedriva uppdragsverksamhet behöver förtydligas i att även fristående skolor ska kunna lämna uppdrag.

Vissa remissinstanser, t.ex. *Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)*, *Statistiska centralbyrån (SCB)*, *Socialstyrelsen* och *IFAU* framför att

förslagets utformning innebär risker för spridning av känsliga personuppgifter.

En rad remissinstanser pekar på risker med att två myndigheter, *SCB* och *Skolverket*, kommer att ha överlappande uppdrag. *SCB*, *Skolverket*, *Örebro universitet*, *SKR* samt *Oskarshamns* och *Stockholms* kommuner bedömer att myndigheter, kommuner och huvudmän kommer att få en ökad uppgiftslämnarbörda och därmed ökade kostnader. Bland annat *Skolverket, SCB, Malmö kommun* och *Idéburna Skolors Riksförbund* anser att dubbelarbetet kan innebära bristande effektivitet och ökade kostnader för staten. *Statskontoret* framför att det förefaller ineffektivt att låta aktörer lämna in uppgifter till både SCB och Skolverket.

SCB, IFAU, Statskontoret, Föräldraalliansen i Sverige, Göteborgs och *Nacka kommuner*, och *Örebro universitet* befarar att kvalitetsbrister åtminstone initialt kan uppstå i hanteringen av den officiella statistiken, i och med att uppgiften att samla in uppgifter på skolområdet flyttas från SCB, som har specialkompetens, erfarenhet och nödvändiga it-system, till Skolverket som ännu inte har detta.

Flera remissinstanser, däribland *IFAU* och *Idéburna Skolors Riksförbund,* avstyrker förslaget helt med hänvisning till de risker gällande kvalitet, effektivitet, ökad uppgiftslämnarbörda och ökade kostnader som beskrivits längre upp i detta avsnitt. *Sveriges Lärare* framför att den föreslagna lösningen inte är en lösning på huvudproblemet, att fristående skolor inte omfattas av offentlighetsprincipen. *Föräldraalliansen i Sverige* anser att utredningen inte har kunnat visa på fördelarna eller nyttan med att Skolverket tar över ansvaret för informationsförsörjningen. *SCB* och *Statskontoret* bedömer att de inte kan ta ställning till eller tillstyrka förslaget då inga alternativa lösningar har presenterats. *Skolverket* ställer sig visserligen huvudsakligen bakom förslaget, men beskriver också en rad svårigheter och risker med förslaget, exempelvis att ett myndigheten kommer att behöva bygga upp en helt ny och omfattande verksamhet vilket kommer att medföra stora kostnader. De av dessa remissinstanser som är kunskapsproducerande myndigheter och beroende av skolstatistiken för att kunna utföra sina uppgifter, lyfter risker med att viktig forskning och utvärdering inte kommer att kunna fortgå om Skolverket i stället för SCB ska samla in skolstatistiken enligt utredningens förslag. De varnar också för minskad kontinuitet och minskat oberoende och förtroende för den offentliga statistiken. I stället förordar de införandet av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän, eftersom SCB då skulle kunna behålla uppgiften att samla in skolinformation, och många av de beskrivna riskerna skulle kunna undanröjas.

SCB och *Idéburna Skolors Riksförbund* förordar ett helhetsgrepp på frågorna om insyn och skolinformation, där de olika alternativen med offentlighetsprincipen och insynslagen ställs mot varandra.

Skälen för regeringens bedömning

Offentlighetsprincipen tillgodoser allmänhetens behov av insyn i offentligfinansierade verksamheter

Som framgår av avsnitt 5 finns det en systematik i OSL sedan 1980-talet som innebär att vissa enskilda som utför offentliga förvaltningsuppgifter

ska tillämpa offentlighetsprincipen och jämställas med myndigheter vid tillämpning av OSL. På utbildningsområdet gäller detta exempelvis Chalmers Tekniska Högskola AB (all verksamhet), Handelshögskolan i Stockholm (statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander), Internationella Handelshögskolan i Jönköping AB (all verksamhet) och Folkbildningsrådet (fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund). Som exempel på enskilda organ utanför utbildningsområdet som ska tillämpa offentlighetsprincipen kan nämnas Sveriges riksidrottsförbund (fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet) och besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:574) (fordonskontroll). Samtliga besiktningsorgan är aktiebolag. Ordningen att i bilagan till OSL angivna enskilda ska tillämpa offentlighetsprincipen när de utför offentliga förvaltningsuppgifter är således väl beprövad.

Det finns också ett starkt stöd hos remissinstanserna för att göra offentlighetsprincipen tillämplig hos enskilda huvudmän. *Idéburna Skolors Riksförbunds* uppfattning är att det svenska skolsystemet ägs av det svenska folket, att dess delar utövar offentlig makt som utgår från folket, att det finansieras till hundra procent med skattemedel och att det till stora delar är myndighetsutövande. Förbundet anser därför att offentlighetsprincipen bör gälla även för enskilda skolhuvudmäns handlingar och myndighetsutövning. Enligt *Föräldraalliansen i Sverige* är offentlighetsprincipen en grundbult i ett öppet och demokratiskt samhälle och en viktig trygghet för föräldrar som vill kunna granska och förstå hur deras barn får stöd och möjligheter att utvecklas. Att denna insyn blir lika omfattande för fristående aktörer som för offentliga skolor är avgörande för likvärdigheten inom skolväsendet. Även *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Eskilstuna kommun*, *Göteborgs universitet* och flera andra remissinstanser framför att offentlighetsprincipen är ett viktigt inslag i det svenska samhället och att medborgarna har en grundläggande rätt till insyn. SKR anser att en ökad insyn dessutom kan bidra till att skydda offentligt finansierad verksamhet från att användas för välfärdsbrottslighet. *Konkurrensverket* anser att offentlighets- och sekretesslagstiftningen är en viktig del av det svenska demokratiska systemet eftersom den gör det möjligt att kontrollera att myndigheter följer lagar och regler. *Folkuniversitetet* lyfter att det är rimligt att alla skolor, offentliga och enskilda, har likartat regelverk när alla är offentligt finansierade. *Tidningsutgivarna* anser att det är en principiellt viktig utgångspunkt att för den som väljer att bedriva offentligt finansierad verksamhet, ska offentlighetsprincipen gälla på samma sätt som i offentlig verksamhet i övrigt. Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns starka skäl som talar för ett införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän.

Offentlighetsprincipen är ett viktigt steg mot lika villkor för offentliga och enskilda huvudmän i skolväsendet

Flera remissinstanser som motsätter sig ett införande av offentlighetsprincipen, bl.a. *Almega Utbildning, Academedia AB* och *Svenskt Näringsliv*, tillbakavisar utredningens ståndpunkt att principen om lika villkor talar för att insynen ska vara densamma i fristående skolor som i offentliga skolor. Academedia AB anser att det är juridiskt inkonsekvent att införa offentlighetsprincipen i privata skolaktörers verksamheter, eftersom en

mycket stor del av övrig offentligt finansierad men privat utförd välfärdsverksamhet inte omfattas. Academedia AB saknar resonemang kring var gränsen ska dras för utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpningsområde.

Regeringen anser den nuvarande ordningen där utgångspunkten är att offentlighetsprincipen införs hos privata aktörer genom att aktören anges i bilagan till OSL är lämplig och ändamålsenlig. När tillämpningen av offentlighetsprincipen på 1980-talet utvidgades till flera enskilda organ som räknades upp i bilagan till den då gällande sekretesslagen (1980:100), som numera motsvaras av bilagan till OSL, var motivet främst att intresset av insyn i offentligt finansierad verksamhet i princip gjorde sig gällande med likartad styrka oavsett yttre verksamhetsform. Denna lagtekniska lösning valdes eftersom någon generell regel som, med utgångspunkt i offentlighetsprincipens syfte, anger hos vilka enskilda organ denna princip bör vara tillämplig inte ansågs möjlig att formulera. De subjekt som var upptagna i bilagan var dels sådana som genom ägande eller huvudmannaskap hade anknytning till det allmänna, dels sådana som var helt fristående från det allmänna men som utförde förvaltningsuppgifter. 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, t.ex. att fördela statsbidrag (prop. 1986/87:151 s. 146 f.). 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. Ett skäl till att inte införa offentlighetsprincipen hos en enskild som fullgör förvaltningsuppgifter, som framgår av förarbetena till sekretesslagen, är att det enskilda organet endast i mycket liten omfattning har fått i uppgift att sköta en offentlig angelägenhet medan verksamheten till alldeles övervägande delen är privat. Enligt förarbetena kan ett annat skäl vara att offentligheten inte skulle få någon praktisk betydelse om t.ex. ett enskilt organ endast i mycket liten omfattning har fått i uppgift att utföra en förvaltningsuppgift medan verksamheten i övrigt är rent privat. Regeringen anser att detta argument gör sig gällande endast om det enskilda organet bedriver blandad verksamhet och förvaltningsuppgiften är av begränsad omfattning. Detta är inte relevant när det gäller enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Ett annat skäl till att inte införa offentlighetsprincipen är att verksamheten är sådan att det skulle vara nödvändigt att genom sekretessregler kraftigt begränsa insynen eller helt upphäver den (prop. 1986/87:151 s. 150). När offentlighetsprincipen utvidgades till gälla hos företag där kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande var skälet att de rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll inte bör vara beroende av i vilken form som kommuner och landsting väljer att bedriva sin verksamhet. Samma öppenhet borde således i princip gälla för kommunala företag som kommunala myndigheter. Lagstiftaren konstaterade också att den privaträttsligt bedrivna verksamheten hos kommuner hade fått en sådan om-

fattning att det fanns anledning att införa en lagreglerad handlingsoffentlighet i de kommunala företagen i syfte att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn (prop. 1993/94:48 s. 18).

När det gäller skolväsendet kan konstateras att det är en verksamhet som präglas av stor öppenhet. Huvudmannaskapet för en utbildning inom skolväsendet är för huvudmännen inte någon liten biverksamhet i en för övrigt helt privat verksamhet utan en samhällsviktig verksamhet som i sin helhet består av offentliga förvaltningsuppgifter. Det är vidare en verksamhet som berör alla barn i Sverige. Med barn avses i skollagen varje människa under 18 år (1 kap. 10 §). Cirka 95 procent av barnen i åldern 1–5 år är inskrivna i förskolan. I grundskolan, som fr.o.m. hösten 2028 kommer att vara tioårig, och motsvarande skolformer är de flesta elever skolpliktiga. Drygt 97 procent av eleverna i de obligatoriska skolformerna fortsätter sedan till gymnasieskolan. Skolgången är inte bara grundläggande för varje barns personliga utveckling utan också en nödvändig förutsättning för att därefter kunna få ett arbete och försörja sig. Att utbildningen av Sveriges barn är högkvalitativ är också av grundläggande betydelse för Sverige som kunskapsnation och för Sveriges konkurrenskraft. Med anledning av att utbildningen inom skolväsendet har en så stor samhällelig och samhällsekonomisk betydelse styrs verksamheten av en mycket omfattande reglering i skollagen och andra lagar, i förordningar och i myndighetsföreskrifter. Hur de enskilda huvudmännen tillämpar denna omfattande reglering behöver kunna kontrolleras utan att möjligheterna till insyn begränsas till vissa utpekade handlingstyper. När inslaget av enskilda huvudmän inom skolväsendet nu har blivit så omfattande (se avsnitt 4.1) anser regeringen att det finns starka skäl att, på motsvarande sätt som gjordes när kommunala bolag växte i omfattning, göra offentlighetsprincipen tillämplig hos enskilda huvudmän.

En annan farhåga som framförs av remissinstanser som är enskilda huvudmän eller företräder sådana, är att utredningen har underskattat risken för missbruk av en rätt till insyn hos enskilda huvudmän, i synnerhet offentlighetsprincipen. *Almega Utbildning* befarar att ”rättshaverister” eller andra skulle begära ut mängder av handlingar, liksom att det även i övrigt skulle komma att bli betungande att lämna ut handlingar eftersom intresset för fristående verksamhet är betydligt större än för den kommunala. *Internationella Engelska Skolan AB* bedömer att hela verksamheter kan lamslås genom ett grovt missbruk av rätten att begära ut handlingar. *Svenskt Näringsliv* pekar på att det finns risker med ett missbruk av offentlighetsprincipen ur konkurrenshänseende, då oseriösa aktörer genom att ansöka om att få ta del av ett stort antal olika uppgifter skulle kunna orsaka betydande arbetsbörda och kostnader för den privata aktören. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att risken för missbruk av offentlighetsprincipen generellt sett är liten. Det är rimligt att anta att det kommer att finnas ett stort intresse för att begära ut handlingar hos enskilda huvudmän inledningsvis när offentlighetsprincipen införs, men också att detta intresse kommer att avta efter ett tag. I avsnitt 7.2 i denna proposition lämnar regeringen förslag som kan bidra till att underlätta hanteringen av allmänna handlingar för de huvudmän som är mest sårbara på grund av de har begränsade resurser. Regeringen vill också lyfta fram att större öppenhet kan gynna förtroendet för fristående skolor, t.ex. genom att det för såväl allmänheten som media blir möjligt att kontrollera att alla barn

antas på lika villkor och att det är den lärare som är bäst meriterad som anställs.

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med *Skolverket*, *JO* och *Uppsala universitet*, att införandet av motsvarande rätt till insyn hos enskilda huvudmän som hos offentliga innebär ett närmande till principen om lika villkor inom den offentligfinansierade verksamheten. Lika villkor bör gälla för offentliga och enskilda huvudmän även när det gäller allmänhetens rätt till insyn, och starka skäl talar för att offentlighetsprincipen bör gälla även för huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem.

Offentlighetsprincipen är det alternativ som bedöms ge allmänheten störst insyn i enskilda huvudmäns verksamhet

Offentlighetsprincipen är vidare det alternativ som bedöms ge allmänheten störst insyn i enskilda huvudmäns verksamhet. Rätten till insyn gäller då, liksom hos offentliga huvudmän, alla allmänna handlingar hos huvudmannen. Liksom *Göteborgs kommun* bedömer regeringen att offentlighetsprincipen tillgodoser allmänhetens behov av insyn.

I alternativet med en insynslag med lista begränsas antalet handlingar som rätten till insyn gäller till de handlingstyper som specificeras i listan. Med färre handlingar att hantera, och ett urval av handlingar som i låg utsträckning ska kräva bedömningar, är avsikten att det administrativa arbetet ska hållas nere. Flera av de remissinstanser som motsätter sig offentlighetsprincipen, däribland *Almega Utbildning, Aspero friskolor, Fridaskolorna AB, Sefif, branschförbundet för fristående förskolor,* och *Stadsmissionens skolstiftelse*, förordar insynslagen för att de anser att förslaget uppfyller syftet med en ökad insyn samtidigt som det administrativa arbetet och kostnaderna begränsas något i jämförelse med alternativet att införa offentlighetsprincipen. *Kitas Utbildning AB*, liksom *Fremia* och flera andra remissinstanser, bedömer att det är vanligt att enskilda mindre huvudmän varken besitter utbildning eller kunskapsnivå om hur en sekretessbedömning görs, eller har juridisk expertis att tillfråga om detta. Därför anser Kitas Utbildning AB att det är lämpligt att de dokument som man ska ge insyn i är dokument som är av en karaktär att de inte behöver sekretessbedömas. Regeringen anser dock, liksom *Sveriges Lärare, SKR*, *Tidningsutgivarna* och *Göteborgs, Eskilstuna* och *Stockholms kommuner,* att insynslagens lista begränsar insynen för mycket. SKR bedömer att insynslagen inte i tillräcklig grad skulle uppfylla det angivna syftet, då det enbart är vissa specifika uppgifter som skulle bli offentliga. Göteborgs kommun bedömer den begränsade insynen som negativ utifrån elevers, vårdnadshavares och allmänhetens perspektiv. Stockholms kommun (Utbildningsförvaltningen) bedömer att insynslagen inte skulle ge eleverna möjligheter att göra det mest välgrundade valet av skola.

Regeringen, liksom *Justitiekanslern (JK)* och *Sveriges Lärare*, bedömer också att själva konstruktionen med en lista där vissa handlingstyper anges, är problematisk. *Sveriges Lärare* anser att det är svårt att en gång för alla slå fast vilken typ av information som behövs för att granska skolverksamhet. JK konstaterar att det inte är handlingens klassificering eller namngivning som borde vara avgörande för vilka handlingar som kan bli föremål för insyn, utan själva innehållet i handlingarna. Förslaget om att

lista vilka handlingar insynen ska gälla för, riskerar därför att medföra gränsdragningssvårigheter och i förlängningen en inskränkt rätt till insyn. Regeringen fördjupar resonemanget om gränsdragningssvårigheterna med listan i nästa avsnitt.

Några remissinstanser framför synpunkten att bedömningar som gäller allmänna handlingar och sekretess är en ny uppgift för de enskilda huvudmännen och att deras personal saknar sådan kompetens. Regeringen vill framhålla att sekretessbestämmelserna till skydd för uppgifter om barns, elevers och vårdnadshavares personliga förhållanden har sin motsvarighet i nu gällande bestämmelser om tystnadsplikt i skollagen för den som är eller har varit verksam i fristående förskolor och skolor. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och i skollagen är redan i dag utformade för att ha samma omfattning. Därmed blir inte sekretessbestämmelserna till skydd för uppgifter om barns, elevers och vårdnadshavares personliga förhållanden någon nyhet för de enskilda huvudmännen. Det kan vidare tilläggas att Skolinformationsutredningens förslag till en insynslag innehåller vägransgrunder som motsvarar sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och därför förutsätter motsvarande kunskaper hos huvudmännen för att kunna tillämpas.

Regeringen avser vidare att ge Skolverket i uppdrag att ta fram stöd till huvudmännen (se vidare avsnitt 12 om konsekvenser).

Den lagtekniska lösningen är enkel och beprövad

Den lagtekniska lösning som föreslås för att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän är relativt enkel. Som nämnts i avsnitt 5.2 handlar det om att införa en bestämmelse i 2 kap. OSL där det föreskrivs att det som gäller enligt tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla hos enskilda huvudmän och att dessa vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter. Denna lagtekniska lösning är välbeprövad. Allmänhetens insynsrätt har tidigare utvidgats till att gälla dels vissa privaträttsliga subjekt som utför offentliga förvaltningsuppgifter och som upptagits i bilagan till OSL, dels till företag där kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande. Den lagtekniska lösningen med en ny bestämmelse i 2 kap. OSL innebär alltså att ett redan färdigt och beprövat system på nytt tillämpas för att utsträcka handlingsoffentligheten till privata aktörer.

Flera remissinstanser, däribland *Malmö* och *Stockholms kommuner* och *Kammarrätten i Sundsvall* och *Kammarrätten i Stockholm*, lyfter fram fördelar med att införa ett beprövat regelverk. Enligt *Tidningsutgivarna* är handlingsoffentligheten enligt TF en väl beprövad princip sedan år 1766 och det finns ingen anledning att mer än 250 år senare göra avkall på den principen. *Skolverket* bedömer att det då finns etablerad rättspraxis och kända rättsliga begrepp. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* framför att det är en fördel att det finns vägledning i såväl förarbeten som rättspraxis och JO-avgöranden. *JO* pekar på att beprövade regler ger förutsebarhet vid tillämpningen. Enligt *Kammarrätten i Stockholm* kan detta medföra effektivitetsvinster för förvaltningsdomstolarna om den skulle utsträckas även till att omfatta privata aktörer i skolväsendet.

Almega Utbildning och *Internationella Engelska Skolan AB* invänder mot beskrivningen av offentlighetsprincipen som en lagtekniskt enkel och

beprövad lösning. *Almega Utbildning* anser att offentlighets- och sekretesslagen tydligt är anpassad för offentligrättsliga objekt, och passar illa för privata, självständiga rättssubjekt som verkar på en konkurrensutsatt marknad. Även *Internationella Engelska Skolan AB* invänder att offentlighetsprincipens regelverk inte är beprövat för de privata verksamheter som nu föreslås omfattas. Regeringen konstaterar att offentlighetsprincipen har gjorts tillämplig på olika typer av privaträttsliga subjekt som bedriver verksamhet i konkurrens med andra aktörer. Så är fallet när det gäller många kommunägda företag. Bland dessa finns exempelvis bostadsföretag som bedriver uthyrning i konkurrens med privata företag. Som regeringen konstaterat tidigare finns det vidare redan i dag flera aktörer som anges i bilagan till OSL som bedriver sina verksamheter i aktiebolagsform och som omfattas av offentlighetsprincipen. På utbildningsområdet gäller det t.ex. Chalmers tekniska högskola AB, Hälsohögskolan i Jönköping AB och Högskolan för lärande och kommunikation i Jönköping AB. Bland de organ som anges i bilagan till OSL finns även andra aktiebolag som bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Exempelvis gäller detta de företag som är besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:574) och som omfattas av offentlighetsprincipen i sin verksamhet med fordonskontroll. Samtliga dessa är aktiebolag som bedriver denna verksamhet i konkurrens med varandra. Regeringen anser i motsats till vad Almega Utbildning och Internationella Engelska Skolan AB hävdar att erfarenheten inte visar annat än att det kan fungera väl att införa offentlighetsprincipen i privata rättssubjekt som bedriver en konkurrensutsatt verksamhet.

Till skillnad från offentlighetsprincipen är Skolinformationsutredningens förslag till insynslag en lagtekniskt ny och oprövad lösning. En aspekt av detta är att det är svårt att på förhand bedöma hur stor allmänhetens insyn kommer att bli, och i vilken utsträckning insynslagen kan leva upp till syftet att begränsa det administrativa arbetet. Som nämnts har flera remissinstanser varnat för att gränsdragningssvårigheter kan komma att uppstå vid bedömningen av om en handling ska anses tillhöra de handlingstyper som anges i lagen. *IFAU* bedömer att det kommer att krävas omfattande precisering av vilka handlingar och uppgifter som omfattas av insynslagen. *Journalistförbundet* ser framför sig att en särskild praxis kommer att utvecklas för varje kategori av handlingar på listan. Utredningens bedömning är att gränsdragningsproblemen framför allt kommer att uppstå den första tiden men också att det i viss utsträckning kommer att kvarstå även på sikt, framför allt när en begäran om insyn i en handling är mer komplex eller ovanlig.

Inte heller de föreslagna vägransgrunderna framstår som lättillämpade, vilket enligt *Kammarrätten i Stockholm* och *JK* riskerar att motverka förslagets syfte att minska de enskilda huvudmännens administrativa börda. Enligt JK beror detta på att bestämmelserna om vägransgrunder måste samläsas med relevanta bestämmelser i OSL. Även med insynslagen kommer alltså de enskilda huvudmännen att behöva vara insatta i, och tillämpa, bestämmelser i OSL. Flera remissinstanser, bl.a. JK och *Fremia*, ifrågasätter om vägransgrundernas konstruktion verkligen innebär tidsbesparingar för de enskilda huvudmännen. *Almega utbildning*, som tillstyrker förslaget om en insynslag, kommenterar att den kommer att innebära en dokumenthantering som flertalet inte haft tidigare och

fortfarande ställa stora krav på kompetens gällande bedömningar utifrån både handlingsbegreppet och vägransgrunderna.

Flera remissinstanser, däribland *Tidningsutgivarna, Kammarrätten i Sundsvall* och *Eskilstuna kommun*, varnar också för att införa parallella regelverk där ett gäller för offentliga huvudmän och ett annat för enskilda huvudmän. *JO* ser generella svårigheter med att skapa ett nytt system för insyn som ska gälla parallellt med det system som redan finns i form av offentlighetsprincipen. *Eskilstuna kommun* bedömer att olika regelverk kommer att leda till olika praxis vad avser de kommunala skolorna och de privata aktörerna. Det finns ett värde i att undvika parallella regelverk, såväl utifrån handlingsoffentlighet som arkivtillsyn. *Journalistförbundet* anser att det inte är ändamålsenligt att införa ett parallellt system med delvis andra regler än offentlighetsprincipen. Enligt förbundet kommer detta att drabba både de skolor som ska hantera och lämna ut handlingar, och den som vill begära utlämning av en handling. *Idéburna Skolors Riksförbund*, anser att det vore oklokt att bygga upp en helt oprövad och parallell lagstruktur enbart riktad till enskilda huvudmän, eftersom det skulle riskera att undergräva legitimiteten och förtroendet för offentlighetsprincipen som sådan, och i vidare mening den svenska demokratin. *Göteborgs kommun* ser det som onödigt krångligt att ha separata lagstiftningar för olika huvudmän, när syftet i princip är detsamma. Om en särskild insynslag införs skulle det till exempel innebära att personal som rör sig mellan offentliga och enskilda huvudmän behöver ha kompetens om två olika lagstiftningar.

Sammantaget instämmer regeringen med remissinstanserna om de nackdelar ett nytt och oprövat regelverk för med sig. Förslaget till insynslag är utformat för att begränsa det administrativa arbetet i den enskilda huvudmännens verksamheter. Med färre handlingar att hantera, och ett urval av handlingar som i låg utsträckning ska kräva bedömningar, är avsikten att det administrativa arbetet ska hållas nere. Som remissinstanserna visar finns det dock en risk att ett nytt och oprövat regelverk är svårare att tillämpa än ett beprövat, särskilt för personal som saknar vana att arbeta med offentlighet och sekretess, och därför för med sig ännu mer administrativt arbete. Liksom *Malmö kommun* anser regeringen vidare att det saknas tillräckliga skäl för att skapa en parallell lagstiftning för de fristående verksamheterna som på andra områden omfattas av samma lagstiftning som de kommunala verksamheterna. Regeringen anser därför att offentlighetsprincipen är ett bättre alternativ.

Regelverket för ökad insyn bör utformas med utgångspunkt i elevernas och samhällets intressen

Flera av de remissinstanser som är eller företräder enskilda huvudmän och företag, t.ex. *Academedia AB*, *Almega Utbildning*, *Internationella Engelska Skolan AB* och *Svenskt Näringsliv* anser att det är oproportionerligt att införa offentlighetsprincipen i privata aktörers verksamheter i och med att ökad insyn kan säkerställas genom mindre ingripande lagstiftningsåtgärder. Dessa remissinstanser menar att de negativa konsekvenserna för de fristående verksamheterna vida överstiger det mål som ska uppnås. Framför allt betonar de det administrativa arbetet och de ökade kostnaderna offentlighetsprincipen befaras föra med sig, och

att det i huvudsak är de mindre huvudmännen som kommer att få en svår uppgift. Enligt *S:t Eriks katolska skola* skulle ett införande av offentlighetsprincipen på ett oproportionerligt sätt öka skolans administrativa börda och tvinga skolan att lägga pengar som är avsedda för undervisning på att anställa juridisk kompetens och bygga upp samt upprätthålla ett journalsystem som de inte har i dag. *Kristna Friskolerådet* framför att ett införande skulle innebära ett direkt hot mot framför allt mindre verksamheters existens, då kostnaderna kommer att bli omfattande både vad gäller personresurser och tekniska lösningar. *Sefif, branschförbundet för fristående förskolor*, anger att förbundets övergripande ståndpunkt är att alla ökade krav på enskilda huvudmäns administration, dokumenthantering, rapportering, juridiska bedömningar, sekretessprövningar och dylikt innebär att resurser, tid och personal behöver tas från kärnverksamheten. Några, däribland *Fremia* och *Academedia AB*, pekar på risken att framför allt mindre verksamheter lägger ner sin verksamhet och att följden av detta blir färre fristående förskolor och skolor, vilket leder till mindre mångfald och begränsad valfrihet för vårdnadshavare och elever.

Regeringen har förståelse för remissinstansernas farhågor. De ökade krav som en rätt att ta del av allmänna handlingar för med sig innebär en risk för en viss ökning av de enskilda huvudmännens administrativa arbete och kostnader, och även utredningen drar slutsatsen att kraven kan vara svåra att leva upp till för små huvudmän som saknar administrativa resurser. Regeringen vill dock, i likhet med *Bjuvs kommun*, framhålla vikten av en nationellt likvärdig förskola och skola och att intresset av insyn i skolverksamheten som är skattefinansierad väger tyngre än de konsekvenser förslaget medför. Vid denna avvägning beaktar regeringen att utbildning inom skolväsendet är en offentligrättsligt reglerad verksamhet som ska bedrivas med iakttagande av objektivitetsprincipen. Regeringen anser i likhet med *IFAU* att lagstiftningen bör utformas med utgångspunkt i elevernas och samhällets intressen, medan skolhuvudmännens egenintressen bör vara underordnade. Det är inte en ovillkorlig rättighet för var och en att få vara huvudman inom skolväsendet utan en förmån för den enskilde som ges på villkor att de krav som ställs på verksamheten uppfylls. Dessa krav måste kunna ändras för att tillgodose viktiga intressen även om någon eller några huvudmän skulle uppleva det som så betungande att de väljer att avstå från förmånen att vara huvudman inom skolväsendet. Regeringen instämmer också med *Skolinspektionen* och *Bjuvs kommun* i att det är utredningens förslag om att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän som bäst tillvaratar elevperspektivet och barns rättigheter, och bidrar till ökad likvärdighet. *Barnombudsmannen* framför att det är barnets bästa och inte administrativa behov som i första hand ska beaktas.

Remissinstansernas specifika synpunkter på konsekvenserna av att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän behandlas av regeringen i avsnitt 12 i denna proposition.

Enskilda mindre huvudmäns förutsättningar kan hanteras genom lättnadsregler

Regeringen bedömer att det ökade administrativa arbete som offentlighetsprincipen för med sig, och som kan vara svårhanterat för mindre huvudmän som ofta saknar administrativ personal, kan hållas nere genom att enskilda mindre huvudmän omfattas av särskilda regler som innebär lättnader i förhållande till de krav som gäller enligt OSL. I Utbildningsdepartementets promemoria Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet lämnas förslag till sådana lättnadsregler. De lättnadsregler som föreslås i promemorian motsvarar insynslagens förenklade handläggningsregler, t.ex. att enskilda mindre huvudmän inte har någon skyldighet att registrera allmänna handlingar, och att kravet på snabb handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling ska ställas lägre. *Statens skolverk (Skolverket)*, *Göteborgs universitet, Lunds universitet, Bjuvs, Eskilstuna, Norrtälje och Simrishamns kommuner, Idéburna Skolors Riksförbund, Folkuniversitetet* och *Föräldraalliansen i Sverige* är exempel på remissinstanser som tillstyrker eller inte har något att invända mot de lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän som föreslås i Utbildningsdepartementets promemoria. Enligt *Waldorfskolefederationen* skulle en ökad administrativ börda riskera att urholka och på sikt omöjliggöra för små enskilda förskolor och skolor att klara sig. *Idéburna Skolors Riksförbund*, vars medlemmar i många fall bedriver små verksamheter, och *Folkuniversitetet*, som bedriver flera fristående skolor, anser att offentlighetsprincipen av principiella skäl bör gälla alla skolhuvudmän, men de bedömer samtidigt att många små huvudmän skulle få svårt att på praktisk nivå leva upp till offentlighetsprincipen om den införs med samma krav som för offentliga huvudmän. Enligt dessa remissinstanser är lättnader för de enskilda mindre huvudmännen en förutsättning för att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän. Regeringen gör samma bedömning och anser, liksom Folkuniversitetet, att lättnadsregler kan skapa förutsättningar för att mindre huvudmän med begränsade administrativa resurser ska ges rimliga möjligheter att uppfylla sina skyldigheter. Regeringen bedömer, i likhet med *Göteborgs universitet*, att förslagen om lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän är utformade i syfte att bemöta de negativa konsekvenserna i form av ökad administration och kostnader som ett införande av offentlighetsprincipen för med sig, och utifrån en strävan efter en generell och enkel hantering för att undvika att rättstillämpningen blir komplicerad. *Lunds universitet* anser att de föreslagna lagändringarna är väl avvägda och rimliga. Enligt *Konkurrensverket* kan det vara rimligt att tillämpa lättnader för huvudmän som bara driver en eller två skolor med relativt få elever, men sådana lättnader bör inte innebära att vissa skolor undgår insyn i relevanta avseenden. Regeringen instämmer med Konkurrensverket.

Några remissinstanser som tillstyrker införandet av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän, avstyrker den del av bedömningen som innebär att enskilda mindre huvudmän ges lättnadsregler. Hit hör *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sundsvalls* och *Malmö kommuner, Sveriges Lärare, Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna*. Dessa remissinstanser motsätter sig att olika regler ska gälla för olika huvudmän,

och varnar för att allmänhetens insyn på olika sätt begränsas. Malmö kommun ställer sig frågande till om undantag ska göras för mindre huvudmän då behovet av insyn är lika viktigt hos mindre huvudmän som hos större och då mindre huvudmän rimligen har en mindre administrativ börda till följd av en mindre verksamhet. Enligt SKR kan lättnadsregler urholka det grundläggande syftet med offentlighetsprincipen, som är att garantera full insyn i offentligt finansierad verksamhet. Om vissa aktörer får undantag från vissa krav, kan det skapa brister där väsentlig information hålls tillbaka från allmänheten. Sveriges Lärare anser att alla skolor som finansieras med offentliga medel bör vara skyldiga att följa samma regler när det gäller insyn och öppenhet. Journalistförbundet anför att det bara är alternativet om att införa offentlighetsprincipen med samma krav för alla enskilda huvudmän som för offentliga huvudmän, som på allvar gör att insynen i friskolor blir likvärdig den som finns på den offentliga sidan. Enligt Journalistförbundet innebär lättnadsreglerna att en mängd olika principer som gäller enligt offentlighetsprincipen åsidosätts, exempelvis kravet att allmänna handlingar ska lämnas ut ”skyndsamt”. Förbundet, vars medlemmar är beroende av handlingsoffentligheten och tillämpar offentlighetsprincipen regelbundet, anser att de föreslagna lättnaderna framstår som verklighetsfrånvända. Enligt förbundet är det redan i dag svårt att på ett effektivt sätt ta del av allmänna handlingar, och det finns exempel på myndigheter som till synes avsiktligt försvårar journalistiska granskningar. Risken finns att lättnadsreglerna kommer att missbrukas. Farhågor om att enskilda huvudmän på olika sätt ska försvåra, sinka eller obstruera ett utlämnande uttrycks också av *Göteborgs kommun* och *Nätverket för en likvärdig skola.*

Regeringen vill här framhålla att de föreslagna lättnadsreglerna inte innebär undantag från att omfattas av offentlighetsprincipen: allmänhetens rätt till insyn ska omfatta alla enskilda huvudmän, stora som små. Lättnadsreglerna innebär enbart att kraven på hanteringen anpassas utifrån hänsyn till mindre huvudmäns förutsättningar på så sätt att de exempelvis får längre tid på sig att hantera ett utlämnande av en allmän handling. Regeringen anser i likhet med Bjuvs kommun och Eskilstuna kommun att det viktiga är att insyn i enlighet med offentlighetsprincipen ska gälla för alla, och att lättnadsregler, som att det exempelvis kan ta något längre tid att få ut en handling från en enskild mindre huvudman, är rimliga. Även *Lunds universitet* anser att de föreslagna lättnadsreglerna är motiverade utifrån att små, medelstora och stora enskilda huvudmän har olika förutsättningar.

En annan invändning mot att offentlighetsprincipen kombineras med lättnadsregler som framförs av t.ex. *Sundsvalls* och *Ekerö kommuner, Skolinspektionen* och *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* handlar om att det finns risker med olika regelverk för olika enskilda huvudmän. *Kunskapsskolan AB* anser att villkoren mellan samtliga enskilda huvudmän ska vara neutrala och likartade så att eventuella tröskeleffekter inte uppstår. Almega utbildning bedömer att det vore olyckligt med olika regelverk för fristående förskolor och skolor utifrån huvudmannens storlek. Även *IFAU* ställer sig kritiska mot att införa olika regler för större och mindre huvudmän. IFAU m.fl. varnar för att undantagen riskerar att skapa incitament för fristående huvudmän att strategiskt omorganisera verksamheten för att omfattas av lättnaderna.

Journalistförbundet kan inte se att det just när det gäller offentlighetsprincipen skulle finnas anledning att ge mindre aktörer administrativa lättnader. Tvärtom kan det finnas ett stort behov av insyn i mindre aktörer.

Regeringen instämmer i att det finns behov av insyn även hos mindre huvudmän. Avsikten är inte heller att de mindre huvudmännen ska undantas från offentlighetsprincipen. Det framgår dock tydligt såväl av Skolinformationsutredningens konsekvensanalys som remissutfallet att enskilda mindre huvudmän ofta saknar stödfunktioner motsvarande de som kommunala skolor och förskolor kan få från den centrala förvaltningen, och som enskilt bedrivna verksamheter som tillhör större huvudmän eller koncerner kan få. De enskilda mindre huvudmännen har också sällan tillgång till administrativ personal. Regeringen bedömer därför, liksom *Bjuvs* och *Eskilstuna kommuner*, att det är rimligt att ta hänsyn till enskilda mindre huvudmäns förutsättningar.

Många remissinstanser har synpunkter på promemorians förslag för hur mindre huvudmän ska definieras. Dessa synpunkter behandlar regeringen i avsnitt 7.1.2. Där behandlas också synpunkter på tänkbara följder av en sådan definition, såsom IFAU:s synpunkt att undantag för mindre huvudmän kan ge incitament för att omorganisera för att träffas av lättnader.

Flera remissinstanser som är enskilda huvudmän eller företräder sådana, däribland *Almega Utbildning* och *Sefif*, invänder mot bedömningen att enskilda mindre huvudmän ges lättnadsregler med hänvisning till att införandet av offentlighetsprincipen skulle medföra ökad administration och byråkrati även om mindre huvudmän får lättnader motsvarande insynslagen. *Företagarna* bedömer att förslaget skulle innebära betydande kostnader även med sådana lättnadsregler som föreslås i den remitterade promemorian. Enligt Företagarna går detta inte att motivera ur ett proportionalitetsperspektiv. Flera av dessa remissinstanser förespråkar i stället insynslagen, då de anser att det förslaget är mer proportionerligt utifrån syfte och konsekvenser.

Regeringen har förståelse för remissinstansernas synpunkter, men vill understryka att allmänhetens möjlighet till insyn i enskilda huvudmäns verksamhet, och de möjligheter denna för med sig för bl.a. barn och elever och vårdnadshavare att bevaka barns och elevers rättigheter, är av större vikt än konsekvenserna för huvudmännen. Vidare instämmer inte regeringen med de remissinstanser som anser att kraven som offentlighetsprincipen ställer på de mindre huvudmännen är oöverstigliga. Lättnadsreglerna kommer att innebära såväl tidsbesparingar som kostnadsbesparingar för de mindre huvudmännen. Dessutom innebär lättnadsreglerna att det administrativa arbetet för de huvudmän som saknar administrativ personal blir hanterbart samtidigt som flera av de fördelar med offentlighetsprincipen som beskrivs i avsnitt 6.4 kan uppnås, nämligen en lagteknisk lösning som är enkel och beprövad som ger en rätt till insyn hos enskilda huvudmän som motsvarar insynen hos offentliga huvudmän när det vilka typer av handlingar som omfattas. Dessa fördelar kan inte uppnås med insynslagen.

Många remissinstanser, båda sådana som tillstyrker och sådana som avstyrker den del av bedömningen som anger att enskilda mindre huvudmän ska ges lättnadsregler, framför synpunkter på själva lättnadsreglerna. Dessa synpunkter behandlar regeringen i avsnitten 7.1.3–4, samt i avsnitt 8.1. Synpunkter på konsekvenserna behandlar regeringen

i avsnitt 12. Regeringen avser att följa upp att lättnadsreglerna är ändamålsenliga både från insynssynpunkt och när det gäller att minska de mindre huvudmännens administrativa börda

Offentlighetsprincipen löser även den långsiktiga tillgången till information om skolväsendet

För att uppnå förbättrad insyn och transparens hos enskilda huvudmän krävs inte bara att allmänheten får möjlighet att ta del av handlingar från de enskilda huvudmännens verksamhet. Det är också nödvändigt att säkerställa den långsiktiga tillgången till information om skolväsendet, vilket *Skolverket* pekar på i sitt yttrande. Som framgår av avsnitt 5.8 är det vissa uppgifter som behövs i det nationella informationssystemet för skolväsendet som rör enskilda huvudmän och som Skolverket inte kan få från huvudmännen utan endast från SCB. Med stöd av den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL kan Skolverket i dagsläget se till att vårdnadshavare, elever, kommuner, myndigheter och andra kan få tillgång till information även gällande fristående skolenheter. Bestämmelsen löper dock ut den 1 juli 2026. Skolverket anser att detta inte är en långsiktigt hållbar lösning varför det krävs en förändring av lagstiftningen som påverkar informationsförsörjningen. Om en långsiktig lösning inte kommer på plats bedömer Skolverket att allvarliga konsekvenser för informationsförsörjningen på skolområdet kan uppstå. För att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt är det av yttersta vikt att det finns tillgång till viss information om den skollagsreglerade verksamheten. Även bl.a. *Stockholms kommun, SCB* och *IFAU* ger uttryck för att det är mycket angeläget att den långsiktiga tillgången till skolinformation säkerställs. *Skolinspektionen* betonar vikten av att myndigheten säkras tillgång till den skolinformation som myndigheten behöver för att kunna utföra sitt instruktionsenliga uppdrag, särskilt som den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen inte gäller i förhållande till Skolinspektionen. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* menar att behovet av en fungerande informationsförsörjning inom skolväsendet samt ökad kunskap och statistik om barn och elever med funktionsnedsättning inte nog kan understrykas, liksom att det gäller oavsett om barn och elever får sin utbildning hos en kommunal eller fristående huvudman.

Regeringen instämmer med remissinstanserna i att det är av yttersta vikt att en långsiktig lösning för tillgången till skolinformation kommer på plats. Regeringen anser därför att förslag för att öka insynen och transparensen i skolväsendet även bör föra med sig en lösning för hur tillgången till skolinformation ska säkerställas långsiktigt. Som framgått av redogörelsen för de olika alternativen till ökad insyn och transparens, är det bara alternativet att införa offentlighetsprincipen som erbjuder en lösning för detta problem. Detta gäller med och utan lättnadsregler. Som Skolverket påpekar löser alternativet med en insynslag inte ensamt problemen avseende statistiksekretessen. Även SCB lyfter att enskilda huvudmän, om en insynslag införs, alltjämt kommer att omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL vilket innebär att typen av huvudman kommer att avgöra i vad mån direkt hänförliga uppgifter om skolor kan publiceras i den statistik SCB tar fram och där det förekommer uppgifter om skolor. Enligt

SCB:s uppfattning är det av stor vikt för allmänhetens förtroende för statistiken att skolhuvudmän behandlas på samma sätt när det kommer till vilka statistikuppgifter som kan publiceras oavsett vilken myndighet som framställer statistiken.

Flera av de remissinstanser som förespråkar alternativet med en insynslag framför offentlighetsprincipen anför att de inte anser att möjligheten att säkerställa tillgången till skolinformation är ett tillräckligt skäl för att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän. *Almega Utbildning* anser att det nuvarande tidsbegränsade undantaget i OSL rörande statistiksekretess för utbildningsväsendet är väl avvägt och lämpligt och därför borde permanentas. Även *Internationella Engelska Skolan AB* pekar på att det finns andra sätt att säkerställa den långsiktiga tillgången till skolinformation, exempelvis genom att undantagsbestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL tillåts gälla permanent. För detta finns i dagsläget inte beredningsunderlag. Det beror på att det inte ingick i Skolinformationsutredningens uppdrag att föreslå en sådan lösning av de skäl som anfördes i propositionen Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation (prop. 2020/21:141), nämligen att den bestämmelse som bryter den absoluta statistiksekretessen ska vara snävt utformad och tidsbegränsad i avvaktan på en långsiktig lösning när det gäller tillgång till skolinformation. I propositionen anfördes bl.a. att skälet till att statistiksekretessen är absolut är att officiell statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i ett demokratiskt styrt samhälle. De politiska organen behöver tillgång till pålitlig statistik för att kunna bedriva evidensbaserad politik. Statistiken används också som underlag för beslut av myndigheter, debatt, forskning, utvärdering och uppföljning av offentlig verksamhet m.m. Det stränga sekretesskyddet för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i myndigheters särskilda verksamhet för statistikframställning motiveras av att statistikens kvalitet är beroende av enskildas villighet att lämna uppgifter, som i sin tur kan antas bero på att de enskilda litar på att uppgifter om dem inte röjs så att de kan identifieras. Därutöver kan det i den särskilda verksamheten finnas många uppgifter om en och samma person. En sammanställning av sådana uppgifter är ofta integritetskänslig. Ett sekretessgenombrott skulle således utgöra ett principiellt avsteg från det starka skydd för statistiken som statistiksekretessen ger, som i förlängningen riskerar att påverka statistikens kvalitet. Ett tidsbegränsat sekretessgenombrott skulle dock kunna ges en snäv avgränsning både vad gäller vilka uppgifter som omfattas och under vilken tid det ska gälla. Vid en avvägning mellan de allvarliga konsekvenser som den förändrade praxisen hos SCB fick för informationsbehovet på ett så viktigt område som skolområdet, och nackdelarna med ett tillfälligt sekretessgenombrott, bedömdes intresset av att tillgodose informationsbehovet till dess en långsiktig lösning är på plats väga tyngre än de nämnda nackdelarna (prop. 2020/21:141 s. 17 och 19). Som framgår av avsnitt 4 upphör den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen att gälla den 1 juli 2026.

Om insynslagen skulle införas skulle alltså ytterligare en lösning krävas för att också problemet med den långsiktiga tillgången till skolinformation ska säkerställas. I Skolinformationsutredningens delbetänkande (SOU 2023:21) finns ett förslag att Skolverket, inom ramen för ett helhetsansvar för informationsförsörjningen på skolområdet, ska ta över insamlingen av uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten i skolväsendet från SCB. Syftet är att lösa problemet med att överföringen av vissa uppgifter om enskilda huvudmän mellan och inom myndigheter begränsas av statistiksekretessen. Förslaget är utformat som en helhetslösning där en ny insamlingsorganisation hos Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen på skolområdet. Sekretessen där ska inte vara absolut utan försedd med att s.k. omvänt skaderekvisit. Vidare ska såväl SCB som den del av Skolverket som ansvarar för den officiella statistiken på skolområdet kunna ta del av uppgifter som Skolverket samlar in om den skollagsreglerade verksamheten, i stället för tvärtom.

De flesta av de remissinstanser som tillstyrker förslaget, eller inte har lämnat några synpunkter, företräder kommuner, regioner och myndigheter som är beroende av att kunna lämna och ta emot uppgifter på skolområdet och inser vikten av att en långsiktig lösning på tillgången till skolinformation kommer till stånd, men som inte har några starka uppfattningar om själva lösningen. Det gäller t.ex. *Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, SKR* och *Falköpings, Nyköpings och Västerås kommuner*. SKR anser att det är bra med en helhetslösning för informationsförsörjningen på skolområdet. *Göteborgs* och *Täby kommuner* ser fördelar med att just Skolverket får ansvar för insamlingsverksamheten, eftersom myndigheten är statistikansvarig myndighet för skolväsendet. I övrigt är det endast ett fåtal av dem som tillstyrker förslaget som har synpunkter på själva lösningen.

Regeringen, liksom en rad remissinstanser, bedömer dock att det finns risker och problem med förslaget. Vissa remissinstanser, däribland *SCB, IFAU, Statskontoret* och *Idéburna Skolors Riksförbund* bedömer riskerna som så stora att de helt avstyrker, eller ställer sig starkt kritiska till, förslaget. Även Skolverket, som visserligen uttrycker att det huvudsakligen ställer sig bakom förslaget, beskriver en rad svårigheter och risker med förslaget, exempelvis att myndigheten kommer att behöva bygga upp en helt ny och omfattande verksamhet vilket kommer att medföra stora kostnader. Flera av de kritiska remissinstanserna är myndigheter vars ansvarsområden inbegriper kunskapsproduktion, statistikhantering och forskning och som därför har ett stort intresse i att och hur den långsiktiga tillgången till skolinformation löses.

En risk är att två myndigheter, SCB och Skolverket, kommer att ha överlappande uppdrag. Regeringen bedömer, i likhet med *SCB, Skolverket, SKR* samt *Oskarshamns och Stockholms kommuner*, att myndigheter, kommuner och huvudmän kommer att få en ökad uppgiftslämnarbörda och därmed ökade kostnader. Liksom utredningen och SCB bedömer regeringen att vissa myndigheter kommer att behöva lämna uppgifter både till Skolverket och SCB. Det gäller t.ex. CSN, Migrationsverket och universitet och högskolor. Det handlar dessutom inte om att leverera

samma uppgifter till de två myndigheterna, utan leveranserna till respektive myndighet kommer att behöva anpassas. Anpassningen av underlagen innebär ökat arbete. Dessutom har SCB hittills kunnat inhämta vissa uppgifter från register som Skolverket inte har tillgång till och därför skulle behöva inhämta från andra myndigheter. Det gäller t.ex. uppgifter om grund för bosättning som behövs för att undersöka sysselsättning efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning. SCB kan hämta dessa uppgifter från det egna registret STATIV, medan Skolverket skulle behöva samla in motsvarande uppgifter från Migrationsverket om myndigheten skulle ta över insamlingen. *Örebro universitet* bedömer att förslaget till modell för insamling av underlag tillsammans med skyldigheten att lämna uppgifter till Skolverket riskerar att medföra dubbelarbete för lärosätena. Förslaget skulle vid genomförande medföra ökad arbetsbelastning inom lärosäten, men kan även ge utmaningar på längre sikt med modellens legitimitet. *SCB* ifrågasätter utredningens slutsats att myndigheternas kostnader bara kommer att öka marginellt, förutom för SCB och Skolverket. Även om kostnaderna för myndigheterna var för sig kan bedömas vara marginella, blir de inte det om man summerar dem och inte utifrån perspektivet att det blir dubbelarbete.

Regeringen, liksom bl.a. *Skolverket, SCB, Malmö kommun* och *Idéburna Skolors Riksförbund*, anser vidare att överlappande uppdrag för två myndigheter kan medföra bristande effektivitet och ökade kostnader för staten. Som *Statskontoret* pekar på har SCB uppenbara stordriftsfördelar och samordningsvinster i och med att myndigheten sköter datainsamlingen inom flera ämnesområden. SCB har den specialkompetens och infrastruktur som krävs för insamling, hantering och tillgängliggörande av data. *Skolverket* understryker att myndigheten inte kommer att ha samma stordriftsfördelar som SCB, som har en omfattande insamlings- och informationshanteringsverksamhet. Förslaget kan förhindra en effektiv användning av statens resurser. *Malmö kommun* anser att förslaget innebär en komplexitet som kan vara underskattad.

Regeringen instämmer vidare med de remissinstanser, däribland *SCB, IFAU, Statskontoret, Örebro universitet, Nacka* och *Uppsala kommuner*, *och Föräldraalliansen i Sverige*, som lyfter risker för kvalitetsbrister i hanteringen av den officiella statistiken, åtminstone i uppstartsskedet. *SCB* framför att förslaget bl.a. innebär en risk för försämrad kvalitet i statistiken och avbrott i tidsserier, eftersom Skolverket idag inte har den kompetens eller de IT-system som krävs. *IFAU* menar att förslaget försvårar den del av SCB:s nuvarande uppdragsverksamhet som avser tillgängliggörande av mikrodata för forskningsändamål samt genomförande av enkätundersökningar på utbildningsområdet. Risken finns att det, om förslaget genomförs, inte går att bedriva grundläggande forskning om skolans roll i samhället, såsom skolans betydelse för social rörlighet, arbetsmarknadsutfall, brottslighet, hälsa, sociala interaktioner och värderingar.

Skolverket ser särskilt att den tidplan som utredningen föreslår innebär risker kopplat till informationssäkerhet, för påverkan på kvaliteten i den officiella statistiken och tillgången till viktiga uppgifter. *SKR* anför att ett för snabbt genomförande skulle kunna leda till kvalitetsbrister i statistiken.

Vidare finns risken att förslagen kan medföra spridning av personuppgifter och att känsliga uppgifter hanteras utanför verksamhet med absolut sekretess. *SCB* bedömer att förslaget att myndigheter ska ha uppgifts-

skyldighet till Skolverket kan medföra att fler uppgifter än nödvändigt kommer att lämnas ut till en verksamhet där de får ett sämre sekretesskydd, vilket skulle kunna påverka förtroendet för den officiella statistiken. *Socialstyrelsen* anför liknande synpunkter.

SCB och *Statskontoret* anser att alternativa lösningar inte har utretts närmare och att utredningen inte har påvisat den föreslagna lösningens fördelar i relation till andra lösningar.

Regeringen bedömer i likhet med *SCB* och *Idéburna Skolors Riksförbund* att det bör tas ett helhetsgrepp kring frågorna om insyn i fristående skolors verksamhet och om den långsiktiga informationsförsörjningen på skolområdet. Denna lösning bör föra med sig att kvaliteten på och förtroendet för den statliga statistiken kan behållas. Vidare är det, som t.ex. *Statskontoret, Nyköpings kommun*, *Region Jönköping,* och *Företagarna* lyfter, angeläget att lösningen inte medför någon ökad administrativ börda eller kostnad för uppgiftslämnarna. Enligt *Statskontoret* utgör statens krav på uppgiftsrapportering redan en betydande del av dessa aktörers administrativa kostnader.

Regeringen anser därmed, liksom *IFAU*, *Sveriges Lärare* och *Idéburna Skolors Riksförbund*, att förslaget att flytta över ansvaret för att utföra statistikinsamlingen på skolområdet från SCB till Skolverket inte bör genomföras. I stället bör en ändring i offentlighets- och sekretesslagen göras så att SCB även i fortsättningen kan utföra insamlingen av statistik på skolområdet, vilket bl.a. SCB, Skolverket, CSN och Nacka kommun förordar.

Offentlighetsprincipen är det mest ändamålsenliga alternativet för att öka insynen och transparensen i skolväsendet

Regeringen konstaterar att införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän, till skillnad från förslaget om en insynslag, är det alternativ som både skulle ge allmänheten insyn i enskilda huvudmäns verksamhet och säkerställa den långsiktiga tillgången till skolinformation. Offentlighetsprincipen begränsar inte heller rätten till insyn till vissa typer av handlingar utan motsvarar den rätt till insyn som i dag finns i allmänna handlingar i offentliga huvudmäns verksamhet. Att införa offentlighetsprincipen är därmed ett viktigt steg mot lika villkor mellan offentliga och enskilda huvudmän i skolväsendet. Den lagtekniska lösningen är också, till skillnad från den föreslagna insynslagen, enkel och beprövad, och det finns erfarenhet från att ansluta enskilda, såväl sådana som bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform som i andra associationsformer. Det administrativa arbete som offentlighetsprincipen för med sig kan för enskilda mindre huvudmän hållas nere genom lättnadsregler. Regeringen gör utifrån detta bedömningen att förslaget om en lag om rätt till insyn hos enskilda huvudmän i skolväsendet inte bör införas. I stället bör offentlighetsprincipen införas hos enskilda huvudmän i skolväsendet.

Avgränsningen till enskilda huvudmän inom skolväsendet

Skolinformationsutredningens förslag om införande av offentlighetsprincipen 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 promemorian 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 promemorian än den utredningen gjort.

När det gäller komvux kan enskilda inte vara huvudmän. Även om kommunen ingår ett entreprenadavtal med en enskild utbildningsanordnare så behåller kommunen huvudmannaskapet (23 kap. 2 § skollagen). Skolinformationsutredningen har påpekat flera problem med att införa offentlighetsprincipen hos enskilda utbildningsanordnare som utför uppgifter inom komvux på entreprenad. Dels konstaterar utredningen i sin analys av för- och nackdelar av ett införande av offentlighetsprincipen att information om enskilda anordnare av komvux redan finns tillgänglig hos kommunerna i och med att de är huvudmän. Införande av offentlighetsprincipen innebär således enligt utredningen endast begränsad ökad insyn samtidigt som kostnaderna för anordnarna kan bli betydande. Vidare finns svårigheter. 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. Till skillnad från enskilda huvudmän får enskilda anordnare av komvux på entreprenad sina uppdrag genom att sluta avtal med kommunen under en viss tid. Det sker oftast genom en offentlig upphandling. Avtalen varar som längst i fyra år och en anordnare kan ha avtal med flera olika kommuner. När avtalet med kommunen upphör bedriver den enskilde utbildningsanordnaren inte längre komvux på entreprenad. Det skulle innebära att anordnaren inte längre ska tillämpa offentlighetsprincipen. Samtidigt kan anordnaren ha avtal om komvux med en annan kommun som kan omfatta samma, delar av eller en helt annan utbildning som det nyss utgångna avtalet. Avtalssystemet kan således medföra svårigheter för anordnare av komvux på entreprenad avseende när de ska börja och sluta tillämpa offentlighetsregleringen i viss verksamhet. Ett annat sätt som kommunen kan anlita enskilda anordnare av komvux på entreprenad på, är genom en auktorisationsmodell.

Representanter för enskilda utbildningsanordnare som utredningen har varit i kontakt med har lyft fram det faktum att den tid som de enskilda anordnarna bedriver komvux på entreprenad är begränsad och relativt kort. Eftersom avtalen är begränsade till en viss tid uppstår frågan när de enskilda anordnarna av komvux ska börja tillämpa offentlighetsprincipen och när de ska upphöra att göra det. Utredningens förslag till lagtext innebär att offentlighetsprincipen blir tillämplig hos den enskilda anordnaren av komvux på entreprenad när avtal har tecknats med kommunen i den del av komvux som överlåts på entreprenad och finansieras av offentliga medel. När avtalet mellan kommunen och den enskilda utbildningsanordnaren av komvux sedan upphör att gälla bedriver den enskilda utbildningsanordnaren inte längre någon offentligt finansierad verksamhet vilket enligt utredningens förslag innebär att dessa aktörer då upphör att jämställas med myndigheter. Detta väcker frågor om vad som ska gälla beträffande utlämnande av handlingar och bevarande av handlingar hänförliga till den period då aktören jämställdes med en myndighet. Det uppstår också frågor kring tillämpning av arkivlagen (1990:782).

Enligt Skolinformationsutredningen finns motsvarande svårigheter med att göra en insynslag tillämplig på sådana utbildningsanordnare. Utredningens förslag till ny insynslag omfattar därför inte enskilda utbildningsanordnare som utför uppgifter inom komvux på entreprenad. 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 föreslår utredningen i stället 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).

I promemorian görs bedömningen att motsvarande förslag till ändring i skollagen, som innebär att det i skollagen anges vissa typer av handlingar som kommunen genom avtalet med den enskilda utbildningsanordnaren ska tillförsäkra sig tillgång till för att ge allmänheten insyn i verksamheten, kan 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 promemorian.

Enligt kommunallagen ska en kommun eller en region som sluter avtal med en privat utförare genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (10 kap. 9 §). Detta inkluderar komvux på entreprenad. Ansvaret enligt bestämmelsen är inte enbart en målsättning utan ett krav för kommuner att tillförsäkra allmänheten insyn i verksamhet som lämnas över till privata utförare. Syftet med bestämmelsen är att ge allmänheten insyn i kommunal verksamhet som har överlämnats på entreprenad. I förarbetena framhålls att det ur ett medborgarperspektiv är mycket viktigt att säkerställa att allmänheten tillförsäkras insyn i den skattefinansierade kommunala verksamheten som bedrivs av privata utförare. Allmänhetens möjligheter till insyn ska tas till vara oberoende av hur kommunen väljer att organisera sin verksamhet. Vården av kommunala angelägenheter kan lämnas över inom många olika områden. Det medför att allmänhetens intresse av information om verksamheterna ser olika ut beroende på vilken slags kommunala angelägenheter det är tal om. Omfattningen av den information som ska lämnas över blir beroende av bl.a. den överlämnade verksamhetens art, hur många kommunmedlemmar som är beroende av verksamheten och hur mycket skattemedel som går till verksamheten. För att bestämma insynens omfattning ska det, vid avtalets utformning, göras en avvägning mellan å ena sidan den privata utförarens intressen av exempelvis skydd för affärsmässiga förhållanden och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Exempel på sådan information som det kan bli aktuellt för kommunen att tillförsäkra sig är uppgifter om personal och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, liksom information om antalet anställda, brukarundersökningar samt den privata utförarens organisation och eventuella underleverantörer. Det finns således genom 10 kap. 9 § KL redan ett system som syftar till att ge allmänheten rätt till insyn i bl.a. komvux på entreprenad.

Regeringen konstaterar att promemorians förslag väcker frågor om behovet och konsekvenserna av en sådan reglering i förhållande till den befintliga bestämmelsen i kommunallagen. *Halmstads kommun* framför att förslaget innebär en ökad detaljstyrning och att kommunens avtal redan möjliggör allmänhetens insyn i verksamhet på entreprenad och ger kommunen tillgång till den information som efterfrågas. Regeringen bedömer att frågan om en eventuell reglering utöver bestämmelsen i kommunallagen behöver övervägas ytterligare i ett lämpligt sammanhang och att promemorians förslag därför inte bör genomföras.

När det gäller folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande sfi finns det en särskild reglering i 24 kap. 11–14 §§ skollagen. Enligt Skolinformationsutredningen finns information om denna utbildningsverksamhet redan tillgänglig i stor utsträckning. Inte heller folkhögskolor som bedriver sådan utbildning omfattas därför av förslaget i promemorian om att göra offentlighetsprincipen tillämplig i vissa enskilda verksamheter. *Norrtälje kommun* och *Stockholms universitet* instämmer i promemorians bedömning. Regeringen anser däremot att de skäl som talar för att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän inom skolväsendet är relevanta även när det gäller folkhögskolor som bedriver utbildning som motsvarar sfi. Mot denna bakgrund avser regeringen att i ett annat sammanhang återkomma till frågan om införande av offentlighetsprincipen i verksamhet som avser utbildning motsvarande sfi hos folkhögskolor.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen i detta lagstiftningsärende att offentlighetsprincipen ska gälla enskilda huvudmän för fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem.

7 Insynen i fristående skolor, förskolor och fritidshem ska öka genom att offentlighetsprincipen införs

7.1 Handlingsoffentlighet och meddelarfrihet ska gälla hos fristående förskolor, skolor och fritidshem

7.1.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar ska gälla hos enskilda huvudmän och dessa ska vid tillämpningen jämställas med myndigheter

Regeringens förslag

Det som föreskrivs 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 skol-

väsendet för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar.

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

Utredningens förslag och bedömning (SOU 2024:28)

Utredningens förslag och bedömning stämmer delvis överens med regeringens förslag. Utredningens författningsförslag innebär att rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska gälla handlingar hos enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet, och som är godkända som huvudmän inom skolväsendet, för handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer i sak överens med regeringens förslag. I promemorian föreslås att bestämmelser om lättnader för mindre huvudmän ska finnas i offentlighets- och sekretesslagen.

Remissinstanserna

Bara ett fåtal remissinstanser kommenterar särskilt den lagtekniska lösningen i betänkandet (SOU 2024:28) och promemorian (Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet).

Lunds universitet anser att promemorians föreslagna lagändringar i OSL är välavvägda. *Göteborgs universitet* (*Statsvetenskapliga institutionen)* anser att promemorians förslag uppfyller kraven på enkelhet och tydlighet vad gäller lagändringar. *Stockholms universitet* anser att avgränsningarna till enskilda juridiska personer, som är godkända som huvudmän inom skolväsendet, och till handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet, är adekvata.

Uppsala universitet instämmer i utredningens förslag att fysiska personer som bedriver offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet samt dödsbon och fysisk persons konkursbo ska undantas från lagförslaget.

Norrtälje kommun instämmer i promemorians bedömning och anser att lagförslagen blir tydliga med denna ordning och ställer sig positiva till lagändringarna.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker utredningens förslag om att fysiska personer inte ska omfattas av offentlighetsprincipen. SKR bedömer att denna avgränsning är rimlig, eftersom fysiska personer inte har samma organisatoriska struktur eller resurser som juridiska personer för att hantera de krav som offentlighetsprincipen medför.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) avstyrker utredningens förslag att fysiska personer ska undantas från offentlighetsprincipen och påpekar att enskilda huvudmän är fria att välja en verksamhetsform som är förenlig med allmänhetens rätt till insyn och samtidigt värnar den egna integriteten.

Den lagtekniska lösningen

Regeringen har som framgår i avsnitt 6.4 gjort bedömningen att offentlighetsprincipen, dvs. den reglering om allmänna handlingars offentlighet som gäller hos myndigheter, bör införas hos enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet. När offentlighetsprincipen tidigare har införts hos olika enskilda organ (avsnitt 5.2.2) har det skett genom att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, anges att det som i tryckfrihetsförordningen (TF) föreskrivs om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla hos sådana organ samt att dessa organ vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter (se 2 kap. 3 och 4 §§ OSL samt bilagan till lagen).

Som framgår av avsnitt 3 har frågan om att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän inom skolväsendet övervägts i flera sammanhang. Förslag om detta har lämnats i betänkandena Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) och Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62) samt i lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor (dnr U2018/00617/GV). Samtliga dessa förslag innebär lagtekniskt att en ny bestämmelse införs i 2 kap. OSL, med 2 kap. 3 § OSL som förebild. Skolinformationsutredningen har inte gjort någon annan bedömning utan delar de överväganden som gjorts i betänkandena och lagrådsremissen. Regeringen gör samma bedömning och föreslår därför att rätten att ta del av allmänna handlingar hos de enskilda huvudmännen ska regleras i en ny paragraf i OSL som ska betecknas 2 kap. 3 a §. Av den nya bestämmelsen ska framgå att det som föreskrivs i 2 kap. TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla hos enskilda juridiska personer, som enligt skollagen är godkända som huvudmän inom skolväsendet. Det ska vidare anges att sådana enskilda huvudmän inom skolväsendet vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter.

Lagrådet anför att tryckfrihetsförordningen är en grundlag och ändras i enlighet med vad som gäller för grundlagar. Tryckfrihetsförordningen som sådan kan alltså inte ges ett utvidgat tillämpningsområde genom vanlig lag. Enligt Lagrådets mening är det därför inte invändningsfritt att i paragrafen föreskriva att tryckfrihetsförordningens bestämmelser i aktuella avseenden ska ”gälla” utan snarare bör uttrycket ”tillämpas” användas. Lagrådet anför dock att metoden har använts tidigare och får godtas också denna gång. Lagrådet anser dock att metoden medför att ett grundläggande begrepp som ”allmän handling” förlorar en del av sin särställning i det rättsliga systemet. Regeringen delar inte Lagrådets uppfattning. Huruvida det i lag anges att tryckfrihetsförordningens bestämmelser i tillämpliga delar ska ”gälla” eller ”tillämpas” i den aktuella verksamheten är en fråga om lagstiftningsteknik. Regeringen konstaterar, i likhet med Lagrådet, att lagstiftningstekniken följer andra liknande bestämmelser i OSL. Lagstiftningstekniken innebär endast att bestämmelserna i TF genom bestämmelser i lag ska tillämpas av enskilda.

Som framgår av avsnitt 6.4 gör regeringen bedömningen att hänsyn bör tas till den ökade administrativa bördan för enskilda mindre huvudmän genom att de ges vissa lättnader när det gäller hanteringen av allmänna

handlingar i förhållande till regleringen i TF och OSL. Förslag om detta och avgränsningen av den kategori huvudmän som ska tillämpa sådana lättnadsregler behandlas i avsnitt 7.1.2.

Offentlighetsprincipen ska tillämpas hos enskilda juridiska personer som har godkänts som huvudmän

Både fysiska och juridiska personer kan godkännas som enskilda huvudmän inom skolväsendet (2 kap. 5 § skollagen). Bara ett fåtal huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem är fysiska personer och ingen av huvudmännen för fristående skolor (se avsnitt 5). Skolinformationsutredningen har övervägt om offentlighetsprincipen bör gälla fysiska personer som är huvudmän inom skolväsendet och bedömt att sådana huvudmän inte bör omfattas. Samma bedömning görs i promemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet. Det kan nämnas att Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08) i sitt delbetänkande Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37) har föreslagit att endast juridiska personer ska kunna vara enskilda huvudmän inom skolväsendet. Betänkandet har remitterats och förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Som Skolinformationsutredningen konstaterar är, när det gäller verksamheter som drivs av en fysisk person, personens privatekonomi tätt sammankopplad med verksamhetens ekonomi. Att en verksamhet drivs av en fysisk person tyder på att verksamheten är av begränsad omfattning. Enligt utredningen kan offentlighetsprincipens krav i en sådan begränsad verksamhet upplevas som svårhanterliga, t.ex. vad gäller tillgänglighet och skyndsam hantering av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kostnader för hanteringen av offentlighetsprincipen i en sådan verksamhet skulle också sannolikt kunna bli påtagliga för den fysiska personen. Enligt utredningen bör incitamentet för privata aktörer att driva sin verksamhet som en fysisk person enbart för att undvika offentlighetsprincipen vara mycket litet med hänsyn till de affärsmässiga nackdelar det innebär att driva verksamheten i den formen. Utredningen bedömer att fysiska personer ska undantas från att tillämpa offentlighetsprincipen. Även i promemorian görs samma bedömning.

Regeringen instämmer, liksom *Stockholms universitet* och *SKR*, i den bedömning som görs i betänkandet och i promemorian, att fysiska personer inte bör omfattas av regleringen om handlingsoffentlighet, och inte heller dödsbon och konkursbon efter fysiska personer. Regeringen delar i och för sig *IFAU:s* uppfattning att den som väljer att vara huvudman som fysisk person får tåla de olägenheter den valda driftsformen kan medföra. Mot bakgrund av hur få enskilda huvudmän som är fysiska personer, samt att det finns ett förslag om att fysiska personer inte ska kunna vara huvudmän, anser dock regeringen inte att det finns skäl att i detta läge införa ett krav på att fysiska personer ska tillämpa offentlighetsprincipen. I likhet med promemorian, men i motsats till vad utredningen föreslår, anser regeringen att det inte behöver anges uttryckligen i lagtexten att dödsbon och konkursbon efter fysiska personer undantas. Regeringens lagförslag innebär att regleringen 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 skäl för återkallelse av godkännandet på grund av att kravet på ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten inte längre är uppfyllt (se prop. 2017/18:158 s. 53 f.). När det gäller lagförslagets utformning i denna del gör regeringen därför samma bedömning som gjorts i promemorian.

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. I de fall offentlighetsprincipen har införts för all verksamhet har detta motiverats med att verksamheten finansierats med tidigare löntagarfondsmedel (prop. 1996/97:142). I övrigt har införandet av offentlighetsprincipen begränsats till den verksamhet som avser utförande av offentliga förvaltningsuppgifter.

Skolinformationsutredningens och promemorians förslag skiljer sig åt på så sätt att enligt utredningens lagförslag ska rätten att ta del av handlingar hos enskilda huvudmän gälla handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten, medan rätten att ta del av handlingar enligt promemorians förslag ska gälla handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman. Regeringen uppfattar utredningens och promemorians förslag som att det inte finns någon skillnad i sak mellan vilken verksamhet som avses med de olika uttryckssätten i respektive förslag. När offentlighetsprincipen införts hos privata organ som anges i bilagan till OSL, men begränsats till att gälla handlingar som hör till viss i bilagan angiven verksamhet hos organet, har denna avgränsning angetts genom att verksamhetens art har beskrivits. Exempelvis anges när det gäller besiktningsorgan enligt fordonslagen (2002:574) att rätten att ta del av handlingar gäller handlingar som hör till fordonskontroll, när det gäller Folkbildningsrådet handlingar som hör till fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund och när det gäller Notarius publicus, handlingar som hör till all verksamhet som Notarius publicus. Regeringen bedömer att det är lämpligt att använda ett uttryckssätt som inte avviker från detta mönster. Det uttryckssätt som utredningen föreslår skulle kunna skapa oklarhet när det gäller juridiska personer som är godkända som huvudmän, och som utöver verksamheten som huvudman även driver annan verksamhet som också till någon del finansieras av offentliga medel, men inte genom bidrag enligt skollagen. Ett sådant uttryckssätt skulle också kunna ge intryck av att det enda eller främsta skälet för att införa offentlighetsprincipen är att huvudmännen tar emot offentlig finansiering. Som framgår av avsnitt 6.4 bedömer regeringen att det är flera skäl som sammantagna motiverar ett införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Mot denna bakgrund anser regeringen att det är lämpligt att lagtexten utformas i överensstämmelse med promemorians lagförslag, dvs. att rätten att ta del av allmänna handlingar ska gälla handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman inom skolväsendet.

Sveriges Lärare avstyrker detta förslag och anser att om handlingen till någon del över huvud taget rör den offentligt finansierade verksamheten, till exempel gemensamma centrala kostnader bör den anses tillhöra den typen av verksamhet. När en enskild bedriver olika verksamheter, varav en är att bedriva utbildningsverksamhet som enskild huvudman i skolväsendet, anser regeringen att det är viktigt att det går att urskilja vilka kostnader som är hänförliga till den sistnämnda verksamheten. Regeringen konstaterar i detta hänseende att Utredningen om vinst i skolan i betänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37) föreslår att en enskild huvudman som bedriver verksamhet i mer än en enhet ska redovisa den verksamhet som bedrivs i respektive enhet särskilt samt att en enskild huvudman som enbart bedriver verksamhet i en enhet ska redovisa den verksamheten särskilt om huvudmannen också bedriver annan verksamhet. Utredningen föreslår vidare att principer för den fördelning som gjorts av intäkter och kostnader som är gemensamma med annan enhet eller verksamhet ska redovisas i en not. Förslaget bereds inom Regeringskansliet. Regeringen anser mot denna bakgrund att förslaget att regleringen om handlingsoffentlighet ska tillämpas på handlingar som hör till den verksamhet som huvudmannen bedriver i sin egenskap av huvudman inom skolväsendet är välavvägt och bör genomföras.

Frågan är då vad denna verksamhet närmare omfattar. De skyldigheter och det ansvar som en enskild juridisk person har i sin egenskap av huvudman inom skolväsendet framgår av skollagen och förordningar och myndighetsföreskrifter som ansluter till skollagen samt i andra författningar. Huvudmannen ansvarar enligt skollagen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i den lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 §). Det är den verksamhet som huvudmannen bedriver för att uppfylla dessa skyldigheter och detta ansvar som utgör den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman. Dit hör naturligtvis undervisningen och utbildningen i övrigt men även administrativ verksamhet som avser personal, lokaler, läromedel och andra lärverktyg samt annan utrustning m.m. Exempelvis regleras det i 2 kap. skollagen vad som krävs för att någon ska få undervisa (13–19 §§), vilka lärare och förskollärare som ska få anställas utan tidsbegränsning (20 och 21 §§), krav på kompetensutveckling för personalen (34 a §), vilka kompetenser som ska finnas i elevhälsan (25 §), krav på bemanning av skolbibliotek (24 d §) samt att det för utbildningen ska finnas de lokaler och den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (35 §). I de olika skolformskapitel i skollagen finns det också bestämmelser bl.a. om att utbildningen ska vara avgiftsfri samt att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål och att eleverna utan kostnad ska erbjudas näringsriktiga skolmåltider (se t.ex. 10 kap. 10 och 11 §§). Detta innebär att även uppgifter om t.ex. rekrytering, fortbildning och personaladministrativ verksamhet som avser rektor, lärare och annan 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 samt inköp av läromedel m.m. Med anledning av *Sveriges Lärares* synpunkter vill regeringen framhålla att avsikten alltså

inte är att enbart verksamhet som är lokaliserad till en skolenhet eller förskoleenhet ska anses omfattas av huvudmannens godkännande. Om en juridisk person som är godkänd som huvudman för flera enheter har gemensamma centrala personal- och ekonomiadministrativa funktioner omfattas, som *Sveriges Lärare* påpekat, även sådan verksamhet av huvudmannens godkännande. Om en juridisk person som är godkänd som huvudman för en enhet också bedriver annan verksamhet som inte omfattas av något godkännande enligt skollagen har gemensamma centrala personal- och ekonomiadministrativa funktioner för båda verksamheterna, så hör uppgifterna om skolverksamhetens andel av de gemensamma kostnaderna till den verksamhet som omfattas av huvudmannens godkännande.

Undantag från registreringsskyldigheten

Som framgår av avsnitt 5.2.2 är skyldigheten att registrera allmänna handlingar ovillkorlig när det gäller handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter (5 kap. 1 § OSL). Om det finns särskilda skäl får dock regeringen meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras (5 kap. 3 §). Enligt 17 kap. 3 c § gäller sekretess för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 3 c § OSL). Elevlösningar på prov och liknande är handlingar som förekommer i stor omfattning i skolan. Regeringen avser att överväga om det finns särskilda skäl för att meddela föreskrifter om att undanta elevlösningar och eventuellt även andra handlingar som förekommer i stor utsträckning i skolväsendet från registreringsskyldigheten.

7.1.2 Vilka enskilda huvudmän ska omfattas av lättnadsregler?

Regeringens förslag

Enskilda mindre huvudmän ska få tillämpa vissa lättnadsregler som avser hanteringen av allmänna handlingar. Med enskilda mindre huvudmän avses huvudmän som bedriver

– både förskola och skola, bara skola, skola och fritidshem eller bara fritidshem, som kan vara fristående förskola, fristående skola eller fristående fritidshem, eller ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för sådana enheter, och som totalt har högst 450 elever, eller

– bara förskola, eller ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för bara förskola, och som har totalt högst 100 barn.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer delvis överens med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lättnadsregler ska gälla enskilda huvudmän

med högst två enheter, som kan vara fristående förskolor, fristående skolor eller fristående fritidshem, eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två sådana enheter (mindre huvudmän).

Remissinstanserna

Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Dit hör *Lunds universitet*, *Skolforskningsinstitutet*, *Statens skolverk*, *Bjuvs kommun*, *Eskilstuna kommun*, *Halmstads kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Norrtälje kommun*, *Simrishamns kommun*, *Folkuniversitetet*, *Föräldraalliansen Sverige*, *Skolors Riksförbund (ISR)* och *Sveriges Skolledare.*

Konkurrensverket anser att det kan vara rimligt att tillämpa lättnader för huvudmän som bara driver en eller två skolor med relativt få elever, men att sådana lättnader inte bör innebära att vissa skolor undgår insyn i relevanta avseenden.

IFAU instämmer i att små huvudmän kan ha begränsade administrativa resurser, men anser att detta gäller oberoende av huvudmännens juridiska form och att de föreslagna undantagen riskerar att skapa incitament för enskilda huvudmän att strategiskt omorganisera verksamheten för att omfattas av lättnaderna.

Flera remissinstanser som avstyrker förslaget, däribland *Almega Utbildning, Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* samt *Ekerö* och *Sundsvalls kommuner*, hänvisar till att det inte blir likvärdigt med olika regelverk utifrån de enskilda huvudmännens storlek.

Kitas utbildning AB avstyrker samtliga föreslagna alternativ men om något av förslagen ska genomföras förespråkar de alternativet med offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre huvudmän. Kitas utbildning AB föreslår dock att definitionen av mindre huvudman ändras till huvudmän med tre skolor för att fler huvudmän ska omfattas, alternativt till att huvudmannen driver skolor i en kommun, möjligen i kombination med ett visst antal skolor.

Vidare är det flera remissinstanser, både sådana som tillstyrker och sådana som avstyrker förslag om lättnadsregler, som avråder från eller har synpunkter på, den definition av enskild mindre huvudman utifrån ett högsta antal förskole- eller skolenheter, som föreslås i promemorian.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att den valda avgränsningen framstår som trubbig och att risken är att många skolor får lättnader där det inte är motiverat. Det är enligt JO inte rimligt att verksamheter med så stor omsättning ska undantas från offentlighetsprincipen.

Skolverket framför att det finns risker med att använda antalet skol- och förskoleenheter för att definiera små huvudmän, och pekar på att skolenheters elevantal varierar kraftigt. Skolverket bedömer att antalet barn och elever i huvudmannens verksamhet är ett mer tillförlitligt mått på huvudmannens storlek.

Om lättnadsregler införs, bör enligt *IFAU* följande beaktas: Allmänhetens rätt till insyn i verksamheten bör inte bero på huvudmännens val av organisationsform, exempelvis om eleverna delas upp i ett fåtal stora enheter eller flera små enheter. Lättnader bör därför baseras på både antal enheter och antal elever. IFAU delar inte promemorians uppfattning att

årsvisa variationer i elevunderlaget gör det olämpligt att använda elevantal som grund för lättnadsregler. Enskilda huvudmän beslutar själva hur många elever de antar till sin verksamhet och bör sällan drabbas av oväntade ökningar i elevantal. Därmed är risken liten att de plötsligt belastas av det utökade administrativa arbete som offentlighetsprincipen medför. Undantagen bör inte gälla verksamheter organiserade som mindre fristående franchiseföretag utan formell koncernstruktur. Annars finns risk att enskilda huvudmän väljer denna organisationsform för att berättigas till lättnader i tillämpningen av offentlighetsprincipen.

Stockholms universitet, som avstyrker promemorians förslag, anser att avgränsningen inte är underbyggd och saknar avvägningar mellan olika intressen. Till detta kan enligt universitetet läggas att det förefaller märkligt att helt bortse från antalet barn eller elever vid bestämningen av vilka huvudmän som ska ses som små med begränsade administrativa resurser. De administrativa resurserna torde i första hand vara kopplade till hur stor en organisation är, ju större organisation desto mer administrativa resurser, och storleken på organisationen hänger sannolikt mer samman med hur många barn eller elever som finns i verksamheten än med hur många enheter huvudmannen driver. Antalet barn eller elever i en förskole- eller skolenhet kan variera kraftigt.

Svenska Kommunalarbetareförbundet (Kommunal) ifrågasätter rimligheten i att två huvudmän med ett mycket stort elevantal, och därmed stor omsättning, ska undantas från offentlighetsprincipen. Förbundet framför vidare att förslagets utformning riskerar att skapa incitament för allt större enheter – det blir logiskt att hellre bygga ut befintlig verksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Lättnader för enskilda mindre huvudmän begränsar det administrativa arbetet och kostnaderna

Regeringen har i avsnitt 6.4 bedömt att ett införande av offentlighetsprincipen bör förenas med att enskilda mindre huvudmän ges vissa lättnader i förhållande till regleringen om allmänna handlingars offentlighet, och att dessa bör utformas för att motsvara de enklare handläggningsregler som ingår i Skolinformationsutredningens förslag till insynslag. Som framgår av nämnda avsnitt beror ställningstagandet sammanfattningsvis på att många enskilda mindre huvudmän har begränsade administrativa och juridiska resurser och saknar tillgång till de stordriftsfördelar som kommuner, större huvudmän och huvudmän som ingår i större koncerner har. Enskilda huvudmän som saknar sådana fördelar kan komma att ha svårare att leva upp till de krav offentlighetsprincipen för med sig. Regeringen föreslår således av skäl som redovisas i avsnitt 6.4 att enskilda mindre huvudmän ska få tillämpa vissa lättnadsregler som avser hanteringen av allmänna handlingar.

En definition som utgår från hur många enheter huvudmannen bedriver är inte tillräckligt träffsäker

Frågan är då hur den kategori av enskilda huvudmän som ska få tillämpa lättnadsregler ska avgränsas. I promemorian föreslås att de huvudmän som ska anses som mindre huvudmän och därmed omfattas av lättnadsregler

ska vara sådana huvudmän som bedriver högst två enheter. Dessa enheter kan vara fristående förskolor, fristående skolor eller fristående fritidshem. Det kan också vara fråga om huvudmän som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två sådana enheter. Enligt promemorian är avsikten med denna definition att lättnadsreglerna ska träffa huvudmän som inte kan förutsättas ha tillgång till de administrativa resurser och det centrala stöd som kommuner och större koncerner kan ge. Ett annat sätt att definiera enskilda mindre huvudmän är att, som utredningen gör i sina beräkningar av konsekvenserna av sina förslag, göra avgränsningen utifrån barn- och elevantal. I promemorian gjordes bedömningen att antal enheter är ett stabilare mått för en huvudmans storlek eftersom barn- och elevantal kan fluktuera från läsår till läsår.

Flera remissinstanser, däribland *Norrtälje kommun*, tillstyrker promemorians definition av enskilda mindre huvudmän. Men det finns också remissinstanser som framför invändningar mot eller synpunkter på att promemorians definition utgår från det antal enheter som en huvudman har eller som finns i en koncern där huvudmannen ingår. Flera, däribland *JO*, ifrågasätter träffsäkerheten hos en sådan definition när det gäller att avgränsa vilka huvudmän som har behov av lättnader. *JO* framför att den valda avgränsningen framstår som alltför trubbig och att risken är påtaglig att många skolor får lättnader där det inte är motiverat. *Sveriges Lärare* anser att förslagets avgränsning missar målet med att skapa bättre förutsättningar för mindre huvudmän. *Skolverket* framför att det finns risker med att använda antalet skol- och förskoleenheter som mått för att definiera små huvudmän, och pekar på att skolenheters elevantal varierar kraftigt. *ISR* anser att förslaget medför att även relativt stora och ofta vinstutdelande huvudmän kommer att omfattas av lättnadsreglerna, medan en huvudman med tre små enheter och betydligt färre barn eller elever kommer att omfattas av offentlighetsprincipen fullt ut.

En annan nackdel med att utgå från hur många enheter en huvudman bedriver för att avgränsa vilka huvudmän som ska få lättnadsregler, är att detta riskerar att skapa incitament för enskilda huvudmän att strategiskt omorganisera verksamheten för att omfattas av lättnaderna. Flera remissinstanser lyfter dessa farhågor, t.ex. *IFAU*, *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna*. Enligt *Almega Utbildning* och *Kitas utbildning AB* kan enskilda huvudmän komma att känna sig nödgade att organisera sin verksamhet för att träffas av lättnadsreglerna, trots att de bedömer en annan organisationsstruktur som mer lämpad, t.ex. utifrån elevernas behov.

Definitionen med ett största antal enheter bör ersättas av en definition med ett högsta antal barn och elever

Det är viktigt att lättnadsreglerna träffar de huvudmän som har behov av dem, dvs. mindre huvudmän som har begränsad tillgång till administrativ personal och som inte har tillgång till centralt stöd. Huvudmän som bedriver ett begränsat antal enheter, eller som tillhör en koncern som sammantaget bedriver ett begränsat antal enheter, har sannolikt liten tillgång till centralt stöd. Som vissa remissinstanser belyser kan dock en avgränsning som utgår från det antal enheter en huvudman bedriver medföra att huvudmän med stora enheter som inte har behov av lättnads-

regler omfattas. I likhet med *Skolverket* och *Stockholms universitet* bedömer regeringen därför att en gränsdragning som enbart avser antalet enheter framstår som olämplig. Som *IFAU* framhåller bör allmänhetens rätt till insyn i verksamheten inte bero på huvudmännens val av organisationsform, exempelvis om eleverna delas upp i ett fåtal stora enheter eller flera små enheter.

Mot bakgrund av remissinstansernas invändningar anser regeringen därför att förslagets gränsdragningar gällande vilka huvudmän som ska få lättnader bör utgå från ett mått som mer tillförlitligt anger huvudmannens storlek. Enligt *Stockholms universitet* bör en organisations administrativa resurser i huvudsak vara kopplade till hur stor den är: ju större organisation desto mer administrativa resurser. Storleken på en organisation hänger i sin tur sannolikt mer samman med hur många barn/elever som finns i verksamheten än med hur många enheter som huvudmannen bedriver. Regeringen instämmer med Stockholms universitet. En definition som utgår från huvudmannens högsta barn- och elevantal är mer precis och träffar tydligare just mindre huvudmän än en definition som utgår från huvudmannens antal bedrivna enheter. Som IFAU påpekar beslutar enskilda huvudmän själva hur många elever de antar till sin verksamhet. Det bör därför inte kunna inträffa att de oförutsett belastas av ett utökat administrativt arbete på grund av att de inte längre får tillämpa lättnadsregler. Vidare bedömer regeringen att en definition som utgår från ett högsta barn- och elevantal kan försvaga incitamenten att strategiskt omorganisera för att få tillämpa lättnadsregler. Att minska organisationens storlek för att få del av lättnadsregler skulle då kräva att en huvudman eller en koncern där huvudmannen ingår, reducerar sitt totala barn- eller elevantal, vilket för med sig lägre intäkter genom minskade bidrag från barnens eller elevernas hemkommuner.

IFAU anser att gränsdragningen för vilka huvudmän som ska få tillämpa lättnadsregler bör baseras på både antal enheter och antal elever. Regeringen bedömer dock att man med en sådan definition riskerar att huvudmän med ett litet elevantal fördelat över flera mindre enheter, t.ex. huvudmän som bedriver flera små resursskolor, inte får tillämpa lättnadsregler.

I likhet med Skolverket anser regeringen att antalet barn och elever i huvudmannens verksamhet är ett mer tillförlitligt mått på huvudmannens storlek än antalet bedrivna enheter. Gränsdragningarna gällande vilka huvudmän som ska få lättnader bör därför baseras på huvudmannens antal barn och elever.

För att få tillämpa lättnadsregler ska huvudmän för bara skola eller huvudmän för både skola och förskola samt för fritidshem, ha högst 450 barn eller elever

Regeringen anser alltså att avgränsningen av vilka huvudmän som ska definieras som mindre och få tillämpa lättnadsregler bör utgå från hur många barn och elever som finns i huvudmannens verksamhet. Antagandet är att huvudmän som bedriver en småskalig verksamhet med ett litet barn- och elevantal har begränsad tillgång till administrativ personal och centralt stöd, och saknar stordriftsfördelar. Sådana huvudmän antas ha sämre förutsättningar för att hantera de arbetsuppgifter offentlighetsprincipen för

med sig och därmed vara i behov av lättnadsregler. Frågan är hur många barn och elever en enskild huvudman högst ska få ha för att räknas som mindre.

I betänkandet SOU 2024:28 analyserar utredningen det administrativa arbetet för små, medelstora och stora enskilda huvudmän vid ett införande av offentlighetsprincipen. Definitionerna av huvudmännens storlek utgår från huvudmännens barn- och elevantal och skiljer sig åt mellan huvudmän som endast bedriver förskola, och sådana som förutom förskola också bedriver skola. Gränsen för små enskilda huvudmän dras av utredningen vid huvudmän som har färre än sammanlagt 200 barn och elever i sina skolor och förskolor, och vid max 28 barn när det gäller huvudmän för endast förskola. *Waldorfskolefederationen*, som tillstyrker förslaget om lättnadsregler för mindre huvudmän, framför att den gräns på 200 elever som utredningen har satt för att räknas som liten huvudman, är för låg. Enligt organisationen omfattar flera skolor med alternativ pedagogik årskurserna F-9 och en sådan skola är ur det perspektivet att betrakta som mindre även vid 300–400 elever. Även regeringen bedömer att utredningens gränsdragningar för små huvudmän är för knappa för syftet att definiera vilka huvudmän som ska få tillämpa lättnadsregler. Risken finns att enskilda huvudmän som inte definieras som små med utredningens klassificering, men rent faktiskt skulle vara i behov av den flexibilitet lättnadsreglerna kan ge, inte får det för att de hamnar på fel sida om gränsen. Som många remissinstanser varnar för, skulle det kunna innebära att rektorer och pedagogisk personal i alltför stor utsträckning behöver lägga pedagogiskt arbete åt sidan för att exempelvis skyndsamt hantera ett utlämnande av en allmän handling. För att undvika detta bedömer regeringen att barn- och elevantalsgränserna för att räknas som mindre huvudmän bör vara rimliga utifrån syftet.

Mot denna bakgrund anser regeringen att även vissa enskilda huvudmän som i relation till utredningens storleksindelning räknas som medelstora ska få tillämpa lättnadsregler. Enligt utredningen har den typiska medelstora enskilda huvudmannen för skola, förskola och fritidshem 1–2 skolenheter med totalt 400 barn och elever, och drygt 50 anställda som pedagogisk personal. Det är alltså frågan om småskalig verksamhet med liten ”överbyggnad” och relativt få i personalen. Regeringen bedömer dock att de medelstora huvudmännen utgör en heterogen kategori, och att det bland dessa även finns huvudmän med ett litet elevantal fördelat över flera mindre enheter, vilket bekräftas av remissinstanserna *Nya Läroverket* och *Kitas utbildning AB*. Som nämnts kan dessa huvudmän t.ex. bedriva flera små resursskolor. Sannolikt har sådana huvudmän behov av den flexibilitet lättnadsreglerna kan ge.

Enligt utredningen kan det visserligen antas att den typiska medelstora huvudmannen har vissa administrativa resurser, men regeringen bedömer det som sannolikt att spännvidden är stor mellan olika huvudmäns förutsättningar och att det till en pedagogisk personalstyrka på omkring 50 personer knappast kan finnas någon större tillgång till administrativ personal.

Vidare är det enligt utredningen troligt att det är rektorn som hos såväl små som hos medelstora fristående skolor kommer att få hantera de uppgifter som följer med offentlighetsprincipen. Utredningen beräknar tiden för det administrativa arbete som följer med offentlighetsprincipen

som en del av rektorernas arbetstid. Dessa rektorer kommer alltså att få balansera den tid som används för att hantera allmänna handlingar mot den tid de har till förfogande för att utöva det pedagogiska ledarskapet. Utredningen visar också att det vanliga är att små och medelstora huvudmän för fristående skolor inte ingår i en koncern. Varken typiska små eller medelstora huvudmän för fristående skolor har alltså tillgång till det centrala stöd och de stordriftsfördelar som finns hos en kommun eller en större skolkoncern.

När det gäller huvudmän som förutom förskola även bedriver skola, definierar utredningen huvudmän som har mellan 200 och 1 000 barn och elever, som medelstora. För att undvika situationen där huvudmän med behov av lättnadsregler inte får det, bedömer regeringen att en avgränsning i den nedre delen av spannet för medelstora enskilda huvudmän är väl avvägd. Regeringen föreslår därför att huvudmän som har högst totalt 450 barn och elever ska definieras som mindre och få tillämpa lättnadsregler.

När det gäller fristående fritidshem bedriver endast ett fåtal huvudmän fritidshem som inte är integrerat med skola. Regeringen bedömer att samtliga huvudmän för fristående fritidshem bör få lättnadsregler utifrån samma gränsdragning som för huvudmän som bedriver skola, dvs. gränsen bör gå vid ett barn- och elevantal om totalt högst 450 barn och elever.

Huvudmän med bara förskolor ska kunna ha totalt högst 100 barn för att räknas som mindre och omfattas av möjligheten till lättnadsregler

Huvudmän som enbart bedriver förskola hanterar i regel färre handlingar än huvudmän som både bedriver förskola och skola. Det beror på att det exempelvis inte finns ämnen, läxor och betyg i förskolan. Att förskolor typiskt sett hanterar färre handlingar talar för att det bör göras en skillnad mellan huvudmän som enbart bedriver förskola och huvudmän som både bedriver förskola och skola när det gäller gränsdragningen för vilka som ska få lättnader. Regeringen gör därför bedömningen att gränsen för att få tillämpa lättnadsregler bör sättas lägre när det gäller huvudmän som endast bedriver förskola.

Även när det gäller gränsdragningen för enskilda huvudmän för endast förskola anser regeringen att det finns skäl att frångå utredningens definition av små huvudmän. Som nämnts har små huvudmän för endast förskola enligt utredningens storleksindelning högst 28 barn. Denna gräns utgår från att medianantalet inskrivna barn hos enskilda huvudmän för enbart förskola är 28. Regeringen konstaterar dock att en förskola med 28 barn är en mycket liten verksamhet och att det med denna gränsdragning finns risk för att huvudmän med behov av lättnadsregler inte får det. Konsekvenserna framstår som orimliga om huvudmän med 28 barn ska anses vara i behov av lättnader, medan huvudmän med 29 barn ska anses vara så stora att de klarar sig utan.

I utredningens storleksindelning räknas enskilda förskolehuvudmän med 29–399 barn som medelstora. Den typiska medelstora huvudmannen för förskola har 70 barn. Enligt utredningen bedriver dock även vissa medelstora huvudmän och förskolekoncerner en mycket liten verksamhet. Endast sex procent av de enskilda huvudmännen för enbart förskola har fler än 100 barn inskrivna. Liksom hos små förskolehuvudmän saknar en betydande andel av de medelstora huvudmännen administrativ personal

och tillgång till centralt stöd. Den typiska lilla och medelstora huvudmannen ingår inte i en koncern och kan därför antas sakna tillgång till centralt stöd. Utredningen anger vidare att det även inom förskolan sannolikt är rektorer som kommer att hantera de administrativa uppgifter som offentlighetsprincipen för med sig såväl hos små som hos stora medelstora huvudmän. Förskolerektorer behöver oftast arbeta huvuddelen av sin tid i barngrupp. Det beror på att det i en liten verksamhet varken finns ekonomiska förutsättningar eller behov av att rektorn lägger majoriteten av sin tid på sådant som följer av ansvaret som pedagogisk ledare för förskolenheten. Rektorer för sådana förskolor har således lite tid över till att hantera de administrativa uppgifter som kan uppstå till följd av införandet av offentlighetsprincipen. Behovet av lättnadsregler borde alltså vara stort såväl hos många små som hos många medelstora enskilda huvudmän för förskolor. Medelstora och stora huvudmän som har 100 barn eller fler i sin förskoleverksamhet kan däremot antas ha såväl behovet som de ekonomiska förutsättningarna att organisera verksamheten så att rektorn i huvudsak arbetar med uppgifter utanför barngrupp. Det kan därför antas att rektorer för sådana förskolor har vana och avsatt tid för att hantera administrativa uppgifter och därmed inte är i behov av lättnadsregler. Regeringen anser således att huvudmän som endast bedriver förskolor och sammanlagt har högst 100 barn bör få tillämpa lättnadsregler.

Sammantaget föreslår alltså regeringen två olika gränser för när enskilda huvudmän ska få tillämpa vissa lättnadsregler som avser hanteringen av allmänna handlingar. När det gäller huvudmän som bedriver förskola och skola, bara skola, skola och fritidshem eller bara fritidshem, ska sådana huvudmän som har sammanlagt högst 450 barn och elever få tillämpa lättnadsregler. När det gäller huvudmän som endast bedriver förskolor ska de som sammanlagt har högst 100 barn, få tillämpa lättnadsregler.

Som framgår av avsnitt 3 har Statens skolverk och Statens skolinspektion beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss vars förslag överensstämmer med förslaget i rutan. De har inte haft några synpunkter på förslaget.

Hur ska allmänheten veta vilka huvudmän som omfattas av lättnadsregler?

Flera remissinstanser, däribland *Skolinspektionen, Ekerö kommun*, *Sundsvalls kommun* och *Idéburna Skolors Riksförbund (ISR)*, framför farhågor om att det kan bli svårt för vårdnadshavare, allmänheten och kommuner att veta vilka huvudmän som omfattas av lättnadsregler och vad det innebär att de gör det.

När det gäller vilka huvudmän som kommer att omfattas finns uppgifter om huvudmän för fristående förskolor och fritidshem att tillgå hos kommunerna, medan Skolinspektionen har uppgifter om enskilda huvudmän för fristående skolor. Skolinspektionen har dock inte fortlöpande tillgång till aktuella uppgifter om elevantal på en viss fristående skolenhet. För att allmänheten ska veta om en huvudman ska tillämpa lättnadsreglerna eller inte för en viss förskola, skola eller fritidshem behöver uppgifter om barn- och elevantal vara lättillgängliga. Enligt 29 kap. skollagen ska en huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola till

Statens skolverk lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas. Regeringen har för avsikt att meddela sådana föreskrifter att det av det nationella informationssystemet för skolväsendet framöver kommer att framgå om en skolenhet omfattas av lättnadsregler. Skolverket bör publicera information om vad detta innebär på sin webbplats. Regeringen avser att se över regelverket så att även motsvarande uppgifter om förskolor och fritidshem kommer att vara tillgängliga för allmänheten.

När det gäller vad det innebär att vissa huvudmän omfattas av lättnadsregler anför *Skolinspektionen* att det beroende på om enskilda huvudmän får tillämpa lättnadsregler eller inte, i flera avseenden som är viktiga ur ett elevperspektiv, kommer att vara skillnader mellan olika enskilda huvudmän. Enligt myndigheten kan det vara svårt för elever och vårdnadshavare att fullt ut förstå dessa skillnader när de väljer skola. Myndigheten pekar t.ex. på att förutsättningarna för hantering av handlingar kan komma att ändras under en elevs pågående skolgång, om huvudmannen på grund av omorganisation eller nedläggning av en skolenhet växlar mellan regelverket för mindre respektive större huvudmän. Enligt Skolinspektionen finns det risk för sämre kontinuitet och förutsägbarhet för elever och vårdnadshavare. Som Skolinspektionen påpekar är det viktigt med kontinuitet i hanteringen av en elevs handlingar under pågående skolgång. Regeringen vill dock betona att alla enskilda huvudmän som inte är fysiska personer kommer att omfattas av offentlighetsprincipen och att lättnadsreglerna bara avser vissa lättnader i själva hanteringen av de allmänna handlingarna. Om huvudmän över tid växlar mellan att omfattas av lättnadsregler och att inte omfattas av sådana regler, bedömer regeringen att detta i praktiken inte medför minskade möjligheter till fortlöpande insyn, men att det kan medföra olägenheter av praktisk natur, främst för huvudmannen själv. Som *IFAU* påpekar har dock enskilda huvudmän, till skillnad från offentliga huvudmän, ingen skyldighet att ta emot fler elever än vad huvudmannen själv bestämmer och frågan om tillämpligheten av lättnadsregler kan vara en av flera faktorer som en huvudman beaktar när denne överväger att utöka eller minska sin verksamhet. Om en huvudman ändrar storlek och därmed ska börja tillämpa andra hanteringsregler får det förutsättas att huvudmannen tydligt informerar skolans elever och elevernas vårdnadshavare om detta. Som regeringen anfört i detta avsnitt avser regeringen vidare att se över regleringen så att det av det nationella skolinformationssystemet kommer att framgå om en skolenhet omfattas av lättnadsregler och att motsvarande uppgifter om förskolor och fritidshem också kommer att vara tillgängliga för allmänheten.

Det bör inte vara den juridiska personens driftsform som avgör om lättnadsregler ska tillämpas

Folkuniversitetet och *Idéburna Skolors Riksförbund* anser att idéburna skolor bör omfattas av lättnadsregler medan vinstdrivna bör omfattas av offentlighetsprincipen utan lättnader. Folkuniversitetet påpekar att det finns möjlighet att urskilja idéburna skolor, exempelvis med hjälp av Kammarkollegiets register över idéburna organisationer i offentligt

finansierad välfärdsverksamhet. Regeringens syfte med att införa lättnadsregler är emellertid inte att gynna idéburna verksamheter, utan att underlätta för mindre huvudmän att hantera den administrativa börda som handlingsoffentligheten medför. Enligt regeringen bör det reella behovet av lättnader på grund av verksamhetens begränsade omfattning och huvudmannens begränsade resurser vara avgörande, inte om huvudmannen är en ideell aktör som bedriver en idéburen verksamhet. Många idéburna huvudmän bedriver en liten verksamhet, men inte alla. Vissa idéburna huvudmän måste anses ha kapacitet att hantera offentlighetsprincipens krav utan lättnader. Intresset av insyn i fristående verksamheter är lika stort oavsett om verksamheten bedrivs i vinstsyfte eller inte.

Ekerö kommun framför vissa farhågor om att lättnadsregler kan medföra otydlighet och tillämpningssvårigheter, särskilt i det fall en enskild huvudmans verksamheter ökar i storlek så att huvudmannen inte längre omfattas av lättnadsregler. Som lösning föreslår Ekerö kommun att mindre huvudmän för en nystartad fristående skola eller förskola, efter godkännande från Skolinspektionen eller lägeskommunen ska få tillfälliga lättnadsregler i ett eller ett par år efter att verksamheten startat och på så sätt få tid för att bygga upp kapacitet för att hantera offentlighetsprincipen, samtidigt som den otydlighet som tillämpningen av undantagsregler medför kan minska. Regeringen konstaterar att det för att enskilda ska godkännas som huvudmän inom skolväsendet krävs att de uppfyller vissa villkor. Enligt skollagen (2 kap. 5 §) ska den enskilde bl.a. ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och även i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Denna prövning kommer framöver också att avse om den enskilde har förutsättningar att tillämpa offentlighetsprincipen redan från början och det oavsett om den enskilde utifrån den planerade verksamhetens storlek kommer att kunna tillämpa lättnadsregler eller inte.

Idéburna Skolors Riksförbund påpekar att Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08) har i uppdrag att utreda om varje huvudmans godkännande endast ska gälla en enhet och att om detta skulle genomföras så skulle alla enskilda huvudmän komma att omfattas av offentlighetsprincipen med lättnadsregler. Som framgår av detta avsnitt är dock förslaget i denna proposition att den i promemorian föreslagna begränsningen avseende antalet enheter ersätts med en begränsning av ett högsta antal barn och elever. Vidare konstaterar regeringen att Utredningen om vinst i skolan har överlämnat delbetänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37). I delbetänkandet redovisar utredningen inte något förslag om att en huvudman bara ska vara godkänd som huvudman för en enhet.

IFAU anser att lättnaderna inte bör gälla verksamheter organiserade som mindre fristående franchiseföretag utan formell koncernstruktur. Enligt IFAU finns risken att enskilda huvudmän väljer denna organisationsform för att berättigas till lättnader i tillämpningen av offentlighetsprincipen. Enligt 2 § lagen (2006:484) om franchisegivares informationsskyldighet avses med franchiseavtal ett ”avtal varigenom en näringsidkare (franchisegivaren) kommer överens med någon annan (franchisetagaren) om att denne mot ersättning till franchisegivaren skall använda franchisegivarens särskilda affärsidé om marknadsföring och försäljning av varor eller tjänster. Som ytterligare förutsättningar för att ett avtal ska anses vara ett franchiseavtal enligt lagen gäller att franchisetagaren enligt avtalet skall

använda franchisegivarens näringskännetecken eller andra immateriella rättigheter samt medverka vid återkommande kontroller av att avtalet följs.” Det är inte lika tydligt att ett franchiseavtal kan ge tillgång till centrala administrativa resurser för sekretessprövning på motsvarande sätt som en koncernstruktur kan. En utvidgning av definitionen av mindre huvudmän till att omfatta andra organisationsformer för samverkan mellan företag, t.ex. franchising, skulle kräva utredning. Regeringen bedömer det också som osannolikt att huvudmän som ingår i en koncern avstår från fördelarna med koncernstrukturen bara för att kunna omfattas av lättnadsreglerna. Regeringen vill här betona att lättnadsreglerna inte innebär att offentlighetsprincipen inte blir tillämplig. Regeringens förslag innebär att alla enskilda huvudmän som är juridiska personer ska tillämpa offentlighetsprincipen. De avvikelser som lättnadsreglerna innebär för mindre huvudmän är att de t.ex. får något längre tid på sig att handlägga en begäran om utlämnande av en handling. Vad lättnadsreglerna närmare innebär behandlas i avsnitten 7.1.3–7.1.4 och 8.1.

Huvudmännens tillämpning av både regleringen i OSL och lättnadsreglerna i skollagen föreslås omfattas av tillsyn enligt skollagen

Ekerö kommun framför farhågor om att enskilda huvudmän som utökar sin verksamhet från två enheter till tre kanske ändå inte kommer att efterleva regelverket fullt ut utan fortsätta tillämpa de lättnadsregler huvudmannen hade när den endast bedrev två enheter. Regeringen vill här framföra dels att den begränsning av ett högsta antal enheter som föreslås i promemorian i denna proposition ersätts med ett förslag till begränsning som utgår från huvudmannens högsta antal barn och elever, dels att utgångspunkten måste vara att enskilda huvudmän följer bestämmelserna. Regeringen bedömer vidare att huvudmännens tillämpning av både regleringen i OSL och lättnadsreglerna i skollagen omfattas av tillsyn enligt skollagen. Det innebär att huvudmän för fristående skolor står under tillsyn av Skolinspektionen och huvudmän för fristående förskolor och fristående fritidshem står under tillsyn av den kommun där förskolan eller fritidshemmet ligger. Huvudmännens efterlevnad av regleringen blir en fråga för den ordinarie tillsynen.

7.1.3 Allmänna handlingar ska hållas ordnade

Regeringens förslag

Registreringsskyldigheten enligt offentlighets- och sekretesslagen ska inte gälla för mindre huvudmän. Mindre huvudmän ska i stället 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.

Mindre huvudmän ska vara skyldiga att upprätta en mindre långtgående beskrivning över allmänna handlingar än vad som följer av offentlighets- och sekretesslagen.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. I promemorian föreslås att mindre huvudmän inte ska vara skyldiga att upprätta en beskrivning över allmänna handlingar.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Endast ett fåtal kommenterar dem särskilt.

Folkuniversitetet anser att de föreslagna lättnaderna skapar förutsättningar för att mindre huvudmän med begränsade administrativa resurser ges rimliga möjligheter att uppfylla sina skyldigheter.

Norrtälje kommun tillstyrker lättnader för enskilda mindre huvudmän, men bedömer samtidigt att det i praktiken inte bör vara betungande för en huvudman att registrera allmänna handlingar, då mycket av detta redan sker automatiskt i verksamhetssystem som tillhandahålls inom skolväsendet eller genom e-tjänster utvecklade för handläggning. Enligt kommunen har troligtvis även mindre huvudmän sådana kontaktingångar till sin verksamhet då det ligger i huvudmannens intresse att ha vetskap om verksamheten och informationen som skapas där. Kommunen anser det vara av stor vikt att dataskyddsförordningens regler om personuppgiftsminimering och gallring beaktas. Även en huvudman bör t.ex. inte kunna hålla allmänna handlingar ordnade i t.ex. ett e-postprogram under längre tid innan de överförs till ett verksamhetssystem eller skrivs ut. Detta innebär i förlängningen att även mindre huvudmän behöver ha något typ av system för att hantera personuppgifter för att uppfylla dataskyddsförordningens krav.

Journalistförbundet avstyrker förslaget. Förbundet anser att registreringsskyldigheten är viktig för att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken, och kan inte se att det finns några skäl för att undanta mindre aktörer. Förbundet anser inte att mindre aktörer bör undantas från bestämmelsen om skyldighet att upprätta en beskrivning över allmänna handlingar. Journalister har i allmänhet god kunskap om hur det praktiskt går till att ta del av allmänna handlingar, men upplysningar om till exempel ”vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter,” kan vara av stor vikt för att snabbt kunna ta del av allmänna handlingar. Förbundet kan inte se att tillhandahållandet av beskrivningen skulle bidra till ökad administration. Snarare skulle den typen av information kunna underlätta administrationen för mindre aktörer.

Skälen för regeringens förslag

Som huvudregel ska alla allmänna handlingar registreras eller hållas ordnade

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.

Att enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL innebär bl.a. att den lagens bestämmelser om registrering blir 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 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. Av 5 kap. 1 § OSL framgår vidare att handlingar som inte omfattas av sekretess inte behöver registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. En redogörelse för sekretessregleringen på skolområdet finns i avsnitt 5.3.

Enligt Skolinformationsutredningen talar mycket för att enskilda huvudmän inom skolväsendet redan på grund av gällande lagstiftning behöver upprätta viss dokumentation och hålla handlingar ordnade. Även om de enskilda huvudmännen i dag inte omfattas av de krav på dokumentation som offentlighetsprincipen medför, innebär andra regelverk att de i vissa avseenden omfattas av krav på dokumentation och dokumenthantering. Sådana krav finns främst i skollagen men även i annan lagstiftning, såsom patientdatalagen (2008:355) när det gäller elevhälsans medicinska del eller bokföringslagen (1999:1078) när det gäller räkenskapsinformation. Utredningen bedömer att det även i fall där det inte finns uttryckliga krav på att privata aktörer ska bevara handlingar finns starka incitament för dem att bevara vissa handlingar av olika andra anledningar. Enligt utredningen har dåvarande Friskolornas riksförbund (nuvarande Almega Utbildning) angett att de anser att det både för barnens eller elevernas och förskolans eller skolans rättssäkerhet är viktigt att skolan har egna rutiner för hur dokumenten ska hanteras. Dokument över barnens utveckling, likabehandlingsplaner och betygskataloger utpekas enligt utredningen av förbundet som viktiga handlingar som bör sparas över tid.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att enskilda huvudmän redan i dag har behov av att bevara ett flertal typer av handlingar och hålla dem ordnade. De bör därmed ha goda förutsättningar att anpassa sig till ett införande av offentlighetsprincipen. Åtminstone större huvudmän bör på ett relativt enkelt sätt kunna anpassa sin dokumenthantering till kraven i OSL och arkivlagen, vilket får betydelse för kostnaden för den enskilde huvudmannen.

För mindre huvudmän är ett krav på att allmänna handlingar ska hållas ordnade tillräckligt

Det finns en stor mångfald vad gäller informationshanteringen bland enskilda huvudmän inom skolväsendet. Även mindre huvudmän kan förutsättas redan ha system för dokumenthantering som gör det möjligt att uppfylla ett krav på att hålla allmänna handlingar ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. För mindre huvudmän som kommer att träffas av lättnadsregler bör det inte innebära några större förändringar att fortsatt hålla handlingar ordnade och vårdade. Som *Norrtälje kommun* påpekar bör det beaktas att mycket av detta i praktiken redan sker automatiskt i verksamhetssystem som tillhandahålls inom skolväsendet eller genom e-tjänster utvecklade för handläggning och även mindre huvudmän behöver ha någon typ av system för att hantera personuppgifter för att uppfylla dataskyddsförordningens krav. I likhet med Norrtälje kommun konstaterar regeringen att fungerande system och rutiner som redan införts beträffande personuppgiftsbehandling troligtvis också i viss mån kan underlätta hanteringen av handlingsoffentlighet.

Samtidigt bör det inte bortses från att registreringsskyldigheten enligt OSL torde medföra att mindre huvudmän som i dag klarar sig med en relativt enkel dokumenthantering måste investera i nya system eller anpassningar av befintliga system för att uppfylla de krav som följer av OSL. I likhet med promemorian bedömer regeringen att en skyldighet att registrera allmänna handlingar kan vara betungande för enskilda mindre huvudmän på ett sätt som inte innebär lika villkor för dem i jämförelse med offentliga huvudmän. Enligt regeringen är det centrala att insynen hos huvudmannen kan säkras och för detta krävs att mindre huvudmän har förutsättningar att enkelt konstatera om en handling som begärs utlämnad har kommit in eller upprättats och därmed är en allmän handling. Regeringen bedömer att det är tillräckligt att sådana enskilda huvudmän är skyldiga att hålla sina handlingar ordnade så att detta kan avgöras utan svårighet. 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.

Regeringen anser i motsats till *Journalistförbundet* att hänsyn bör tas till den administrativa bördan för mindre huvudmän även när det gäller undantag från registreringsskyldigheten. I likhet med *Norrtälje kommun* och *Folkuniversitetet* bedömer regeringen att promemorians förslag i denna del är väl avvägt. Undantaget från registreringsskyldigheten gäller bara mindre huvudmän. Det ligger i sakens natur att en mindre omfattande verksamhet genererar färre handlingar än en större. Det kan därför antas att det kommer att finnas färre allmänna handlingar hos mindre huvudmän och därmed vara enklare för den som önskar ta del av allmänna handlingar att föra en dialog med huvudmannen om vilka allmänna handlingar som finns. Enligt 4 kap. 1 § OSL ska en myndighet ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar (4 kap. 1 § första stycket meningen OSL). Detta kommer att gälla för enskilda huvudmän oavsett om de är undantagna från registreringsskyldigheten enligt OSL eller inte. Enligt samma paragraf ska myndigheten särskilt se till att

allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen (4 kap. 1 § första stycket andra meningen 1 OSL). För mindre huvudmän bör dock gälla att de ska se till att allmänna handlingar kan lämnas ut inom rimlig tid, se vidare avsnitt 7.1.4.

Mindre huvudmän ska ha en mindre långtgående skyldighet att upprätta en beskrivning av allmänna handlingar än vad som följer av OSL

I 4 kap. 2 § OSL finns bestämmelser med krav på myndigheternas beskrivning av allmänna handlingar och information som kan underlätta tillämpningen av offentlighetsprincipen. Varje myndighet ska upprätta en beskrivning som ger information om myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar, register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar, tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar, vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter, vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar, uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter. (4 kap. 2 §). Skolinformationsutredningen föreslår inte någon motsvarighet till dessa bestämmelser i förslaget till insynslag. I promemorian görs bedömningen att dessa bestämmelser inte heller vid ett införande av offentlighetsprincipen bör gälla för enskilda mindre huvudmän.

Journalistförbundet invänder mot att mindre huvudmän inte ska vara skyldiga att upprätta en beskrivning över allmänna handlingar. Enligt förbundet kan upplysningar om till exempel ”vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter,” vara av stor vikt för att snabbt kunna ta del av allmänna handlingar. Förbundet kan inte se att tillhandahållandet av beskrivningen skulle bidra till ökad administration, utan snarare kunna underlätta administrationen för mindre aktörer. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet inte att mindre aktörer bör undantas från bestämmelsen.

Regeringen gör, i linje med *Norrtälje kommun*, bedömningen att förslaget om införande av offentlighetsprincipen med vissa lättnadsregler för mindre huvudmän när det gäller handläggning av frågor om utlämnande av handlingar på det hela taget kommer att bidra till ökad insyn hos sådana huvudmän. Regeringen anser dock i likhet med *Journalistförbundet* att en beskrivning av huvudmannens allmänna handlingar kan underlätta hanteringen även för mindre huvudmän, inte minst mot bakgrund av att de föreslås undantas från registreringsskyldigheten. Det är också fråga om en arbetsuppgift av engångskaraktär. Regeringen bedömer därför att mindre huvudmän inte bör undantas från skyldigheten att upprätta en beskrivning av huvudmännens allmänna handlingar. Skyldigheten att upprätta en sådan beskrivning behöver dock modifieras utifrån det förslagna undantaget från registreringsskyldigheten. Utifrån dessa utgångspunkter föreslår regeringen att en mindre huvudman, i syfte att underlätta tillgången till allmänna handlingar, ska vara skyldig att upprätta en beskrivning som ger information om huvudmannens organisation och verksamhet, vem hos

huvudmannen som kan lämna närmare upplysningar om huvudmannens allmänna handlingar, vilka bestämmelser om sekretess som huvudmannen vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar och uppgifter som huvudmannen regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker. Detta motsvarar med viss modifiering de skyldigheter som anges i 4 kap. 2 § första stycket 1, 4, 5 och 6 OSL.

7.1.4 Lättnader vid utlämnande av handlingar

Regeringens förslag

Mindre huvudmän ska behandla en begäran att få ta del av en allmän handling inom den tid som är rimlig med hänsyn till det som begäran omfattar, verksamhetens omfattning och organisation samt andra särskilda omständigheter.

Hos en sådan huvudman ska den som begär att få ta del av en allmän handling som får lämnas ut, ha rätt att utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

Den som önskar ta del av en allmän handling hos en sådan huvudman har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av den allmänna handlingen eller, när det är lämpligt, få den i digital form.

Huvudmannen är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter svårigheter.

En huvudman får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. Om en handling inte lämnas ut på stället på grund av svårigheter får dock huvudmannen även efterfråga kontaktuppgifter för att kunna lämna ut de begärda handlingarna på annat sätt.

Rätten att ta del av allmänna handlingar hos sådana huvudmän ska inte gälla en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling.

Enskilda huvudmäns beslut att inte lämna ut en handling eller att lämna ut en handling med förbehåll ska kunna överklagas till domstol.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer delvis överens med regeringens förslag. I promemorian föreslås att mindre huvudmän inte ska 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, samt att det inte ska gälla ett förbud att fråga den som begär att få ta del av en handling vem han eller hon är.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser, däribland *Norrtälje kommun*, *Simrishamns kommun* och *Helsingborgs kommun*, tillstyrker förslaget eller har ingen invändning mot det.

Enligt *Norrtälje kommun* har skyndsamhetsrekvisiten oftast inte någon betydelse för allmänheten och med föreslagna regleringar garanteras ändå insyn i verksamheten. *Simrishamns kommun* ser positivt på att öka insynen hos enskilda mindre huvudmän, och anser att tid och rum för utlämnade av allmän handling spelar mindre roll. *Helsingborgs kommun* anser att lättnadsreglerna, t.ex. att det kan ta något längre tid att få ut en handling från en enskild mindre huvudman, är rimliga.

Idéburna Skolors Riksförbund (ISR) välkomnar förslagets lättnader i fråga om registrering, former för utlämnande, tidsrespit och möjlighet att få veta vem som begär handling utlämnad.

Några remissinstanser har synpunkter på den del av förslaget som innebär att enskilda mindre huvudmän ska kunna lämna ut handlingar i rimlig tid i stället för skyndsamt, däribland *Ekerö kommun*, som anser att förslaget kan förtydligas. *Ekerö kommun* hänvisar till att det i promemorian anges att rimlig tid i normalfallet bör innebära inom en vecka, men samtidigt att verksamhetens förutsättningar och resurser bör beaktas vid en bedömning av utlämnande. Enligt kommunen förs i betänkandet ett något mer utvecklat resonemang som kan utgöra vägledning men förslaget framstår fortfarande som något otydligt. *Kitas utbildning AB* anser att det behöver begränsas när man kan begära ut dokument för att belastningen för de personer som driver skolorna, i deras fall ägarna, ska få en möjlighet att ha semester och ledigt.

Journalistförbundet anser att de lättnader som föreslås kan framstå som väl övervägda på ett teoretiskt plan, men för förbundet vars medlemmar är beroende av handlingsoffentligheten och tillämpar offentlighetsprincipen regelbundet framstår dessa som verklighetsfrånvända. Enligt förbundet är det redan i dag svårt att på ett effektivt sätt ta del av allmänna handlingar. Det finns myndigheter som sköter sig exemplariskt, men det finns också skräckexempel på myndigheter som till synes avsiktligt försvårar journalistiska granskningar. Mot den bakgrunden ser förbundet inget behov av att undanta mindre aktörer från skyndsamhetskravet. Förbundets bild är inte att skyndsamhetskravet ställer orimligt hårda krav på myndigheter och andra verksamheter som omfattas av offentlighetsprincipen utan problemet är snarare det omvända.

Journalistförbundet anser inte att mindre aktörer bör undantas från kravet på att handlingar ska lämnas ut på plats. Enligt förbundet är möjligheten att ta del av handlingar på plats avgörande för att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken.

Göteborgs kommun anser att det inte tydligt framgår av betänkandet och den kompletterande promemorian om huvudmannens beslut om på vilket sätt en handling ska kunna lämnas ut ska kunna överklagas. Kommunen bedömer att sådana beslut behöver vara överklagbara och att detta behöver klargöras i det fortsatta arbetet med ett författningsförslag.

Flera remissinstanser, däribland *Statens skolverk, Journalistförbundet* och *Stockholms universitet*, har invändningar mot eller frågor om att förslaget inte innehåller något förbud för mindre huvudmän att efterforska

vem som begär ut en allmän handling eller i vilket syfte med undantag för vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut på grund av sekretess. *Stockholms kommun (Stadsledningskontoret* och *Stadsarkivet)* anser att promemorian inte beaktar att frågeförbudet är starkt förknippat med handlingsoffentligheten eller vilken påverkan förslaget får avseende allmänhetens insyn och tillgång till information, och vill därför framhålla vikten av att värna om frågeförbudet och att det analyseras vidare i den fortsatta processen. *Stockholms universitet* anser att den grundlagsstadgade rätten till anonymitet och förbudet för en myndighet att efterforska vilket syfte den sökande har med sin begäran är en central del för att tillgodose handlingsoffentligheten och finner att de skäl som framförs i promemorian inte är av sådan karaktär att lättnaden avseende efterforskningsförbudet är motiverad. *Journalistförbundet* anser att anonymitetsskyddet vid utlämnande av allmänna handlingar är ett viktigt komplement till efterforskningsförbudet. Anonymitetsskyddet är inte heller absolut. Det finns möjlighet att ställa frågor om det finns misstanke om att uppgifterna kan komma att användas i strid med GDPR. Några ytterligare undantag med hänsyn till mindre aktörer behövs inte enligt förbundet. *Statens skolverk* anser att det riskerar att urholka möjligheten till insynen om mindre huvudmän får efterhöra vem som begär ut handlingen oavsett om den är offentlig eller inte.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) anser att rätten till anonymt tillträde till skolans lokaler för att granska allmänna handlingar under skoltid bör begränsas för både enskilda och offentliga huvudmän, med hänsyn till elevers och lärares säkerhet.

Stockholms universitet finner att promemorians förslag om en lättnadsregel avseende skyldigheten att framställa nya handlingar enligt 2 kap. 6 § andra stycket TF, s.k. potentiella handlingar, kan utgöra en rimlig avvägning mellan intresset av insyn och intresset av att begränsa den administrativa bördan, mot bakgrund av att skyldigheten dels kan innebära att huvudmannen måste göra sammanställningar som inte är relevanta för huvudmannens egen verksamhet, dels de relativt långtgående krav som uppställs i rättspraxis (se t.ex. HFD 2015 ref. 25). *Journalistförbundet* anser tvärtom att det framstår som verklighetsfrånvänt att rätten att ta del av allmänna handlingar hos mindre huvudmän inte ska gälla en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling, eftersom i princip alla skolor idag är digitaliserade. Journalistförbundet anser att rätten att ta del av allmänna handlingar ska gälla en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling även hos mindre huvudmän.

Skälen för regeringens förslag

Begäran om utlämnande av handlingar ska enligt tryckfrihetsförordningen hanteras skyndsamt

Bestämmelserna i TF och OSL ställer höga krav på skyndsam behandling av en begäran att få ta del av en allmän handling. Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § första stycket TF). En begä-

ran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt (2 kap. 16 § andra stycket TF). En myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar och ska bl.a. särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt TF (4 kap. 1 § OSL).

JO har i ett flertal beslut uttalat sig om innebörden av kravet på skyndsam handläggning enligt 2 kap. TF (se t.ex. JO 2018/19 s. 320). Enligt JO innebär kravet på skyndsamhet sammanfattningsvis att besked i fråga om att lämna ut en allmän handling normalt bör ges samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen får lämnas ut. Om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan en viss fördröjning vara ofrånkomlig (se t.ex. JO 2002/03 s. 501).

Enskilda mindre huvudmän ska kunna hantera utlämnanden inom rimlig tid

I avsnitt 7.1.3 lämnas förslag till lättnadsregler som innebär att mindre huvudmän inte behöver registrera allmänna handlingar utan att det räcker att de hålls ordnade och att huvudmannen i syfte att underlätta tillgången till allmänna handlingar upprättar en beskrivning som ger information om huvudmannens organisation och verksamhet, vem hos huvudmannen som kan lämna närmare upplysningar om huvudmannens allmänna handlingar, vilka bestämmelser om sekretess som huvudmannen vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar och uppgifter som huvudmannen regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker.

När det gäller utlämnande av allmänna handlingar föreslås i promemorian en lättnadsregel som innebär att mindre huvudmän inte behöver behandla en begäran att få ta del av en handling skyndsamt utan inom rimlig tid. *Journalistförbundet* och *Stockholms kommun (Utbildningsförvaltningen)* anser att det inte finns skäl att ge enskilda mindre huvudmän lättnader i fråga om skyndsamhetskravet. Journalistförbundet framför att förbundets bild inte är att skyndsamhetskravet ställer orimligt hårda krav på myndigheter och andra verksamheter som omfattas av offentlighetsprincipen, utan att problemet snarare är det omvända. Förbundet ser därför inget behov av att undanta mindre aktörer från skyndsamhetskravet.

Regeringen instämmer med de remissinstanser som framfört att det kan vara svårt för mindre huvudmän att efterleva de krav på skyndsam hantering av utlämnandefrågor som följer av TF. I motsats till *Journalistförbundet* och *Stockholms kommun* bedömer regeringen att ett sådant skyndsamhetskrav riskerar att bli betungande för mindre huvudmän på ett sätt som inte kan anses innebära lika villkor för dem i jämförelse med offentliga huvudmän. Liksom *Folkuniversitetet* anser regeringen att en lättnad när det gäller skyndsamhetskravet medför att mindre huvudmän med begränsade administrativa resurser ges rimliga möjligheter att uppfylla sina skyldigheter. Regeringen anser att promemorians förslag på ett lämpligt sätt ger utrymme för de avvägningar som behöver göras i det enskilda fallet.

Som regeringen anfört i avsnitt 7.1.2 syftar lättnadsreglerna till att ge ett större utrymme för de mindre huvudmännen med hänsyn till deras förut-

sättningar, men detta utrymme är inte avsett att vara obegränsat. Hur stort detta utrymme kan anses vara i det enskilda fallet beror på vad som kan anses vara sakligt motiverat av huvudmannens praktiska behov. Kravet på behandling inom rimlig tid innebär alltså inte att de berörda huvudmännen godtyckligt kan nedprioritera frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

Några remissinstanser, t.ex. *Ekerö kommun*, efterfrågar förtydliganden av promemorians förslag om utlämnande inom rimlig tid. Regeringen anser att vad som är rimlig tid måste vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. De uttalanden som JO har gjort när det gäller skyndsamhetskravet enligt TF kan ge vägledning när det gäller kravet på rimlig tid med beaktande av att det senare kravet är avsett att ge ett större utrymme för hänsyn till huvudmannens förutsättningar jämfört med vad som gäller enligt TF. Vid en bedömning av om en huvudman i ett enskilt fall uppfyllt kravet på handläggning inom rimlig tid är det alltså relevant om den aktuella begäran avser ett stort antal handlingar eller kräver att ett omfattande material gås igenom.

Som utgångspunkt bör behandling inom rimlig tid 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 någon sekretessbelagd uppgift som t.ex. betyg, kan det dock vara rimligt att huvudmannen tar ställning till begäran inom kortare tid än en vecka. Det kan också vara så att rimlig tid för behandlingen av en begäran kan innebära längre tid än så. 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). Det är lämpligt att huvudmannen i sådana fall har en dialog med sökanden och informerar om hur handläggningen av begäran fortskrider. Om en begäran avser ett omfattande material bör utlämnade ske successivt. Vid en bedömning av om en begäran hanteras inom rimlig tid bör verksamhetens förutsättningar och resurser beaktas. Huvudmannen har ett ansvar för att inom ramen för tillgängliga resurser se till att verksamheten organiseras så att hanteringen av utlämnandeärenden kan upprätthållas.

Vid en bedömning av om en huvudman i ett enskilt fall uppfyllt kravet på handläggning inom rimlig tid är det alltså relevant vad begäran avser, t.ex. om den avser ett stort antal handlingar eller kräver att ett omfattande material gås igenom. Därutöver bör också huvudmannens förutsättningar och resurser beaktas. För att underlätta tillämpningen anser regeringen, i likhet med promemorian, att detta bör komma till uttryck i lagtexten genom att det anges att verksamhetens omfattning och organisation ska beaktas vid bedömningen av vad som är rimlig tid för handläggning i det enskilda fallet. Regeringen anser dock, till skillnad från *Stockholms universitet*, inte att det i lagtexten ska anges att behandlingen inte bör överstiga en vecka.

Regeringen föreslår således att det av lagtexten ska framgå att mindre 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 omfattning och organisation samt andra särskilda omständigheter. Med andra särskilda omständigheter avses t.ex. att begäran om utfående av

allmän handling inkommer under lov när personalen i en liten organisation är ledig.

Enskilda mindre huvudmän ska inte ha någon lika långtgående skyldighet att låta enskilda få ta del av en allmän handling på stället

Rätten enligt TF att ta del av allmänna handlingar på stället är inte obegränsad. En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en allmän handling på stället om det möter betydande hinder. IFAU anser att rätten till anonymt tillträde till skolans lokaler för att granska allmänna handlingar under skoltid bör begränsas för både enskilda och offentliga huvudmän, med hänsyn till elevers och lärares säkerhet. Regeringen konstaterar att det skulle krävas en grundlagsändring för att begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar på stället på det sätt IFAU förespråkar. En myndighet är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att kunna tillhandahålla allmänna handlingar på stället, om det inte finns betydande hinder. En skyldighet att lämna ut allmänna handlingar genom att på begäran låta sökanden ta del av dem på plats i huvudmannens lokaler kan dock vara särskilt betungande för många mindre huvudmän. Skolinformationsutredningen konstaterar vid sina överväganden om en insynslag att många små verksamheter troligen inte har möjlighet till det. Även i promemorian görs motsvarande bedömning när det gäller lättnader för mindre huvudmän i förhållande till TF och OSL. I promemorian föreslås att den som hos en mindre huvudman 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. I såväl betänkandet som i promemorian anges att innebörden av formuleringen att huvudmannen ”ska ge insyn på det sätt som är lämpligt i det enskilda fallet” är att denne ska ta hänsyn till både egna intressen och intressena hos den som har begärt insyn.

Journalistförbundet motsätter sig förslaget att det inte ska finnas någon skyldighet för huvudmännen att låta allmänheten ta del av allmänna handlingar på plats. Enligt förbundets erfarenhet utgör denna möjlighet en förutsättning för att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken, eftersom det inte finns någon rätt att ta del av handlingar digitalt och myndigheterna ibland kräver orimligt hög ersättning för att lämna ut handlingar digitalt. Skolor, även mindre sådana, är också en verksamhet som till stor del sker på plats och det finns inga praktiska hinder för att lämna ut handlingar på plats. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet att mindre aktörer inte bör undantas från kravet på att handlingar ska lämnas ut på plats.

Regeringen konstaterar att skillnaderna är stora mellan de enskilda huvudmännen när det gäller resurser och organisatoriska förutsättningar att tillgodose de krav på tillgänglighet och skyndsamhet som rätten att ta del av allmänna handlingar på plats ställer. Många mindre huvudmän, inte minst huvudmän för små fristående förskolor, har ingen annan personal än den pedagogiska personalen och inga andra lokaler än själva skol- eller förskolelokalerna och därmed ingen möjlighet att låta en sökande ta del av handlingar på plats i andra lokaler. Det bör beaktas att personalen har ett tillsynsansvar för barn i förskolan och underåriga elever, som är mer långtgående ju yngre barnen eller eleverna är. Även när det gäller möjligheten

för allmänheten att ta del av handlingar på plats hos huvudmannen, anser regeringen därför att detta kan vara betungande för enskilda mindre huvudmän på ett sätt som inte innebär lika villkor i jämförelse med offentliga huvudmän. Regeringen anser därför att det för mindre huvudmän bör finnas ett större utrymme att ta hänsyn till de praktiska svårigheter som kan finnas för dem att tillhandahålla allmänna handlingar på stället. Som regeringen närmare utvecklar längre ner i detta avsnitt tar dock regeringen hänsyn till bl.a. Journalistförbundets farhågor vid den närmare utformningen av lättnadsregeln.

Stockholms universitet har synpunkter på den lagtekniska lösningen som föreslås i promemorian och anser att den formulering som föreslås är betydligt mer vidsträckt än att det inte bör finnas någon absolut skyldighet för sådana huvudmän att låta en sökande ta del av allmänna handlingar på något särskilt sätt. Universitetet anser vidare att formuleringen är väl abstrakt och därför kan bli svårtillämpad. Regeringen delar universitetets uppfattning. Den i promemorian föreslagna lydelsen, att sökanden ”ska få ta del av handlingen på det sätt som huvudmannen bestämmer och som är lämpligt i det enskilda fallet”, är otydlig och riskerar att leda till en ojämn och oförutsägbar rättstillämpning. Lagtexten bör därför utformas med större konkretion och precision än vad som föreslås i promemorian.

Det bör inledningsvis framgå av lagtexten att även mindre huvudmän ska tillhandahålla allmänna handlingar på något av de sätt som är föreskrivna i TF, dvs. antingen låta sökanden utan avgift läsa, avlyssna eller på annat sätt ta del av handlingen på stället, eller lämna ut avskrifter eller kopior mot en fastställd avgift. Som regeringen återkommer till i avsnitt 7.2 föreslås en enskild få ta ut avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar på motsvarande sätt som statliga myndigheter. Hos sådana myndigheter tas en avgift ut om den begärda handlingen är tio sidor eller mer. När det gäller rätten att ta del av handlingar på stället kan konstateras att rätten enligt 2 kap. 15 § TF att ta del av allmänna handlingar på stället inte är obegränsad hos myndigheter. En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder (2 kap. 15 § andra stycket). I praxis har denna bestämmelse tillämpats när begärda handlingar är i sådant skick att ett utlämnande skulle leda till ett de förstörs (HFD 2019 ref. 1). Mindre huvudmän bör dock kunna avslå en begäran att få ta del av en allmän handling på stället även i situationer då det möter praktiska svårigheter som inte utgör sådana betydande hinder som har ansetts omfattas av uttrycket i TF. Regeringen föreslår därför att det av lagtexten ska framgå att en mindre huvudman inte är skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter svårigheter. Med svårigheter avses t.ex. att huvudmannen inte har andra lokaler än skol- eller förskolelokalerna och att de i sin helhet används i verksamheten. Vid bedömningen i det enskilda fallet kan sådana omständigheter som IFAU tar upp i sitt remissvar beaktas. Huvudmannen ska i så fall vara skyldig att lämna ut handlingen i pappersform eller, när det är lämpligt, i elektronisk form. Som *Journalistförbundet* har påtalat finns det inte någon skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Däremot anges i 10 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. att om det är lämpligt får en handling skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form. Detta innebär att om det inte är olämpligt med hänsyn till person-

uppgiftsregleringen så sker ett utlämnande av allmänna handlingar från myndigheter ofta i elektronisk form. Som utredningen anför när det gäller utredningens förslag att den begärda handlingen ska lämnas ut på det sätt ”som är lämpligt i det enskilda fallet” kan det i många fall vara enklast för huvudmannen att ge insyn genom att skicka handlingen i digitalt format genom e-post. I och med att vad som anges i TF om rätten att ta del av allmänna handlingar på stället här föreslås begränsas hos mindre huvudmän anser regeringen att detta förslag bör balanseras genom att lättnadsregeln, i den del som avser formen för utlämnandet, också ska innefatta alternativet att sökanden har rätt att få en allmän handling i elektronisk form när det är lämpligt. Detta innebär att i sådana fall då det finns en elektronisk handling som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, så ska handlingen på begäran lämnas ut digitalt. Som regeringen återkommer till kan en huvudman också, om en digital handling innehåller sekretessbelagda uppgifter, skriva ut den digitala handlingen på papper, maska sekretessbelagda uppgifter och sedan skanna in den maskade handlingen och mejla den digitalt. Om så sker beträffande tio sidor eller mer kommer dock huvudmannen att ha rätt att ta ut en avgift för arbetet med att skriva ut och skanna in dessa sidor.

Sammantaget föreslår regeringen att den som hos en mindre huvudman begär att få ta del av en allmän handling som ska lämnas ut ska ha rätt att utan avgift ta del av handlingen på stället, eller mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut eller, när det är lämpligt, få den i digital form. En mindre huvudman ska inte vara skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter svårigheter. Frågan om huvudmannens rätt att ta ut avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar i pappersform eller digitalt behandlas i avsnitt 7.2.

Göteborgs kommun efterlyser förtydliganden när det gäller om huvudmannens beslut om på vilket sätt en handling ska kunna lämnas ut ska kunna överklagas. Regeringen konstaterar att som en konsekvens av att enskilda huvudmän inom skolväsendet vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter kommer den lagens bestämmelser om överklagande av en myndighets beslut att vara tillämpliga på sådana huvudmän. Det gäller oavsett om huvudmannen får tillämpa lättnadsregler eller inte. Enligt OSL får en enskild överklaga ett beslut av en myndighet att inte lämna ut en handling eller att lämna ut en handling med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars förfoga över den (6 kap. 7 § första stycket 1 och 2 OSL).

Eftersom enskilda inte har någon skyldighet att tillämpa förvaltningslagen (2017:900), om inte annat anges i lag, bör dock bestämmelsen i 6 kap. 11 § OSL, som anger att privaträttsliga organ som ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL ska tillämpa bestämmelser i förvaltningslagen när ett beslut om att inte lämna ut en allmän handling eller att lämna ut handlingen med förbehåll överklagas, kompletteras så att det framgår av detta också gäller juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet.

Beslut att inte lämna ut en handling med hänvisning till att betydande hinder möter i den mening som avses i 2 kap. 15 § TF, såväl på stället som i form av kopia är överklagbara (HFD 2019 ref. 1). Regeringen bedömer att detsamma bör gälla i fråga om beslut av enskild huvudman att inte

lämna ut en handling med stöd av den aktuella lättnadsregeln. Regeringen konstaterar också att huvudmännens tillämpning av bestämmelsen kommer att vara föremål för tillsyn, både av Skolinspektionen och kommuner samt av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK).

För enskilda mindre huvudmän ska utrymmet att ställa frågor inom ramen för det s.k. frågeförbudet utökas

Enligt 2 kap. 18 § TF får en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. Frågeförbudet ska förstås mot bakgrund av att den som begär att få ta del av allmänna handlingar enligt TF har rätt att göra detta utan kostnad på plats, med undantag för sådana sällsynta undantagssituationer då det finns betydande hinder mot att tillhandahålla en allmän handling på stället. Bestämmelsen får till följd att en myndighet som huvudregel aldrig kan fråga efter identitet eller syfte hos den som begär att få ta del av en offentlig allmän handling i myndighetens lokaler. Om en allmän handling innehåller sekretessreglerade uppgifter kan det dock, beroende på hur den sekretessbestämmelse som är aktuell att tillämpa är utformad, vara nödvändigt att ställa frågor om sökandens identitet och syfte med sin begäran för att myndigheten ska kunna pröva sekretessfrågan.

Skolinformationsutredningens förslag till insynslag innehåller inte någon motsvarighet till detta frågeförbud. Utredningen motiverar detta i huvudsak med att en rätt till anonymitet är svår att förena med att det är huvudmannen som avgör på vilket sätt insyn ska ges och med strävan att begränsa huvudmännens administrativa börda. Därutöver konstaterar utredningen att om den som begär insyn inte har rätt att vara anonym kan detta avhålla från att insyn begärs frekvent eller i stor omfattning i rent trakasserisyfte, men utredningen anser inte att detta ensamt är ett tillräckligt skäl för att avstå från anonymitetsskydd i insynslagen. I promemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet föreslås som en lättnadsregel att efterforskningsförbudet inte ska gälla för mindre huvudmän. Varken i betänkandet eller promemorian görs några klargörande uttalanden om på vilket sätt en huvudman får efterforska sökandes identitet och syftet med en begäran.

Några remissinstanser, bl.a. *Journalistförbundet*, *Skolverket*, *Stockholms universitet* och *Stockholms kommun*, avstyrker förslaget att något frågeförbud inte ska gälla hos enskilda mindre huvudmän. *Journalistförbundet* påpekar att det finns vissa möjligheter att ställa frågor och anser inte att några ytterligare undantag med hänsyn till mindre aktörer behövs. Om en journalist begär ut handlingar på grund av att han eller hon fått ett tips av någon som använt sin meddelarfrihet är anonymitetsskyddet viktigt för att kunna upprätthålla källskyddet. *Skolverket* anser att det föreslagna förfarandet riskerar att urholka möjligheten till insyn. *Stockholms kommun (Stadsledningskontoret* och *Stadsarkivet)* anser att promemorian inte beaktar att frågeförbudet är starkt förknippat med handlingsoffentligheten eller vilken påverkan följden får avseende allmänhetens insyn och tillgång

till information och vill därför framhålla vikten av att värna om frågeförbudet och att det analyseras vidare i den fortsatta processen.

Principen om lika villkor mellan offentliga och enskilda huvudmän talar för att även den som begär att få ta del av en allmän handling hos en enskild huvudman som huvudregel har rätt att vara anonym. En sådan rätt skulle också underlätta för den som vill använda sig av sin rätt att ta del av allmänna handlingar. Frågeförbudet innebär emellertid inte att det alltid är otillåtet att ställa frågor. Vissa sekretessbestämmelser är utformade med ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess gäller för en uppgift om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att skada eller men uppkommer för det intresse som ska skydda. Om en allmän handling som innehåller uppgifter som är sekretessreglerade enligt en sådan sekretessbestämmelse begärs utlämnad är det tillåtet att ställa frågor för att pröva om handlingen ska lämnas ut. Om den som begär ut handlingen inte vill uppge sin identitet eller sitt syfte med begäran, kan det innebära att handlingen inte får lämnas ut eftersom det inte kan anses stå klart att uppgifterna kan röjas utan risk för skada eller men. Som *Journalistförbundet* nämner är alltså anonymitetsskyddet inte absolut.

Regeringens syfte med att införa offentlighetsprincipen med lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän i skolväsendet är att åstadkomma en så god insyn som möjligt i enskilda huvudmäns verksamhet samtidigt som den administrativa bördan för huvudmännen inte blir alltför betungande i förhållande till deras resurser. Regeringen föreslår att mindre huvudmän ska ha möjlighet att neka sökande att ta del av allmänna handlingar på stället i större utsträckning än myndigheter. Det skulle därför kunna uppstå problem om huvudmannen på grund av praktiska svårigheter avser att lämna ut handlingen genom att t.ex. skicka den med e-post och då inte kan fråga efter kontaktuppgifter. För att huvudmannen ska kunna efterfråga kontaktuppgifter i en sådan situation krävs att det utrymme för att ställa frågor som frågeförbudet medger utökas. När det gäller frågor om syftet med en begäran kan konstateras att en mindre huvudman kan, i likhet med myndigheter, behöva ställa frågor för att kunna göra en sekretessprövning. Det är dock viktigt att framhålla att syftet med en begäran i sig inte kan utgöra grund för att avslå en begäran att få ta del av en allmän handling, såvida inte sekretessbestämmelsen är konstruerad så att det är befogat att vid sekretessprövningen fråga efter syftet och svaret medför att förutsättningarna för sekretess är uppfyllda. Så kan t.ex. vara fallet när en sekretessbestämmelse är försedd med ett omvänt skaderekvisit. Det är också viktigt att betona att en huvudman inte kan avslå en begäran om utfående av allmän handling bara därför att den sökande inte vill besvara frågor om sitt syfte med begäran när prövningen av densamma inte förutsätter svar på frågorna, t.ex. om sökanden är en journalist som inte vill besvara frågor som skulle kunna äventyra källskyddet.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det bör finnas en möjlighet för mindre huvudmän att fråga efter de kontaktuppgifter som behövs för att kunna lämna ut begärda handlingar i form av kopior som en följd av den lättnadsregel som i förhållande till TF innebär en begränsning av rätten att ta del av en allmän handling på stället. Promemorians förslag om undantag från frågeförbudet är dock inte tillräckligt preciserat. I anslutning till att det i lagtexten anges att en mindre huvudman inte ska vara skyldig att tillhandahålla en handling på stället om det möter svårigheter, bör det

anges att huvudmannen i ett sådant fall får efterfråga kontaktuppgifter för att kunna lämna ut de begärda handlingarna på annat sätt. Det bör därutöver anges att en mindre huvudman inte i övrigt får efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (jfr 2 kap. 18 § TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar hos enskilda mindre huvudmän ska inte gälla en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling

Enligt TF kan under vissa förutsättningar en sammanställning av uppgifter ur elektroniska handlingar också betraktas som en allmän handling som ska lämnas ut (2 kap. 6 § andra stycket). I praktiken innebär det att en myndighet kan behöva skapa en handling som myndigheten inte behöver för verksamheten enbart för att kunna lämna ut den. I promemorian föreslås att den bestämmelse i 2 kap. TF som innebär att en sammanställning av uppgifter ur upptagningar under vissa förutsättningar också kan betraktas som en allmän handling som ska lämnas ut inte ska gälla för mindre huvudmän. Enligt *Journalistförbundet* framstår detta undantag som verklighetsfrånvänt, då i princip alla skolor i dag är digitaliserade. Journalistförbundet framför att de uppgifter som omfattas av undantaget enligt praxis är uppgifter som kan tas fram med ”rutinbetonade åtgärder”. Enligt förbundet handlar det med andra ord om enklare sökningar i register för att sammanställa uppgifter som är en förutsättning för att offentlighetsprincipen ska fungera i vårt digitaliserade samhälle. Alternativet är att den som vill ta del av uppgifterna i stället begär handlingar som uppgifterna i registret är hämtat ifrån. Det torde enligt förbundet vara en betydligt mer administrativt betungande uppgift att ta fram de handlingarna än att söka fram uppgifterna i registret.

När det gäller handlingar i pappersform är en myndighet inte skyldig att framställa en ny handling genom sammanställning av uppgifter som kan hämtas ur befintliga handlingar. Däremot anses varje sammanställning av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling som kan göras med rutinbetonade åtgärder vara en hos myndigheten förvarad handling. Med rutinbetonade åtgärder avses att det ska vara fråga om en begränsad arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader. Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att en sammanställning som krävde en arbetsinsats på 4–6 timmar inte kunde göras tillgänglig genom rutinbetonade åtgärder (HFD 2015 ref. 25).

Mot bakgrund av att många mindre huvudmän i dag klarar sig med en relativt enkel dokumenthantering skulle ett krav på att göra sammanställningar av uppgifter ur allmänna handlingar kunna medföra en ökad administrativ börda för handlingar som inte är relevanta för huvudmannens egen verksamhet. Det kan befaras att även en arbetsinsats som enligt praxis bedöms som rutinbetonade åtgärder upplevs som betungande av många mindre huvudmän. Det bör också framhållas att de huvudmän som får tillämpa lättnadsregler inte är hindrade att i stället tillämpa vanliga regler som gäller enligt OSL. Som *Journalistförbundet* framför kan alternativet vara att den som vill ta del av uppgifterna i en upptagning stället begär handlingar som uppgifterna är hämtade från. Om en sådan

huvudman har organiserat sin hantering av digitalt lagrade handlingar så att det i ett sådant fall i praktiken är enklare för huvudmannen att lämna ut sammanställningar av uppgifter ur dessa finns inget hinder mot det. Det kan också framhållas att undantaget inte påverkar rätten att få ta del av befintliga elektroniska handlingar, utan det gäller bara sådana sammanställningar som skapas med anledning av en begäran. Regeringen anser i motsats till *Journalistförbundet*, men i likhet med *Stockholms universitet*, att promemorians förslag är en rimlig avvägning mellan offentlighets- och insynsintresset och hänsynstagandet till den administrativa bördan för mindre huvudmän. Regeringen föreslår därför att rätten att ta del av allmänna handlingar hos enskilda mindre huvudmän inte ska gälla en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling.

7.2 Avgifter

Regeringens förslag

Regeringen ska få meddela föreskrifter om i vilken utsträckning enskilda juridiska personer som är godkända som 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.

Regeringens bedömning

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

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser, däribland *Sveriges skolledare*, *Norrtälje kommun* och *Simrishamns kommun*, tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget. *Sveriges skolledare* har inget att invända mot utredningens eller promemorians förslag. *Norrtälje kommun* och *Simrishamns kommun* har inga synpunkter på utredningens förslag.

Journalistförbundet anser att bestämmelser om avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar kräver lagreglering, vilket följer av att enskildas möjligheter att ta ut avgifter från andra enskilda kräver lagform, och förespråkar därför att bestämmelser motsvarande avgiftsförordningen tas in i OSL. Det är enligt Journalistförbundet viktigt att fristående skolor inte ges större möjligheter att avgiftsbelägga enskilda än vad som gäller på den offentliga sidan, även när det gäller möjligheten att ta ut en avgift i förskott.

Skatteverket påpekar behovet att inför utformningen av det slutliga förslaget, särskilt när det gäller förslagen rörande offentlighetsprincipen, även analysera och vid behov reglera processuella frågor kopplade till överklaganden av beslut om avgifter, till exempel vilka beslut som kan överklagas och till vilken instans. Vad avser lämplig överklagandeordning hänvisar Skatteverket till synpunkterna om en harmonisering av reglerna om avgiftsuttag som Skatteverket lämnade i sitt remissvar av Öppna data-utredningens slutbetänkande Avgifter för information i elektronisk form (SOU 2020:82).

Skolforskningsinstitutet framhåller att institutet kan bevilja medel för att täcka kostnader i de projekt som myndigheten finansierar, men det finns mycket annan forskning samt studentarbeten som riskerar att försvåras av administrativa avgifter. Om kostnadsutvecklingen leder till försämrade förutsättningar att bedriva forskning kan det behövas motåtgärder som att exempelvis instifta ett stipendium för att täcka administrativa avgifter i samband med forskning och studentarbeten om skolan.

Stockholms universitet instämmer i bedömningen att de enskilda huvudmännen ska tillämpa bestämmelser om avgifter för bl.a. papperskopior som gäller för statliga myndigheter och att avgifterna inte får vara högre än hos statliga myndigheter. Universitetet anser att bedömningen att avgiftsuttag för elektroniskt utlämnande bör regleras verkar rimlig, och att en reglering av avgifter för allmänna handlingar, som enskilda huvudmän tar ut i egenskap av myndighet, bör betraktas som offentligrättslig, men att frågan bör utredas vidare.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

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. I promemorian görs samma bedömning. Även regeringen bedömer 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 någon mån hämma missbruk av offentlighetsprincipen. Som *Journalistförbundet* påpekar bör enskilda huvudmän inte ges större möjligheter att ta ut avgifter än vad som gäller för offentliga huvudmän, även när det gäller möjligheten att ta ut en avgift i förskott.

Skolinformationsutredningen föreslår att bestämmelser som motsvarar 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 offentlighets-

principen 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 promemorian görs däremot bedömningen att övervägande skäl talar för att en sådan reglering kan finnas i förordning. Regeringen gör samma bedömning. Enligt regeringen är det avgörande vid denna bedömning att avgifter för kopior av allmänna handlingar har ett omedelbart samband med själva rätten att ta del av allmänna handlingar, som otvivelaktigt är av offentligrättslig karaktär. När det är fråga om offentligrättsliga föreskrifter, som innebär skyldigheter för enskilda eller ingrepp i deras personliga eller ekonomiska förhållanden, är det möjligt för riksdagen att delegera föreskriftsrätten till regeringen (8 kap. 2 § 2 och 3 § RF). Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det är lämpligt att föreskrifter om att enskilda huvudmän får ta ut avgifter för kopior eller avskrifter av allmänna handlingar meddelas av regeringen i förordning. Regeringen föreslår därför att ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter införs i 6 kap. OSL. Sådana föreskrifter bör som utgångspunkt utformas i överensstämmelse med vad som gäller för statliga myndigheter. I likhet med vad Skolinformationsutredningen föreslår 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 sekretessprövа handlingar.

Bestämmelser om hur avgifter för kopior och avskrifter eller utskrifter beräknas för statliga myndigheter finns i 15–22 §§ avgiftsförordningen. Skolinformationsutredningen föreslår motsvarande bestämmelser om avgiftsuttag. 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. Som Skolinformationsutredningen konstaterar finns det dock 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). 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.

I Skolinformationsutredningens förslag till avgiftsbestämmelser i OSL ingår inte något förslag till reglering av avgiftsuttag för digitala kopior (SOU 2024:28 s. 178). Däremot ingår i utredningens 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.

Regeringen gör i likhet med *Stockholms universitet* bedömningen att den kommande regleringen även bör omfatta elektroniska utlämnanden för att kostnaderna för elektroniska utlämnanden ska bli förutsebara. I avvaktan på beredningen av Öppna-data-utredningens förslag kan följande principiella överväganden utgöra en utgångspunkt för en reglering. Närmare överväganden kommer dock att behöva göras när förordningsregleringen tas fram.

Som en utgångspunkt bör det 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 ursprungligen upprättats i digital form och därmed redan finns i sådan 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 skrivas 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 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. Regeringen bedömer därför att en enskild huvudman bör kunna ta ut en avgift för utlämnande av allmänna handlingar som överförts från papper till elektronisk form, oavsett om det beror på att originaldokumentet finns i pappersform eller beror på en sekretessprövning av ett elektroniskt dokument. Vid ett sådant utlämnande bedömer regeringen att avgiften bör vara densamma som för utlämnande av papperskopior hos statliga myndigheter, dvs. en avgift ska tas ut om beställningen uppgår till tio sidor eller mer, 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.

Skatteverket framför synpunkter om överklagande av huvudmännens beslut om avgifter. Regeringen anser att en lämplig ordning för överklagande av sådana beslut får övervägas i samband med förordningsarbetet.

7.3 Meddelarskydd

Regeringens förslag

Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om meddelarskydd ska gälla även för anställda och uppdragstagare hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet när det gäller den verksamhet som omfattas av godkännandet.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Lunds universitet*, *Kommunal*, *Sveriges Lärare* och *Sveriges skolledare*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Lunds universitet anser att promemorians föreslagna lagändringar i OSL är välavvägda.

Journalistförbundet har inget att erinra mot att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarskydd blir tillämpliga i stället för lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter, men en fråga som behöver beaktas vid den fortsatta beredningen är att det kan finnas vissa skillnader i tillämpningsområde när det gäller blandade verksamheter.

Idéburna Skolors Riksförbund (ISR) begär att regeringen tydliggör hur yttrandefrihet, meddelarskydd och lojalitetsplikt påverkas av en ny lagstiftning med en offentlighetsprincip i två olika skepnader för enskilda huvudmän. *ISR* är osäkra på i vad mån den lojalitetsplikt som gäller för den privat anställde gentemot sin arbetsgivare kommer att kvarstå i och med att offentlighetsprincipen införs. *ISR* anser att även den s.k. visselblåsarlagen kan behöva sättas in i detta sammanhang, även om dess tillämpning knappast påverkas av den lagstiftning om offentlighetsprincip som nu planeras.

Skälen för regeringens förslag

Meddelarskyddet i offentlighets- och sekretesslagen ska gälla hos huvudmän för fristående skolor

En beståndsdel i offentlighetsprincipen är, som redovisas i avsnitt 5.2.1, meddelarfriheten, dvs. rätten att lämna uppgifter i syfte att uppgifterna ska offentliggöras i ett grundlagsskyddat medium. Vid sidan av meddelarfriheten, vilken som huvudregel har företräde framför bestämmelser om tystnadsplikt, finns meddelarskyddets andra grundkomponenter, bl.a. ett förbud mot efterforskning och repressalier. Bestämmelserna om detta finns i TF och YGL. Dessa bestämmelser gäller också för anställda och uppdragstagare hos dels sådana kommunala företag som ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL, dels sådana organ som anges i bilagan till OSL (13 kap. 2 § första stycket OSL). Det görs dock undantag för verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet (13 kap. 2 § andra stycket OSL).

Lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter gäller för anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet, eller utgör hälso- och sjukvård, tandvård eller socialtjänst, som till någon del är offentligt finansierad. Lagen innebär att anställda, uppdragstagare m.fl. i bl.a. fristående skolor har rätt att lämna uppgifter om verksamheten för publicering i medier som omfattas av TF eller YGL. Rätten att lämna uppgifter gäller dock enligt meddelarskyddslagen inte om det

föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt. Detsamma gäller för tystnadsplikt som avtalats eller förordnats med stöd av 9 a § lagen (1974:358) om förtroendemans ställning på arbetsplatsen eller 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (5 §).

Meddelarskyddslagen gäller inte anställda och uppdragstagare hos de enskilda organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL, dvs. kommunala företag där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande och de enskilda organ som anges i bilagan till OSL. Som framgår av avsnitt 5.6 har anställda och uppdragstagare hos sådana organ och anställda och uppdragstagare inom offentlig sektor en mer långtgående meddelarfrihet än anställda och uppdragstagare som omfattas av meddelarskyddslagen.

Tidigare utredningar har föreslagit att bestämmelserna om meddelarskydd i OSL också ska gälla för anställda och uppdragstagare hos huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem (SOU 2015:82 och SOU 2016:62). Skolinformationsutredningen har gjort samma bedömning. I likhet med ett flertal remissinstanser delar regeringen utredningens uppfattning. Regeringen föreslår därför att meddelarskyddet för anställda och uppdragstagare hos enskilda huvudmän inom skolväsendet ska regleras i 13 kap. 2 § OSL på samma sätt som för kommunala företag och sådana enskilda organ som anges i bilagan till OSL. I detta avseende innebär förslaget ingen skillnad mellan huvudmän som får tillämpa lättnadsregler och övriga enskilda huvudmän.

Meddelarskyddet medför en begränsning av avtalsfriheten

Idéburna Skolors Riksförbund (ISR) har begärt förtydliganden om bl.a. lojalitetsplikt i anställningsförhållanden. Utanför myndighetssektorn kan avtal om tystnadsplikt normalt sett träffas med bindande verkan. Tystnadsplikt anses också följa av den anställdes lojalitetsplikt även om det inte finns något särskilt avtal om tystnadsplikt. Sådana tystnadsplikter bryter i princip meddelarfriheten (prop. 1993/94:48 s. 85). För kommunala företag och de organ som anges i bilagan till OSL begränsas dock möjligheterna att sluta avtal som inskränker meddelarfriheten genom reglerna om meddelarskydd (13 kap. 2 § OSL). På samma sätt medför en utvidgning av meddelarskyddet enligt OSL till enskilda huvudmän inom skolväsendet att det inte är möjligt att med bindande verkan träffa avtal – enskilt anställningsavtal eller kollektivavtal – som i förhållande till lagens bestämmelser utvidgar arbetsgivarens möjligheter att ingripa mot eller efterforska anställda som utnyttjat rätten att meddela uppgifter. Den tystnadsplikt som följer av lojalitetsplikten påverkas på motsvarande sätt. Inskränkningen i avtalsfriheten är dock begränsad med hänsyn till att meddelarskyddet enligt OSL bara har verkan inom tillämpningsområdet för TF och YGL, dvs. vid offentlighetsprincipens införande hos enskilda huvudmän kommer avtalsfriheten att vara inskränkt i den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman för en skola, förskola eller ett fritidshem. Utanför tillämpningsområdet för grundlagarna, dvs. i den enskildes övriga verksamhet, om denna har någon sådan, är det i samma omfattning som hittills möjligt att avtala om omfattningen av de privatanställdas tystnadsplikt. Till det kommer att inhyrd arbetskraft inte omfattas av meddelarskydd i förhållande till uthyraren och att personer i företagsledande ställning inte heller omfattas, varför bindande avtal om tystnadsplikt fort-

farande kan träffas med dessa personer. Regeringen anser därför att de konsekvenser som förslaget har när det gäller avtalsfriheten och lojalitetsplikten är godtagbara mot bakgrund av behovet av att uppnå större insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Arbetstagare är skyddade mot repressalier

ISR har även begärt förtydliganden av hur yttrandefrihet och meddelarskydd påverkas av en ny lagstiftning med en offentlighetsprincip i två olika skepnader för enskilda huvudmän. Regeringens förslag innebär att anställda och uppdragstagare i fristående förskolor, skolor och fritidshem som lämnar uppgifter för offentliggörande i grundlagsskyddade medier kommer att omfattas av samma skydd som offentliganställda och anställda hos kommunala företag eller organ som anges i bilagan till OSL. Detta gäller oavsett om huvudmannen får tillämpa lättnadsregler eller inte. Offentliganställda anses på grund av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § RF, som var och en är tillförsäkrad gentemot det allmänna, ha ett visst skydd mot sin arbetsgivare även när de yttrar sig i sammanhang där meddelarfriheten och meddelarskyddet inte gäller. En motsvarande utvidgning av skyddet för anställda hos enskilda huvudmän inom skolväsendet skulle emellertid medföra ett betydande ingrepp i avtalsfriheten och lojalitetsplikten. Regeringen anser utredningens förslag väl avvägt.

ISR anser att även den s.k. visselblåsarlagen kan behöva sättas in i detta sammanhang. I lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden finns bestämmelser om skydd för personer som i ett arbetsrelaterat sammanhang har fått del av eller inhämtat information om missförhållanden och rapporterar den. Skyddet gäller även för andra än rapporterande personer, t.ex. personer som bistår den rapporterande personen och juridiska personer som den rapporterande personen äger, arbetar för eller på annat sätt har koppling till. Skyddet består av ansvarsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder och repressalier. Lagen innehåller också bestämmelser om skyldighet att inrätta rapporteringskanaler, behandling av personuppgifter och tystnadsplikt. Lagen inskränker inte skydd som gäller enligt annan lag, förordning eller på annan grund. Det gäller också skydd som finns i OSL och i meddelarskyddslagen i vissa enskilda verksamheter. Detta innebär att efterforskningsförbudet enligt de särskilda lagar som utsträcker meddelarskyddet utanför det allmännas verksamhet gäller när någon enskild i sådana verksamheter använder sin meddelarfrihet för att lämna uppgifter för offentliggörande i något grundlagsskyddat medium. Det kommer i dessa fall inte att vara tillåtet att efterforska vem meddelaren är för att informera om åtgärder som planeras eller som vidtagits som uppföljning av rapporteringen. Eftersom skyldigheten i visselblåsarlagen att återkoppla till en rapporterande person inte ska gälla i de fall rapportering sker genom offentliggörande, finns det inte någon risk för att otillåtna efterforskningsåtgärder kommer att vidtas med stöd av den nya lagen i dessa fall (prop. 2020/21:193 s. 61).

7.4.1 Det behövs inga nya sekretessbestämmelser

Regeringens bedömning

Det bör inte införas några nya sekretessbestämmelser.

Det behöver däremot införas bestämmelser om undantag från sekretess som säkerställer dels insynen hos enskilda huvudmän, dels att uppgifter som samlas in från enskilda huvudmän får publiceras och användas för olika ändamål, bl.a. i det nationella informationssystemet för skolväsendet.

Utredningens bedömning (SOU 2024:28)

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens bedömning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna har inte några invändningar mot eller andra synpunkter på bedömningen.

Några remissinstanser som inte motsätter sig bedömningen, efterfrågar förtydliganden eller framför andra synpunkter.

Föräldraalliansen Sverige anser att förslagen tar viktiga steg för att säkerställa att offentlighetsprincipens utökning balanseras med ett starkt skydd av enskilda barns personliga förhållanden.

Malmö kommun påtalar att det gäller sekretess i kommunernas tillsyn av fristående förskolor enligt 30 kap. 27 § OSL för enskilds affärs- och driftförhållanden i den mån det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften skulle röjas för obehöriga och att det finns behov av en analys av tillämpningen av 30 kap. 27 § OSL i förhållande till de förslag som presenterats. Kommunen konstaterar vidare att förslagen medför att uppgifter om den enskildes affärs- och driftförhållanden i handlingar som begärs ut från den kommunala tillsynsmyndigheten kommer åtnjuta ett starkare skydd genom tillämpningen av 30 kap. 27 § OSL i jämförelse med om samma handling begärs direkt från den enskilde. Kommunen anser också att det behövs en mer omfattande analys gällande hur bestämmelserna i 19 kap. OSL ska förhålla sig till övriga bestämmelser i OSL, till exempel sekretessen för enskild i utbildningsverksamheten i 23 kap. OSL. Kommunen ser en risk i att de privata aktörerna kommer ha svårigheter med att veta vilken bestämmelse som ska tillämpas för uppgifter som kan omfattas av sekretessreglerna i till exempel både 19 kap. och 23 kap. Det är av särskilt intresse för förskolor eftersom huvudregeln är sekretess i förskolan enligt 23 kap. 1 § OSL.

Några remissinstanser ifrågasätter bedömningen.

Idéburna Skolors Riksförbund (ISR) anser att även uppgifter av ekonomisk karaktär från enskilda huvudmän bör vara offentliga, på samma sätt som vid en skolmyndighet.

Sveriges Lärare påpekar att motsvarande sekretess inte gäller hos kommunala skolhuvudmän eftersom de knappast faller in under begreppet

”myndighets affärsverksamhet”. Förbundet anser att i så stor utsträckning som möjligt bör samma regler gälla för fristående som kommunala huvudmän och därför avstyrker förbundet förslaget.

Academedia AB ifrågasätter lämpligheten i att införa offentlighetsprincipen hos privata aktörer och hos börsnoterade aktiebolag i synnerhet, i och med att Sverige är det enda landet i EU som har en offentlighetsprincip. Det innebär också ytterligare omfattande komplikationer att tolka och tillämpa OSL och visar därtill tydligt att OSL inte är anpassad för privata rättssubjekt.

Almega Utbildning anser att ett införande av offentlighetsprincipen enligt utredningens förslag innebär att rättssäkerheten för fristående verksamheter försvinner. Förbundet ser också svårigheter i att OSL så tydligt är inriktad på myndigheters och offentliga organs verksamhet. Det finns bestämmelser som krockar med att privata förskole- och skolföretag verkar inom en konkurrensutsatt marknad och att många uppgifter behöver skyddas i konkurrenssyfte. I förslagen om offentlighetsprincipens införande finns inte ett tillräckligt sådant skydd. Det är på många sätt meningslöst att diskutera skyddet för enskilda eller affärs- och driftförhållanden hos huvudmannen, om det skyddet inte tas om hand hos tillsynsmyndigheten.

Fridaskolorna AB anser att offentlighetsprincipen skulle innebära att de som fristående huvudman tvingas dela känslig information som rör affärsförhållanden, samarbetspartners och konkurrensutsatta avtal. För en konkurrensutsatt huvudman kan detta få allvarliga konsekvenser. Exempel på skyddsvärda uppgifter som bör omfattas av sekretess är detaljerade finansiella upplysningar, strategiska affärsplaner och avtal med externa kunder.

Skälen för regeringens bedömning

Innebörden av att enskilda huvudmän ska tillämpa offentlighetsprincipen och likställas med myndigheter i OSL

En konsekvens av att offentlighetsprincipen införs hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet är att de kommer att jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Detta innebär att de inte kommer att omfattas av bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. Exempelvis kommer bestämmelsen om statistiksekretess i 24 kap. 8 § OSL endast att vara tillämplig i fråga om enskilda huvudmän som är fysiska personer. I stället kommer bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas intressen att bli tillämpliga på uppgifter om de enskilda huvudmännen och deras verksamhet.

En annan konsekvens av att de enskilda huvudmännen ska jämställas med myndigheter i OSL:s mening är att de ska tillämpa bestämmelser i OSL om sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden på uppgifter om t.ex. elever och föräldrar. Som exempel kan nämnas att det, när det gäller barn eller elever och föräldrar, finns sådana bestämmelser i 21 kap. 1 § OSL som avser uppgifter om enskildas personliga förhållanden oavsett i vilken verksamhet de förekommer, samt i 23 kap. 1–3 §§ OSL som särskilt gäller utbildningsverksamhet inom skolväsendet. När det gäller uppgifter om den enskilde huvudmannens

motparter i olika ekonomiska relationer, t.ex. en leverantör eller en hyresvärd, ska huvudmännen tillämpa bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL, som innebär att det gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne i vissa fall har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Huvudmannens personal intar två olika roller i sekretesshänseende. I rollen som anställd i förhållande till huvudmannen är personalen att anse som enskild vid tillämpning av bestämmelserna om sekretess i personaladministrativ verksamhet i 39 kap. OSL. I förhållande till barn, elever, föräldrar och allmänheten är personalen vid tillämpning av sekretessbestämmelserna i 23 kap. OSL inte att anse som enskild. Tjänstemän som utför uppgifter i tjänsten är inte ”enskild” i den mening som avses i OSL (RÅ 81 2:51). Som exempel kan nämnas att i Skolväsendets överklagandenämnd gäller enligt 23 kap. 7 § sekretess i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Den anställde hos en enskild huvudman, t.ex. rektorn eller den legitimerade läraren eller förskolläraren som har fattat det överklagade beslutet anses vid tillämpning av den bestämmelsen inte vara en enskild. Bestämmelsen skyddar bara sådana personer som är enskilda i förhållande till skolan eller förskolan, t.ex. föräldrar och elever (prop. 2010/11:20 s. 97). När det gäller tillämpningen av statistiksekretessen (24 kap. 8 § OSL) kommer anställda hos de enskilda huvudmännen, t.ex. rektorer eller lärare, inte att betraktas som enskilda i sin tjänsteutövning.

Sekretess till skydd för affärs- och driftförhållanden i myndigheters affärsverksamhet

Som nämnts i avsnitt 5.3 gäller enligt 19 kap. 1 § OSL sekretess i en myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Av förarbetena till 19 kap. 1 § OSL framgår bl.a. att utmärkande för affärsverksamhet i allmänhet är att verksamheten bedrivs utifrån krav på att den ska gå med vinst eller åtminstone gå ihop ekonomiskt (prop. 1979/80:2 del A s. 145).

Till myndigheter med affärsverksamhet hör i första hand de statliga affärsdrivande verken, dvs. Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. De i förarbetena nämnda Postverket, Televerket, Domänverket, Statens järnvägar och Statens vattenfallsverk har helt eller delvis ersatts av aktiebolag med varierande statligt ägande, medan Nämnden för statens gruvegendom upphörde 1993. Vidare avses med myndigheter som bedriver affärsverksamhet myndigheter som i konkurrens med andra myndigheter eller enskilda åtar sig uppdrag, såsom fallet är med Sveriges geologiska undersökning. Ett annat exempel är den tillverkningsindustri som bedrivs inom Kriminalvården. På den kommunala sidan finns affärsverk, hamnrörelser osv. Till affärsverksamhet räknas också sådan utlåningsverksamhet som bedrivs i affärsmässiga former, t.ex. av Riksbanken och Allmänna pensionsfonden samt annan kapitalförvalt-

ning som den i de förutvarande lönstagarfonernas verksamhet (Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar, Lenberg m.fl. s. 19:1:1).

Utförande av utbildningsverksamhet inom skolväsendet innebär utförande av en offentlig förvaltningsuppgift som i vissa delar innefattar myndighetsutövning mot enskild. Att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola är grundlagsstadgat. Det allmänna ska svara också för att högre utbildning finns (2 kap. 18 § RF). Verksamhet inom det svenska skolväsendet nämns inte i förarbetena till den sekretessbestämmelse i 1980 års sekretesslag som motsvarar 19 kap. 1 § OSL. Det finns inte heller något i förarbetena som antyder att offentlig verksamhet som är anslagsfinansierad och som det är en rättighet för medborgarna att ta del av, och i vissa fall t.o.m. en plikt för medborgarna att ta del i, och som i huvudsak är gratis för medborgarna, ska anses vara affärsdrivande verksamhet. Vidare måste alla myndigheter i den offentliga sektorn få sin budget att gå ihop. Om enbart det kriteriet skulle vara utslagsgivande skulle inte bara de myndigheter som är avgiftsfinansierade, utan även alla andra svenska myndigheter, anses bedriva affärsverksamhet. Regeringen anser inte att detta är en rimlig tolkning av 19 kap. 1 § OSL. Sedan 1990-talet kan dock den offentliga förvaltningsuppgiften att bedriva utbildning inom skolväsendet genom ett beslut av Skolinspektionen eller en kommun överlåtas till en enskild. Om den enskilde utför denna förvaltningsuppgift inom ramen för exempelvis ett aktiebolag så kan aktierna i bolaget köpas och säljas och i den kontexten kan vissa uppgifter om utförande av förvaltningsuppgiften också anses som en uppgift om affärs- och driftförhållanden i och med att röjande av uppgifterna kan påverkar värdet av bolagets aktier. Regeringen anser dock att detta inte medför att den verksamhet som bedrivs av kommunala och statliga huvudmän har förändrat karaktär. Inte heller medför det faktum att barn och elever numera kan välja en privat utförare i stället för att gå i en offentlig förskola eller skola att de offentliga huvudmännens verksamheter har ändrat karaktär. Kommunen och staten har fortfarande en skyldighet att se till att alla barn och elever, som inte väljer en privat utförare, får utbildning. Detta s.k. utbudsansvar har inte enskilda huvudmän utan de kan välja att erbjuda så många platser som de anser är ändamålsenligt utifrån deras organisation. Utifrån de enskilda huvudmännens perspektiv är det fråga om en marknad. Utifrån statligt och kommunalt perspektiv är det fråga om att medborgarna ska få sin lagreglerade rätt till utbildning tillgodosedd. Regeringen anser därför att offentliga huvudmän inom skolväsendet fortfarande inte ska anses driva affärsverksamhet enligt 19 kap. 1 § OSL. Frågan har inte prövats av Högsta förvaltningsdomstolen. Regeringen delar utredningens uppfattning att den av offentliga huvudmän bedrivna verksamheten inom det svenska skolväsendet inte utgör affärsverksamhet enligt 19 kap. 1 § OSL.

När det gäller enskilda huvudmän inom skolväsendet, bedömer utredningen att samtliga får anses bedriva affärsverksamhet i den mening som avses i 19 kap. 1 § OSL. De enskilda huvudmännen finansierar sin verksamhet genom intäkter i form av det bidrag för varje barn eller elev som de enligt skollagen har rätt till av barnets eller elevens hemkommun. Intäkternas storlek är beroende av antalet barn eller elever och deras verksamhet måste gå ihop ekonomiskt. Regeringen bedömer, i likhet med Skolinformationsutredningen, att enskilda juridiska personers verksamhet

som huvudman inom skolväsendet utgör affärsverksamhet i den mening som avses i 19 kap. 1 § OSL. Hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän, men som bedriver annan verksamhet utöver den verksamhet som omfattas av godkännandet, omfattas den andra verksamheten inte av regleringen om offentlighet och sekretess.

En konsekvens av att offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän blir att uppgifter om affärs- och driftförhållanden i deras verksamhet är sekretessreglerade enligt 19 kap. 1 § OSL medan detta inte gäller för offentliga huvudmän.

I dag fungerar insamling och tillgängliggörande av information i det nationella informationssystemet för skolväsendet på ett tillfredsställande sätt när det gäller såväl offentliga som enskilda huvudmäns verksamhet. När det gäller enskilda huvudmän gäller dock detta enbart tack vare den i avsnitt 4 nämnda tidsbegränsade bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL som i förhållande till den del av Skolverket som hanterar det nationella informationssystemet bryter den i princip absoluta s.k. statistiksekretess i 24 kap. 8 § OSL som gäller för uppgifter om enskilda huvudmäns ekonomiska förhållanden. Denna sekretessbrytande bestämmelse upphör dock att gälla den 1 juli 2026.

Vid ett införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän kommer statistiksekretessen inte längre att gälla för uppgifter om deras ekonomiska förhållanden. Sådana uppgifter kommer i stället att omfattas av sekretess enligt bl.a. 19 kap. 1 § OSL för uppgifter om affärs- och driftförhållanden. Som närmare utvecklas i nästa avsnitt gäller sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL – till skillnad från statistiksekretessen, som i princip är absolut – med ett rakt skaderekvisit. Det innebär att utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga och att de bara kan hemlighållas under de förutsättningar som anges i paragrafen.

Som framgår av avsnitt 6.4 finns det dubbla skäl att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän, dels att öka insynen hos de enskilda huvudmännen, dels att åstadkomma en långsiktig lösning när det gäller informationsförsörjningen på skolområdet. För att detta ska åstadkommas krävs att uppgifter som är relevanta för t.ex. granskning av hur anställningsärenden och ärenden om mottagande av barn och elever hanteras i förhållande till regleringen i skollagen och för att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera, inte är sekretessbelagda. Frågan är således vilka bestämmelser som behöver införas för att säkerställa detta.

Skadebedömningen enligt 19 kap. 1 § OSL

Enligt 19 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgifter som avser affärs- och driftförhållanden i myndighets affärsverksamhet, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. De enskilda huvudmännen konkurrerar med varandra och bör även anses konkurrera med offentliga huvudmän inom skolväsendet (jämför RÅ 2003 ref. 28).

Frågan blir då vilka uppgifter om affärs- och driftförhållanden i huvudmannens verksamhet som de som driver likartad rörelse kan gynnas av på huvudmannens bekostnad om uppgiften röjs. Det krävs enligt praxis att en konkret skaderisk kan påvisas. Av förarbetena till bestämmelsen samt praxis på området framgår att uppgiften som sådan får betydelse för

skadebedömningen (se avsnitt 5.3.3). I förarbetena uttalas att skadebedömningen, vid ett rakt skaderekvisit, i huvudsak ska göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan huruvida en uppgift är sekretessbelagd eller inte i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, ska den normalt anses falla utanför sekretessen (prop. 1979/80:2 del A s. 80). Som exempel har det i domstolsavgöranden som rör lön beaktats att den uppgiften som utgångspunkt är offentlig (RÅ 2003 ref. 28). I domstolsavgöranden som rör kalkyler, investeringar samt planeringar och strategier för den framtida verksamheten har det å andra sidan beaktats att dessa uppgifter typiskt sett är att hänföra till affärshemligheter hos myndigheter och företag som är verksamma på en konkurrensutsatt marknad (se t.ex. RÅ 1986 not. 142 och RÅ 1998 not. 124).

När det gäller uppgifter hos offentliga huvudmän inom skolväsendet görs sekretessbedömningarna avseende uppgifter om elever enbart utifrån 23 kap. OSL som innehåller sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden, eftersom sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL inte anses tillämplig hos offentliga skolhuvudmän. Enligt 23 kap. OSL anses elevers resultat och betyg inte vara sekretessbelagda. Även anställningshandlingar inklusive uppgifter om lärares legitimation och behörighet, dokumentation om elevers frånvaro och närvaro, lärares schema, lönelistor, disciplinära beslut och utredningar angående personal och beslut om disciplinära åtgärder mot elever är allmänna handlingar som inte är sekretessbelagda.

Frågan är då vad som kommer att gälla enligt 19 kap. 1 § OSL. Vid tolkningen av den absoluta statistiksekretessen enligt 24 kap 8 § OSL anses uppgifter om t.ex. skolans genomsnittliga meritvärde, andel behöriga lärare etc. vara uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för de enskilda huvudmännens ekonomiska förhållanden, eftersom t.ex. uppgifter om att eleverna hos huvudmannen har ett genomsnittligt lågt meritvärde eller att andelen legitimerade och behöriga lärare och förskollärare är låg kan påverka benägenheten hos potentiella elever att ansöka om att bli antagen hos huvudmannen eller hos vårdnadshavaren att placera sitt barn i förskolan eller skolan hos huvudmannen.

Uppgifter om skolenheters elevsammansättning och resultat har under lång tid före den i avsnitt 4 nämnda ändrade tillämpningen av 24 kap. 8 § OSL lämnats ut. Det kan framföras som ett argument för att de enskilda huvudmännen inte bör anses lida någon skada ur konkurrenssynpunkt om uppgifterna lämnas ut. Det bör dock inte bortses från att uppgifterna lämnades ut på grund av en tillämpning av 24 kap. 8 § OSL som senare bedömts som oriktig efter domstolsprövning. Regeringen anser därför att detta argument inte väger så tungt. De aktuella uppgifterna är sådana vars röjande enligt praxis som utgångspunkt anses medföra skada från konkurrenssynpunkt, exempelvis uppgifter om kostnader. Så kan också vara fallet när det gäller uppgifter om elever eftersom de enskilda huvudmännen konkurrerar med andra huvudmän om att attrahera elever för att generera intäkter. Regeringen bedömer utifrån Skolinformationsutredningens kartläggning i delbetänkandet att det finns ett stort behov av

dessa uppgifter bl.a. från informationsförsörjningssynpunkt (SOU 2023:21). Vid skadebedömningen tas dock inte någon hänsyn till allmänintresset. Det innebär att det skulle kunna bedömas medföra skada för enskilda huvudmän att lämna ut uppgifter om t.ex. elevsammansättning eller lärartäthet, trots att det finns ett stort insynsintresse och att uppgifter av denna typ under lång tid tidigare publicerats och varit offentliga. Hur skadebedömningen ska göras och andra frågor om sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL kommer ytterst att avgöras av domstolarna.

Enligt Skolinformationsutredningen har det kommit fram att de enskilda huvudmännen inte har något intresse av att hemlighålla de aktuella uppgifterna. Vid ett införande av offentlighetsprincipen skulle de enskilda huvudmännen således kunna göra bedömningen att ett utlämnande inte innebär skada enligt 19 kap. 1 § OSL och därmed lämna ut dem. Frågan skulle då inte bli föremål för domstolsprövning. Det ligger dock i sakens natur att olika huvudmän kan bedöma dessa frågor olika. Troligen skulle det råda stor enighet beträffande vissa typer av uppgifter medan bedömningarna skulle kunna bli mera skiftande beträffande andra.

Regeringen anser därför att det är nödvändigt att säkerställa att sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL inte hindrar utlämnande dels av uppgifter som t.ex. behövs vid en granskning av hur anställningsärenden och ärenden om mottagande av barn och elever hanteras i förhållande till regleringen i skollagen, dels av sådana uppgifter som behövs för att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera. Det finns därför ett behov av att reglera undantag från sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL samt att göra undantag från den bestämmelse om överföring av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL till andra myndigheter som finns i 19 kap. 2 § OSL. Regeringen behandlar dessa frågor i avsnitten 7.4.2 och 7.4.3.

Sekretess till skydd för enskildas affärsförbindelser med myndigheter

Enligt 31 kap. 16 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Affärsförbindelse kan gälla t.ex. förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller arbete som ska utföras. Om offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän inom skolväsendet, kan uppgifter i avtal som huvudmännen ingår med andra enskilda komma att omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse.

Sekretess gäller endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det raka skaderekvisitet innebär en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Sekretess kan sägas föreligga när det finns anledning att befara att ett offentliggörande av handlingarna skulle kunna medföra en inte alltför obetydlig skada för vederbörande. Det krävs också att det föreligger någon speciell omständighet eller särskilda förhållanden som kan åberopas som skäl för att skada kan uppstå. Något krav på en mer ingående utredning finns inte (se prop. 1979/80:2 del A s. 241 och rättsfallet HFD 2016 ref. 17).

Några remissinstanser, bl.a. *Malmö kommun* och *Almega Utbildning*, tar upp frågor om vad som gäller i sekretesshänseende hos myndigheter som enligt skollagen utövar tillsyn över enskilda huvudmän inom skolväsendet. I propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112) aviserade regeringen att den avsåg att skyndsamt utreda frågan om möjligheten att hos Skolinspektionen sekretessbelägga uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. I samband med att bestämmelser om ägar- och ledningsprövning av enskilda, som bedriver verksamhet enligt socialtjänstlagen (2025:400) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller som huvudman inom skolväsendet, infördes gjorde regeringen bedömningen att behovet av sekretess i myndigheternas tillståndsgivning och tillsyn bör ses över (prop. 2017/18:158 s. 42). Vidare uttalade regeringen att det kan bli aktuellt för myndigheterna att begära in ekonomisk information som potentiellt kan tänkas röra affärshemligheter, och att det därför finns skäl för regeringen att skyndsamt se över behovet av sekretess i IVO:s och Skolinspektionens tillståndsgivning och tillsyn (prop. 2017/18:158 s. 51).

Regeringen kan med stöd av 30 kap. 23 § OSL meddela föreskrifter om sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i statliga myndigheters verksamhet som avser bl.a. tillsyn och tillståndsgivning med avseende på näringslivet. Där framgår att i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det gäller sekretess i sådan verksamhet för dels uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, dels för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Med stöd av 30 kap. 23 § OSL har regeringen i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) – OSF – föreskrivit att sådan sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan till den förordningen. Av bilagan till OSF framgår att sådan sekretess gäller hos IVO i verksamhet som består i tillståndsgivning och tillsyn enligt socialtjänstlagen eller LSS (bilagan punkt 133). Någon motsvarande sekretess har inte föreskrivits i fråga om Skolinspektionen.

Enligt 23 kap. 7 § OSL gäller sekretess i tillsynsverksamhet hos Skolinspektionen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 7 § första stycket OSL). Bestämmelsen är tillämplig på uppgifter som kommer in från såväl andra myndigheter som från enskilda. Syftet med sekretessen är att skydda typiskt sett känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden (prop. 2005/06:161 s. 101). Juridiska personer anses dock inte ha några personliga förhållanden utan endast ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen i 23 kap. 7 § stadgar inte någon sekretess för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden.

Slutsatsen av ovanstående är att det idag inte gäller någon sekretess till skydd för uppgifter om enskildas huvudmäns ekonomiska förhållanden hos Skolinspektionen.

När offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän ska de jämställas med myndigheter och hos dem kommer det att gälla viss sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL. Vid sådant förhållande blir bestämmelsen i 11 kap. 1 § om överföring av sekretess vid tillsyn relevant. I den bestämmelsen anges om en myndighet, i verksamhet som avser tillsyn, från en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Denna bestämmelse om överföring av sekretess tillämpas dock inte på en uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten (11 kap. 1 § OSL). De sekretessbestämmelser som avses i 11 kap. 1 § ska, med undantag från vad som anges i huvudregeln om konkurrens mellan sekretessbestämmelser i 7 kap. 3 §, dvs. att starkast sekretess blir utslagsgivande, inte tillämpas på en uppgift när det finns en annan primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten (11 kap. 8 § OSL). Som framgår längre upp i detta avsnitt är sekretessbestämmelsen i 23 kap. 7 § OSL till skydd för enskildas personliga förhållanden redan idag inte tillämplig på uppgifter om enskilda huvudmän i Skolinspektionens tillsyn. I och med att offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän ska de jämställas med myndigheter, vilket medför att viss sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL till skydd för affärs- och driftförhållanden kommer att gälla hos dem och enligt 11 kap. 1 § OSL överföras till Skolinspektionen vid tillsyn. I Skolinspektionens tillsynsverksamhet kommer således 19 kap. 1 § OSL att tillämpas på uppgifter som den enskilde huvudmannen lämnar till Skolinspektionen, dock inte för uppgifter som tas in i beslut.

Malmö kommun efterfrågar en analys av tillämpningen av 30 kap. 27 § OSL i förhållande till förslagen. Enligt denna paragraf gäller sekretess i verksamhet som bedrivs av någon annan än en statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet. Paragrafen gäller för bl.a. kommunala myndigheter och är tillämplig på kommuners tillsyn enligt skollagen över fristående förskolor och fristående fritidshem som är belägna i kommunen (26 kap. 4 § första stycket första punkten skollagen).

Av 30 kap. 27 § första stycket första punkten OSL framgår att sekretess gäller i tillsyn med avseende på näringslivet, som bedrivs av någon annan än en statlig myndighet, för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen är utformad med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna är offentliga. Enligt andra punkten i samma stycke gäller sekretess i sådan verksamhet för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i första punkten för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf. Sekretessen enligt denna punkt är absolut.

Bestämmelsen i 30 kap. 27 § OSL är annorlunda utformad än den som gäller för motsvarande sekretess hos statliga tillsynsmyndigheter, som finns i 30 kap. 23 § OSL. Sistnämnda paragraf ger inte i sig själv upphov till någon sekretess utan förutsätter att regeringen meddelar föreskrifter om sekretess i OSF. Som nämnts har några föreskrifter om sekretess i Skol-

inspektionens verksamhet med tillsyn och annan granskning enligt 26 kap. skollagen inte meddelats i OSF med stöd av 30 kap. 23 § OSL.

Frågan är då hur man ska se på bestämmelsen i 30 kap. 27 § OSL när offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän.

Kommuner är själva huvudmän för bl.a. förskolor och fritidshem (2 kap. 2 § skollagen), men de har också enligt 26 kap. 4 § skollagen tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket skollagen. Tillsynen avser här alltså den verksamhet inom vilken offentlighetsprincipen ska vara tillämplig och i den kapaciteten kan huvudmannen inte anses vara enskild. En följd av att offentlighetsprincipen görs tillämplig på enskilda huvudmän är således att sekretessen enligt 30 kap. 27 § första stycket första punkten OSL inte längre kommer att gälla i kommunal tillsynsverksamhet för uppgifter om den granskade huvudmannen. Däremot kommer, på motsvarande sätt som gäller i förhållande till Skolinspektionen, sekretessen till skydd för den enskilde huvudmannens affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL att föras över till kommunen enligt 11 kap. 1 § OSL, dock inte för uppgifter som tas in i beslut. Vidare kommer, i stället för 30 kap. 27 § första stycket andra punkten, som avser uppgifter om enskilda som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med en enskild huvudman, den ovan nämnda bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL att bli tillämplig. Enligt sistnämnda bestämmelse gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Sammanfattningsvis medför ett införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän att sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL kommer att överföras med stöd av 11 kap. 1 § OSL till såväl Skolinspektionen som kommuner i deras tillsynsverksamhet, dock inte för uppgifter som tas in i beslut. Som framgår av avsnitt 5.3.3 finns det även en bestämmelse om överföring av sekretess enligt 19 kap. 2 § OSL. Den bestämmelsen stadgar att om en myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad i 19 kap. 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. Denna bestämmelse om överföring av sekretess gäller alltså i förhållande till alla myndigheter, inte bara i förhållande till tillsynsmyndigheter. Samma sekretess, dvs. 19 kap. 1 § OSL kommer således att överföras till tillsynsmyndigheterna med stöd av två olika bestämmelser om överföring av sekretess, både 11 kap. 1 § OSL och 19 kap. 2 § OSL. Som regeringen återkommer till i avsnitt 7.4.2 och 7.4.3 föreslår dock Skolinformationsutredningen att det ska göras vissa undantag från såväl sekretessbestämmelsen i 19 kap 1 § OSL som från bestämmelsen om överföring av sekretess i 19 kap. 2 § OSL. Enligt 7 kap. 3 § OSL ska, om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i denna lag. Det innebär att sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL kommer att överföras till tillsynsmyndigheterna enligt 11 kap. 1 § OSL även om det görs undantag från bestämmelsen om överföring av sekretess i 19 kap. 2 §

OSL. Vidare kommer bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL att bli tillämplig hos tillsynsmyndigheterna för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en enskild huvudman, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Almega Utbildning har i anslutning till de förslag om undantag från sekretessen enligt 19 kap 1 § OSL som föreslås i avsnitt 7.4.3 och det undantag från bestämmelsen om överföring av sekretess i 19 kap. 2 § OSL som föreslås i avsnitten 7.4.2, anfört att sekretess måste införas hos framför allt Skolinspektionen. Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att någon ny sekretessbestämmelse inte behöver införas.

Överföring av sekretess till forskning

Det finns fler bestämmelser om överföring av sekretess, såväl i 11 kap. OSL som i andra kapitel i OSL. I 11 kap. 3 § OSL anges att om en myndighet i sin forskningsverksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta tillämpas dock inte på en uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten. Detta innebär att om en enskild huvudman till ett lärosäte med statlig huvudman, en annan myndighet som bedriver forskning eller ett lärosäte som anges i bilagan till OSL, lämnar över uppgifter som omfattas av sekretess, t.ex. enligt 19 kap. 1 § OSL eller 23 kap. OSL, så överförs denna sekretess till den mottagande myndigheten.

Uppgifter som omfattas av sekretess kan också överlämnas till en enskild forskare med stöd av 10 kap. 14 § OSL. I den bestämmelsen anges att om en myndighet finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt en bestämmelse om sekretess hindrar att en uppgift lämnas till en enskild kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska myndigheten göra ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas till den enskilde. Den tystnadsplikt som uppkommer genom ett sådant förbehåll inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (13 kap. 5 § andra stycket OSL).

I förarbetena till 1980 års sekretesslag anfördes bl.a. följande när det gäller utlämnande av uppgifter till forskning. När det gäller uppgifter som omfattas av sekretess med ett skaderekvisit kan ett utlämnande mycket ofta komma till stånd utan beaktansvärd risk för skada då sekretessen överförs till myndigheter och då en enskild kan åläggas tystnadsplikt med stöd av ett förbehåll. Saknar sekretessbestämmelsen skaderekvisit kan forskningens behov tillgodoses genom föreskrifter. Forskningen kan i vissa fall tänkas få tillgång till uppgifter med tillämpning av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Det ska i sammanhanget nämnas att enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Med sekretessbelagd uppgift avses enligt 3 kap. 1 § OSL en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. I och med bestämmelsen om överföring av sekretess i 11 kap. 3 § OSL

och bestämmelsen om utlämnande med förbehåll i 10 kap. 14 § OSL är sekretessreglerade uppgifter ofta inte sekretessbelagda i förhållande till aktörer som bedriver forskning.

Att forskning kan bedrivas på uppgifter från såväl offentliga som fristående förskolor och skolor är särskilt viktigt med hänsyn till att utbildningen enligt 1 kap. 5 § tredje stycket skollagen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det ska här uppmärksammas att utbildning i skollagen är ett vidare begrepp än undervisning. Termen utbildning definieras i 1 kap. 3 § skollagen som ”verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter”.

7.4.2 Ett undantag från en bestämmelse om överföring av sekretess ska införas

Regeringens förslag

Bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen om överföring av sekretessen till skydd för affärs- och driftförhållanden i myndigheters affärsverksamhet, ska inte gälla för uppgifter som en enskild juridisk person som är godkänd som huvudman inom skolväsendet lämnar till en annan myndighet för att fullgöra uppgiftsskyldigheter som avser verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman.

Utredningens förslag (SOU 2024:28)

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens förslag. Utredningens lagförslag har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Statens skolverk*, *Göteborgs kommun*, *Karlstads kommun*, *Stockholms kommun*, *Föräldraalliansen Sverige* och *Idéburna Skolors Riksförbund*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget, men bara ett fåtal instanser kommenterar det särskilt.

Skolverket tillstyrker att ett undantag från 19 kap. 2 § OSL införs och att detta undantag bör vara generellt formulerat. Skolverket bedömer i likhet med utredningen att undantaget behövs för att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera. Enligt Skolverket är det en stor fördel att undantaget är generellt formulerat och medger en flexibilitet i informationsförsörjningen i de fall regeringen eller Skolverket bedömer att nya typer av uppgifter behöver användas.

Karlstads kommun instämmer med utredningen om att det är betydelsefullt att säkerställa tillgången till skolinformation för att myndigheter och kommuner ska kunna fullgöra sina uppgifter och att föräldrar och elever ska ha god tillgång till information för att kunna göra ett välgrundat skolval. *Stockholms kommun (Stadsledningskontoret)* ställer sig positivt till utredningens förslag som bedöms säkerställa informationsförsörjningen på skolområdet. Utbildningsnämnden är positiv till utredningens olika

förslag då det är av yttersta vikt att en långsiktig lösning för att tillgängliggöra skolinformation säkerställs. *Helsingborgs kommun* anser att det föreslagna undantaget i OSL gällande att uppgifter om skolverksamheten inte ska omfattas, är en förutsättning som krävs för att insynen ska vara möjlig och meningsfull. *Idéburna Skolors Riksförbund* noterar att det är positivt att även uppgifter av ekonomisk karaktär från enskilda huvudmän bör vara offentliga, på samma sätt som vid en skolmyndighet. *Föräldraalliansen Sverige* anser att genom att göra tillförlitlig information om skolors kvalitet, resurser och undervisningsmiljöer tillgänglig för föräldrar stärks deras förmåga att välja en utbildningsmiljö som bäst passar deras barns behov och utveckling. Föräldrar lägger stor vikt vid sådana beslut och förlitar sig på att de är baserade på objektiv och rättvisande information. Den ökade insyn som offentlighetsprincipen möjliggör förväntas leda till en större trygghet för föräldrar i deras val och en starkare grund för ett aktivt engagemang i barnens skolgång.

Några remissinstanser har ingen invändning mot förslaget men efterfrågar förtydliganden eller framför synpunkter på utformningen.

Statens skolinspektion anser att vissa förtydliganden är önskvärda. Skolinspektionens bedömning är att den uppgiftsskyldighet som föreligger vid myndighetens tillsyn och granskning är en sådan uppgiftsskyldighet som avses i det föreslagna andra stycket i 19 kap. 2 § OSL. Sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL skulle därför enligt den bestämmelsen inte följa med till myndigheten för uppgifter i de handlingar och övrigt material som lämnats från den granskade huvudmannen till Skolinspektionen med stöd av uppgiftsskyldigheten. Skolinspektionen anser att det vore önskvärt med ett klargörande kring hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till den till synes konkurrerande bestämmelsen i 11 kap. 1 § OSL.

Vidare påpekar *Skolinspektionen* att i dess tillståndsverksamhet finns ingen särskild sekretessreglering. Handlingar som ges in till myndigheten i ärenden om godkännande är därför i regel offentliga i sin helhet. Att vissa uppgifter om huvudmännen sekretessregleras genom 19 kap. OSL skulle dock kunna innebära en utökad sekretessreglering för uppgifter i vissa ärenden om godkännande. Enligt Skolinspektionen ges i denna verksamhet handlingar inte in med stöd av en uppgiftsskyldighet, och undantaget från överföring av sekretess torde därför inte vara tillämpligt i sådana ärenden. I de fall det rör sig om en ansökan från en juridisk person som inte tidigare är godkänd som huvudman torde den föreslagna regleringen inte påverka sekretessen i myndighetens tillståndsärenden. I ärenden där en redan godkänd huvudman ansöker om exempelvis godkännande för ytterligare skolformer eller skolenheter skulle bestämmelsen, beroende på hur den ska tolkas, dock kunna innebära en utökad sekretessreglering. Detta framstår inte som en avsedd konsekvens. Enligt Skolinspektionen framstår det som oklart vad som händer med sekretessen i ärenden där den juridiska personen inte haft något godkännande som huvudman men efter handläggning beviljas sådant godkännande. Skolinspektionen ställer frågan om uppgifter i de tidigare offentliga handlingarna kommer bli sekretessreglerade enligt bestämmelserna i 19 kap. OSL. Sammanfattningsvis bör det förtydligas hur bestämmelserna förhåller sig till myndighetens ärenden om godkännande av enskilda huvudmän.

Flera remissinstanser som är eller företräder enskilda huvudmän avstyrker förslaget.

Svenskt Näringsliv konstaterar att för vissa typer av uppgifter hos de privata aktörerna skulle ingen sekretess råda, oavsett om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på den privata aktörens bekostnad om uppgiften röjs. Utredningens förslag innebär vissa undantag som gör det tydligt för vilka typer av uppgifter som det inte råder någon sekretess till skydd för det ekonomiska intresset som dock inte är någon uttömmande uppräkning av de uppgifter som avses. Enligt *Svenskt Näringsliv* kan denna uppluckring av sekretessen bli problematisk för de enskilda aktörerna ur konkurrenshänseende eftersom de verkar på en konkurrensutsatt marknad och det ofta finns många andra aktörer som driver likartade rörelser.

Almega Utbildning avstyrker förslaget och anser att det innebär exempelvis att uppgifter som lämnas in till Skolinspektionen eller andra tillsynsmyndigheter i dessa ärenden, blir offentlig handling hos tillsynsmyndigheterna för vem som helst att ta del av. Det är en helt orimlig följd av bestämmelserna. Normalt gäller en så kallad överförd sekretess, men genom undantaget frångås den bestämmelsen. Det får till följd att just fristående förskolor och skolor inte ens får det skydd som normalt gäller för affärs- och driftförhållanden enligt OSL, vilket är oerhört bekymmersamt för fristående förskolor och skolor som verkar på en konkurrensutsatt marknad. En sekretessgrund måste införas hos framför allt Skolinspektionen då kommunerna vanligen omfattas av bestämmelsen om överförd sekretess. Det är på många sätt meningslöst att diskutera skyddet för enskilda eller affärs- och driftförhållanden hos huvudmannen, om det skyddet inte tas om hand hos tillsynsmyndigheten.

Academedia AB framför att den föreslagna lagtekniska lösningen med en ny sekretessbrytande bestämmelse i 19 kap. 2 § andra stycket OSL får konsekvensen att även uppgifter som Skolinspektionen begär inom ramen för sin tillsyn omfattas. Skolinspektionen begär regelbundet och i ett flertal olika sammanhang in uppgifter som åtminstone indirekt kan avslöja affärs- och driftförhållanden hos den enskilda huvudmannen. Exempelvis har Skolinspektionen i sina etableringskontroller på senare tid börjat kräva en långtgående detaljnivå i den dokumentation som myndigheten begär in.

Internationella Engelska Skolan i Sverige AB (Internationella Engelska Skolan) anser att förslaget är en anmärkningsvärd brist från utredningens sida när det gäller behovet av att skydda enskilda aktörers affärs- och driftförhållanden och ställer sig frågan om Skolinformationsutredningen är medveten om hur till exempel Skolinspektionen arbetar idag, där myndigheten inom ramen för sin tillsyn begär in uppgifter som kan avslöja affärs- och driftförhållanden hos den enskilda huvudmannen.

Skälen för regeringens förslag

Vilka uppgifter utgör uppgifter om affärs- och driftförhållanden hos enskilda huvudmän?

Som framgår av avsnitt 7.4.1 medför ett införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän att de ska jämställas med myndigheter vid tillämpning av OSL samt att sekretessen till skydd för myndigheters affärs- och driftförhållanden i 19 kap. 1 § OSL blir tillämplig hos dem. Däremot blir inte längre den s.k. statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL

tillämplig på uppgifter om enskilda huvudmäns ekonomiska förhållanden. Enligt bestämmelsen om överföring av sekretess i 19 kap. 2 § OSL ska 19 kap. 1 § OSL också tillämpas hos en myndighet som får en uppgift som är sekretessreglerad i 1 § från en annan myndighet. Detta innebär att uppgifter som en enskild huvudman med stöd av en uppgiftsskyldighet lämnar till t.ex. SCB inte kommer att omfattas av den s.k. statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § hos SCB, men däremot av överförd sekretess enligt 19 kap. 2 § OSL. På motsvarande sätt kommer uppgifter som enskilda huvudmän lämnar till Skolverket att omfattas av överförd sekretess enligt 19 kap. 2 § OSL. Detta innebär att det behöver göras ett undantag från bestämmelsen om överföring av sekretess i 19 kap. 2 § OSL för att det nationella informationssystemet för skolväsendet ska fungera.

Som framgår av avsnitt 7.4.1 omfattar begreppet ”affärs- och driftförhållanden” i 19 kap. 1 § OSL bl.a. förvärv och överlåtelser, affärshemligheter av mera allmänt slag som verksamhetsriktlinjer och prissättningskalkyler, information som kan hänföras till den pågående driften samt administrativa förhållanden. Uppgifter som rör de enskilda huvudmännens ekonomi och drift bör utgöra uppgifter om affärs- och driftförhållanden. Exempel på sådana uppgifter är budget, priskalkyler, resultatrapporter, avtal, och strategiska beslut om verksamheten. Även uppgifter om lön och andra förmåner utgör uppgifter om affärs- och driftförhållanden.

När det gäller övriga uppgifter såsom antal barn eller elever, sammansättning av barn- eller elevgrupper, mottagande och urval, elevers betyg och resultat, genomströmning, lärartäthet och liknande som berör skolverksamheten kan en jämförelse med den bedömning som gjorts av enskildas ekonomiska förhållanden vid tillämpning av 24 kap. 8 § OSL vara relevant. Genomströmning, elevsammansättning, elevernas genomsnittliga meritvärde och lärartäthet ansågs utgöra sådana uppgifter om de enskilda huvudmännens, dvs. identifierbara fristående skolors, ekonomiska förhållanden som omfattas av statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL. Detsamma gäller antalet tillgängliga utbildningsplatser, antal elever som ansökt till utbildningen per år, antal elever som antagits och påbörjat studier samt uppgifter om genomströmningen (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 februari 2020 i mål nr 6599–19). I domarna fördes även ett resonemang kring skadebedömningen i undantaget i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL, dvs. om uppgifterna var sådana som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande var direkt hänförliga till den enskilde och därför kunde lämnas ut. Domstolarna ansåg att uppgifterna kunde få betydelse för potentiella elevers val av skola, fritidshem eller pedagogisk omsorg. Därmed påverkade de ekonomin för de angivna aktörerna, eftersom samtliga uppgifter avsåg sådana omständigheter som de enskilda huvudmännen konkurrerade med. Sedda tillsammans kunde uppgifterna även komma att påverka potentiella elevers val av skola eller användas av konkurrenter. Mot den bakgrunden stod det inte klart att de aktuella uppgifterna kunde röjas utan att någon huvudman för en fristående skola skulle lida skada.

Även om en enskilds ekonomiska förhållanden enligt 24 kap. 8 § OSL inte är detsamma som en myndighets affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL framgår av avgörandena att de angivna uppgifterna är sådana att det kan påverka huvudmännens ekonomi om de blir offentliga.

Det talar för att de som utgångspunkt kan hänföras till den pågående driften av företaget och anses avse affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL. Även praxis hänförlig till 19 kap. 1 § OSL talar i denna riktning. Uppgifter om kunder och presumtiva kunder har typiskt sett ansetts utgöra företagshemligheter (RÅ 2016 ref. 17). Som anges i avsnitt 7.4.1 är skolområdet, utifrån de enskilda huvudmännens perspektiv men inte utifrån de offentliga huvudmännens perspektiv, en marknad. I likhet med Skolinformationsutredningen bedömer regeringen att uppgifter om elevantal, elevsammansättning, betyg och resultat, genomströmning, kostnader, lärartäthet och personalsammansättning kan komma att anses som uppgifter om affärs- och driftförhållanden i de enskilda huvudmännens verksamhet.

Insamling av uppgifter från enskilda huvudmän

En uppgift för vilken sekretess gäller får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Sekretess hindrar dock inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket OSL). Det är alltså en generell regel att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i en lag eller förordning ska tillämpas också när de uppgifter som ska lämnas omfattas av sekretess. Uppgiftsskyldigheten ska ha viss konkretion och antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 del A s. 322).

Skyldigheten för huvudmän att lämna uppgifter till Skolverket finns för att säkerställa att myndigheten får tillgång till information. Regleringen är inte samlad utan finns i flera olika författningar såsom lagen (2001:99) om den officiella statistiken, 26 kap. skollagen avseende nationell uppföljning och utvärdering samt föreskrifter meddelade av Skolverket. En uppgiftsskyldighet har bara sekretessbrytande effekt enligt 10 kap. 28 § OSL om den finns i lag eller förordning. Föreskrifter meddelade av Skolverket med stöd av ett bemyndigande har inte sekretessbrytande effekt. Det medför att uppgiftsskyldigheter som ska gälla för skolhuvudmän behöver flyttas upp på förordningsnivå för att de ska ha en sekretessbrytande effekt i förhållande till den sekretess som kommer att gälla hos de enskilda huvudmännen enligt 19 kap. 1 § OSL. Regeringen har för avsikt att göra en översyn som medför att nödvändiga uppgiftsskyldigheter flyttas upp på förordningsnivå.

Den information som samlas in måste kunna tillgängliggöras och användas av dem som har behov av den

De uppgifter som behövs för att framställa statistik och tillgodose behoven av information om skolväsendet bedöms alltså kunna samlas in med stöd av uppgiftsskyldigheter som gäller för enskilda huvudmän. När huvudmannen lämnar uppgifter som är sekretessreglerade enligt 19 kap. 1 § OSL till exempelvis SCB och Skolverket blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten enligt 19 kap. 2 § OSL.

Socioekonomiska index används i olika sammanhang på skolområdet, t.ex. vid bestämmande av den s.k. skolpengen, eftersom kommuner enligt 2 kap. 8 b § skollagen ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Socioekonomiska index används också vid statsbidragsgivning på skolområdet. För att ta fram ett socioekonomiskt index används uppgifter om skolans elever som SCB kompletterar med bl.a. uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas migrationsbakgrund som hämtas från andra register. Normalt anger den som beställer det socioekonomiska indexet elevernas personnummer och får tillbaka aktuella uppgifter om elevsammansättningen i kommunen. För att t.ex. en kommun ska kunna göra en sådan beställning behöver de alltså ha tillgång till uppgifter om eleverna på de olika skolor som ett socioekonomiskt index ska tas fram för.

Uppgifter om barn eller elever hos enskilda huvudmän för fristående förskolor och skolor kan komma att anses avse affärs- och driftförhållanden i huvudmännens verksamhet. Ett röjande av uppgifterna kan också under vissa förhållanden medföra skada ur konkurrenssynpunkt och de kan därmed vara sekretessbelagda enligt 19 kap. 1 § OSL. Överförs uppgifter om elever till SCB finns det ingen primär sekretessbestämmelse som är tillämplig där, förutom 24 kap. 8 § OSL som då enbart skyddar enskilds personliga förhållanden, dvs. de enskilda eleverna. För att ta fram ett socioekonomiskt index bearbetar SCB uppgifterna om eleverna med information och olika metoder. Denna bearbetning av uppgifter har ingen sådan koppling till huvudmännens verksamhet att resultatet, dvs. det socioekonomiska indexet, är uppgifter om affärs- och driftförhållanden hos huvudmännen. SCB bör således kunna tillhandahålla och lämna ut socioekonomiska index utan hinder av sekretess.

Andra uppgifter som skulle kunna anses avse enskilda huvudmäns affärs- och driftförhållanden, och som kan komma att omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL och därmed överförd sekretess enligt 19 kap. 2 § OSL är uppgifter om t.ex. elevsammansättning, personalsammansättning, betyg och resultat, genomströmning och lärartäthet. Sådana uppgifter behöver kunna publiceras på lägst enhetsnivå för att allmänhetens insyn ska tillgodoses, t.ex. i det nationella informationssystemet för skolväsendet. Regeringen bedömer därför, i likhet med Skolinformationsutredningen, att sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL kan komma att hindra att uppgifter som behövs om skolväsendet används och publiceras av relevanta myndigheter på det sätt som krävs. Det ligger därmed närmast till hands att införa ett undantag från 19 kap. 1 § OSL som gäller för sådan information. Ett alternativ till att införa ett sådant undantag kan dock vara att göra ett undantag från 19 kap. 2 § OSL.

Flera remissinstanser som är eller som företräder enskilda huvudmän, bl.a. *Almega Utbildning* och *Svenskt Näringsliv*, framför dock motsatt uppfattning. *Svenskt Näringsliv* anser att denna uppluckring av sekretessen kan bli problematisk för de enskilda aktörerna ur konkurrenshänseende, eftersom de fristående skolorna verkar på en konkurrensutsatt marknad och det finns ofta finns många andra aktörer som driver likartade rörelser. *Almega Utbildning* anser att det är en helt orimlig följd av det undantag från bestämmelserna i 19 kap. 1 och 2 §§ OSL som föreslås att exempelvis uppgifter som lämnas in till Skolinspektionen eller andra tillsynsmyn-

digheter blir offentlig handling hos tillsynsmyndigheterna för vem som helst att ta del av. Organisationen framför att det normalt gäller överförd sekretess, men att undantaget får till följd att just fristående förskolor och skolor inte ens får det skydd som normalt gäller för affärs- och driftförhållanden enligt OSL. Enligt Almega Utbildning är det oerhört bekymmersamt för fristående förskolor och skolor som verkar på en konkurrensutsatt marknad. *Internationella Engelska Skolan* anser att förslaget är en anmärkningsvärd brist från utredningens sida när det gäller behovet av att skydda enskilda aktörers affärs- och driftförhållanden. Som regeringen har redovisat i avsnitt 7.4.1 gäller det i dag ingen sekretess i Skolinspektionens tillsyn för uppgifter om enskilda huvudmän, däremot gäller viss sekretess i kommuners tillsyn av förskolor och fritidshem. En effekt av att offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän blir dels att sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL blir tillämplig hos enskilda huvudmän, dels att denna sekretess kommer att överföras till tillsynsmyndigheter enligt 11 kap. 1 § OSL. Att det görs undantag från bestämmelsen om överföring av sekretess i 19 kap. 2 § OSL, som gäller i förhållande till alla myndigheter, påverkar inte tillämpningen av 11 kap. 1 § OSL, som enbart gäller i förhållande till tillsynsmyndigheter. Detta besvarar också de frågor *Skolinspektionen* har haft angående förhållandet mellan 11 kap. 1 § OSL och 19 kap. 2 § OSL.

Regeringen anser i likhet med *Skolverket* att ett undantag från bestämmelsen i 19 kap. 2 § om överföring av sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL behövs för att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera. Frågan blir då hur ett sådant undantag bör formuleras.

Undantaget bör vara generellt utformat

Ett undantag kan utformas så att samtliga uppgifter som behövs för informationsförsörjningen räknas upp. Ett annat sätt är att generellt ange att undantaget gäller sådana uppgifter som behövs för att fullgöra skyldigheter att tillhandahålla information rörande verksamhet inom skolväsendet. Det finns för- och nackdelar med de olika alternativen.

En fördel med alternativet där de uppgifter som behövs räknas upp är att en sådan bestämmelse är förutsebar och tydlig för allmänheten. Det alternativet skulle också vara något mindre ingripande för de enskilda huvudmän som berörs av undantaget. Det bör också vara relativt enkelt att förstå och tillämpa för den som ska pröva om en uppgift får eller ska lämnas ut. Samtidigt är detta alternativ opraktiskt eftersom det rör sig om många olika typer av uppgifter som dessutom till viss del skiljer sig åt för de olika huvudmännen. En bestämmelse som räknar upp samtliga uppgifter som ska undantas saknar också flexibilitet eftersom det skulle krävas en lagändring när behovet av information om skolväsendet förändras.

Ett generellt utformat undantag medför möjligtvis att skyddet för känsliga uppgifter om de enskilda huvudmännens affärs- och driftförhållanden blir något svagare. Vilka uppgifter som behöver samlas in från huvudmännen är dock föränderligt. Det är också flera olika aktörer som har behov av informationen för olika syften.

En annan invändning mot ett generellt undantag är att det är mindre förutsägbart för den som begär ut allmänna handlingar. Vid ett vägrat utlämnande finns dock alltid möjligheten att överklaga till domstol.

Vid en avvägning av de olika intressena talar enligt regeringen starka skäl för en mer generell utformning av undantaget. En flexibel utformning är av stor vikt för att säkerställa informationsförsörjningen och allmänhetens insynsintresse. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att undantaget bör vara generellt utformat.

Ett undantag från 19 kap. 2 § OSL säkerställer en långsiktig lösning när det gäller informationsförsörjningen på skolområdet

Ett undantag från 19 kap. 2 § OSL skulle innebära att sekretessen enligt 19 kap. 1 § inte följer med de uppgifter som enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet lämnar till exempelvis Skolverket. Uppgifterna kan därmed publiceras och göras tillgängliga för allmänheten eller andra myndigheter, eller spridas inom myndigheten över interna sekretessgränser för att användas i verksamhet hos en självständig verksamhetsgren hos samma myndighet, under förutsättning att det inte finns hinder på grund av någon annan sekretessbestämmelse. Genom ett undantag från bestämmelsen om överföring av sekretess i 19 kap. 2 § OSL kan alltså allmänhetens, myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till information om fristående skolor, förskolor och fritidshem säkerställas långsiktigt, t.ex. genom att informationen kan publiceras på skolenhetsnivå i det nationella informationssystemet för skolväsendet.

Undantaget ska inte vara kopplat till de uppgifter som publiceras av myndigheter

Med denna lösning kommer sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL att bibehållas för uppgifter hos de enskilda huvudmännen, om någon begär ut uppgifter från dem med stöd av rätten att ta del av allmänna handlingar. Likaså kommer sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL att följa med uppgifter som den enskilda huvudmannen lämnar till en myndighet av andra skäl än de uppgiftsskyldigheter som gäller för den skollagsreglerade verksamheten. Det inkluderar situationen att en enskild huvudman som enligt 2 kap. 3 a § OSL ska jämställas med myndighet lämnar uppgifter till en annan sådan huvudman utan tillämpning av en uppgiftsskyldighet.

En effekt av denna utformning av undantaget är att samma uppgift kan vara sekretessbelagd hos den enskilde huvudmannen medan den är offentlig hos t.ex. Skolverket. Som regeringen återkommer till i avsnitt 7.4.3 föreslås dock vissa undantag från sekretessen i 19 kap 1 § OSL för att säkerställa tillräcklig insyn hos enskilda huvudmän.

Sammanfattningsvis anser regeringen anser det bör införas ett undantag från överföring av sekretess enligt 19 kap. 2 § OSL för att säkerställa att av myndigheter med stöd av en uppgiftsskyldighet insamlad information ska kunna publiceras och användas för olika ändamål.

Det är vanligast att sekretessbrytande bestämmelser, bestämmelser om undantag från sekretess och bestämmelser om överföring av sekretess som endast avser enstaka sekretessbestämmelser placeras i direkt anslutning till aktuell sekretessbestämmelse. Det finns ingen anledning att frångå denna

ordning. Regeringen föreslår därför att ett nytt stycke ska införas i 19 kap. 2 § OSL. I det nya andra stycket bör anges att första stycket inte gäller för uppgifter som sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § lämnar till någon annan myndighet för att följa uppgiftsskyldigheter i verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman.

Vilka uppgiftsskyldigheter omfattas?

Som framgår av föregående avsnitt hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket OSL). Regeln att uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning innebär undantag från sekretess gäller också för sådana enskilda organ som enligt 2 kap. 3–5 §§ OSL jämställs med myndighet (prop. 1993/94:48 s. 37–40). Det är inte nödvändigt att uppgiftsskyldigheten har formulerats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen ska anses sekretessbrytande att den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet, eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.

Skolinspektionen anser att det behövs förtydliganden när det gäller myndighetens tillsynsverksamhet. Regeringen bedömer i likhet med bl.a. Skolinspektionen att huvudmännens uppgiftsskyldighet vid tillsyn och statlig kvalitetsgranskning enligt 26 kap. 7 och 22 §§ skollagen utgör sådana uppgiftsskyldigheter som avses i det nya andra stycket i 19 kap. 2 § OSL, och som medför att sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL inte överförs till den mottagande myndigheten. Som regeringen har redovisat i föregående avsnitt och i avsnitt 7.4.1 påverkar dock undantaget i 19 kap. 2 § OSL inte att sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL överförs till en myndighet i dess verksamhet med tillsyn eller revision enligt 11 kap. 1 § OSL. Det kan i detta sammanhang nämnas att tillsynsbegreppet i TF och OSL är något vidare än i förvaltningsrätten (se prop. 2008/09:150 s. 355 och 356.).

Skolinspektionen begär även förtydliganden avseende tillämpningen i myndighetens verksamhet med godkännande av enskilda som huvudmän. Sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL är formulerad så att den bara gäller hos en myndighet som har en affärsverksamhet. Denna bestämmelse är således inte direkt tillämplig hos Skolinspektionen. Sekretessen överförs inte heller enligt 11 kap. 1 § OSL eftersom ett ärende om godkännande av en enskild som huvudman inte är ett tillsynsärende. Däremot överförs sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL till myndigheter enligt 19 kap. 2 § OSL, dock inte för uppgifter som tas in i beslut. Regeringen bedömer i likhet med Skolinspektionen att uppgifter som lämnas av sökande i ärenden om godkännande inte lämnas på grund av en sådan uppgiftsskyldighet som avses i den föreslagna undantagsbestämmelsen i det nya andra stycket i 19 kap. 2 § OSL. Huvudregeln om överföring av sekretess blir således tillämplig.

Enligt 2 kap. 5 § skollagen gäller ett godkännande som huvudman viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning. Regeringen konstaterar att förslaget om att införa handlingsoffentlighet hos juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet bara avser verksamheter som

omfattas av befintliga godkännanden. Regeringen delar således Skolinspektionens bedömning att i de fall det rör sig om en ansökan från en juridisk person som inte tidigare är godkänd som huvudman så gäller inte någon överförd sekretess i ärendet. Om en juridisk person som är godkänd som huvudman för en viss skolenhet eller förskoleenhet lämnar in en ansökan om att bli godkänd som huvudman för en ny skolenhet eller förskoleenhet hör inte uppgifterna som lämnas i samband med denna ansökan till den del av sökandens verksamhet som omfattas av offentlighetsprincipen. Detta gäller även om den juridiska personen i sin ansökan, som faller utanför tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen, lämnar uppgifter om en annan verksamhet som omfattas av ett godkännande.

Enligt Skolinspektionen framstår det vidare som oklart vad som händer med sekretessen i ärenden där den juridiska personen inte haft något godkännande som huvudman men efter handläggning beviljas sådant godkännande. Skolinspektionen ställer frågan om uppgifter i de tidigare offentliga handlingarna därefter kommer att omfattas av överförd sekretess. Regeringen bedömer att 11 kap. 1 § OSL inte kan göras retroaktivt tillämplig på handlingar som, när de lämnades in, föll utanför tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen.

7.4.3 Det ska göras vissa undantag från sekretessen för uppgifter om affärs- och driftförhållanden

Regeringens förslag

Det ska göras ett undantag från den sekretess som enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller för uppgifter om affärs- och driftförhållanden i myndighets affärsverksamhet. Sådan sekretess ska inte gälla hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet för uppgifter

– i underlag för mottagande och urval av barn och elever i avslutade ärenden, i ärenden om anställning eller om lön,

– om antal barn eller elever, sammansättning av barn- eller elevgrupper, betyg eller andra resultat,

– om lärartäthet och personalomsättning, eller

– om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare utöver vad som anges ovan.

Utredningens förslag (SOU 2024:28)

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Utredningens förslag omfattar dock även vissa andra enskilda aktörer på skollagens område. Utredningens förslag innehåller vidare inte någon begränsning, när det gäller uppgifter i underlag för mottagande och urval av barn och elever, till ”avslutade ärenden” eller någon bestämmelse om att undantaget från 19 kap. 1 § OSL även ska omfatta uppgifter om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare om sådana uppgifter är offentliga enligt 23 kap. OSL.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget, däribland *Göteborgs kommun*, *Karlstads kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Föräldraalliansen Sverige*, *Stockholms kommun (stadsledningskontoret)*, och *Idéburna Skolors Riksförbund*.

Helsingborgs kommun anser att det föreslagna undantaget i OSL gällande att uppgifter om skolverksamheten inte ska omfattas, är en förutsättning som krävs för att insynen ska vara möjlig och meningsfull.

Några remissinstanser framför synpunkter på förslaget.

Remissinstanser som är eller företräder enskilda huvudmän, bl.a. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB (Internationella Engelska Skolan),* avstyrker förslaget. *Almega Utbildning* avstyrker förslaget och anför att det är oerhört bekymmersamt för fristående förskolor och skolor som verkar på en konkurrensutsatt marknad. Enligt *Svenskt Näringsliv* innebär utredningens förslag vissa undantag som gör det tydligt för vilka typer av uppgifter som det inte råder någon sekretess till skydd för det ekonomiska intresset. Dessa undantag är dock inte någon uttömmande uppräkning av de uppgifter som avses. Denna uppluckring av sekretessen kan bli problematisk för de enskilda aktörerna ur konkurrenshänseende eftersom de verkar på en konkurrensutsatt marknad och det finns ofta många andra aktörer som driver likartade rörelser. Den framväxt av rättspraxis som skulle behöva ske på området kan medföra betydande kostnader.

Skälen för regeringens förslag

Som framgår av avsnitt 7.4.2 föreslår regeringen, i likhet med utredningen, att ett undantag från bestämmelsen i 19 kap. 2 § OSL om överföring av sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL till myndigheter ska införas i syfte att den information som samlas in från enskilda huvudmän med stöd av uppgiftsskyldigheter ska kunna användas och publiceras, bl.a. i informationssystemet för skolväsendet. Undantaget innebär att bestämmelsen om överföring av sekretess i 19 kap. 2 § OSL inte gäller för uppgifter som en enskild huvudman lämnar till en myndighet för att följa en uppgiftsskyldighet som huvudman inom skolväsendet. Sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL kommer därmed att gälla för uppgifterna hos den uppgiftslämnande myndigheten, dvs. de enskilda huvudmännen, om någon begär ut uppgifter från dem. Detta innebär att en uppgift kan vara sekretessbelagd enligt 19 kap. 1 § OSL hos den enskilda huvudmannen, men offentlig hos en myndighet, t.ex. SCB eller Skolverket, som har inhämtat uppgiften med stöd av en uppgiftsskyldighet. Enligt utredningen har det framkommit vid dess kontakter med branschorganisationer och representanter för enskilda aktörer att de uppgifter som efterfrågas och lämnas för statistikändamål inte utgör känsliga uppgifter ur deras synpunkt. Utredningen anser att denna information också bör vara offentlig hos den enskilde huvudmannen. Regeringen delar denna uppfattning. Det finns dock även ett intresse av insyn direkt hos den enskilda huvudmannen som går utöver den information som lämnas i syfte att den ska publiceras i t.ex. skolväsendets informationssystem. Som anförts i avsnitt 6.1 finns det ett behov av att kunna granska enskilda anställningsärenden för att kunna kontrollera att bestämmelserna i skollagen om vilka som får

anställas som lärare inte har kringgåtts genom att en obehörig lärare har anställts trots att det finns legitimerade och behöriga sökanden. Det finns också behov av att kunna granska att objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF tillämpas i de fall fler vårdnadshavare är intresserade av en plats för sitt barn på en förskola eller skola än vad det finns platser, eller om fler elever är intresserade av en plats på en skola än det finns platser.

Flera remissinstanser, bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Almega Utbildning*, framför invändningar mot utredningens förslag och motsätter sig undantag från sekretessen. Dessa invändningar är dock allmänt hållna. Regeringen vill betona att det bara är vissa angivna typer av uppgifter, för vilka insynsintresset är särskilt stort, som ska undantas från sekretessen. Regeringen anser, i linje med *Helsingborgs kommun*, att det är en förutsättning för att insyn hos enskilda huvudmän ska vara möjlig och meningsfull att det görs undantag från sekretessen i 19 kap. 1 § OSL. Frågan blir då hur ett undantag från 19 kap. 1 § OSL bör formuleras.

Uppgifter som samlas in och tillgängliggörs av myndigheter i dag bör vara offentliga även hos den enskilde huvudmannen

Enligt Skolinformationsutredningen har de enskilda huvudmännen inga invändningar mot att flera av de uppgifter som i dag samlas in av t.ex. Skolverket och SCB är offentliga. Det gäller t.ex. uppgifter om barn eller elever hos den enskilda huvudmannen. Närmare bestämt rör det antal barn eller elever, sammansättning av barn- eller elevgrupper samt betyg och andra studieresultat inklusive genomströmning. Detta är uppgifter som skulle kunna omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL eftersom de rör förhållanden som har betydelse för den enskilde huvudmannens möjlighet att attrahera elever och därmed generera intäkter. Det borde således vara okontroversiellt att införa ett undantag från sekretessen för dessa uppgifter så att insyn är garanterad. Flera remissinstanser som är eller företräder enskilda huvudmän framför invändningar mot utredningens förslag. Remissinstansernas invändningar är dock allmänt hållna. I likhet med Skolinformationsutredningen bedömer regeringen att detta är uppgifter som är av stort intresse för allmänheten, exempelvis för vårdnadshavare eller elever i samband med val av skola eller förskola.

Även uppgifter om lärartäthet och personalomsättning är uppgifter som i dag lämnas till SCB inom ramen för skolinformationsförsörjningen. Inte heller beträffande dessa uppgifter tycks det råda någon större oro för att de är offentliga på huvudmanna- eller enhetsnivå. Beträffande denna typ av uppgifter är det mera oklart om domstolarna vid en prövning i ett enskilt fall skulle göra bedömningen att de är sekretessbelagda. Insynsintresset är dock stort. Regeringen bedömer därför i likhet med Skolinformationsutredningen att det är värdefullt att det tydligt framgår att uppgifterna är offentliga genom att de omfattas av ett undantag från 19 kap. 1 § OSL.

Uppgifter som inte samlas in och tillgängliggörs av myndigheter i dag

Skolinformationsutredningen föreslår att även vissa andra typer av uppgifter ska vara undantagna från sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL. Det gäller uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Dessa uppgifter är inte sådana att de för närvarande direkt omfattas av informationsinsamlingen. Vissa av de utpekade uppgifterna kan dock

anses ingå i informationsförsörjningen, t.ex. uppgifter om specifika lärares legitimation. Syftet med att dessa uppgifter omfattas av undantaget från sekretess är dock inte direkt kopplat till informationsförsörjningen om skolväsendet. I stället motiveras det av det stora intresset av insyn ur ett bredare perspektiv som regeringen i likhet med utredningen bedömer gäller för dessa uppgifter. Som anförts i avsnitt 6.1 finns det ett behov av att kunna granska t.ex. enskilda anställningsärenden för att kunna kontrollera att bestämmelserna i skollagen om vilka som får anställas som lärare inte har kringgåtts genom att en obehörig lärare har anställts trots att det finns legitimerade och behöriga sökanden.

Vidare framstår intresset av insyn i handlingar som utgör underlag för mottagande eller urval av barn eller elever i fristående skolor och förskolor som stort. Det kan exempelvis handla om att granska hur elever som behöver anpassningar eller särskilt stöd behandlas jämfört med elever som kan förväntas ta mindre resurser i anspråk. Hos offentliga huvudmän är inte sådana handlingar sekretessbelagda av hänsyn till huvudmannens egna intressen. Om uppgifter i sådana handlingar hos enskilda huvudmän undantas från sekretess enligt 19 kap. 1 § blir villkoren för granskning lika oavsett huvudmannaskap.

För att undanta en viss kategori av uppgifter från sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL räcker det dock inte med ett stort insynsintresse. Det måste också vara proportionerligt i förhållande till konsekvenserna för de enskilda huvudmännen av att uppgifterna blir offentliga. I det sammanhanget bör det dock också beaktas att offentlighet när det gäller dessa förhållanden även kan vara till fördel för de enskilda huvudmännen eftersom en oberoende granskning kan visa att de har ett välfungerande system för mottagande och att de följer uppställda principer.

När det gäller handlingar som utgör underlag för mottagande eller urval av barn eller elever i fristående skolor och förskolor bör insynen omfatta all information som är relevant för att kunna granska ett positivt eller negativt beslut om mottagande av en elev. Det gäller olika regler för mottagande och urval för olika skolformer. När det finns fler sökande än det finns platser behöver urval ske. I vissa fall är det reglerat hur urvalet ska gå till och på vilka grunder. I vissa fall finns det utrymme för huvudmannen att inom vissa ramar välja urvalsgrunder. I vissa fall finns det möjlighet att använda färdighetsprov. Regeringen gör bedömningen att insynsintresset är störst när det gäller att i efterhand kunna granska om ett mottagande och urval har gått korrekt till i förhållande till de urvalsgrunder som användes i det aktuella fallet. Däremot är insynsintresset inte lika starkt när det gäller ett framtida mottagningsförfarande, exempelvis uppgifter om vilka som står i kö för att börja vid en viss skolenhet påföljande år eller flera år framåt i tiden. Om huvudmannen, i de fall det är tillåtet, exempelvis tillämpar anmälningstid som urvalsgrund bör det vara möjligt att efter antagning inför en läsårsstart, eller när en plats blivit ledig under ett läsår, ta del av uppgifter om vilka som stått i kö för att få den platsen och när de anmäldes, utan att sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL hindrar det. Regeringen bedömer därför att förslaget till undantag från sekretessen enligt 19 kap. 1 §, i förhållande till utredningens förslag, bör begränsas till uppgifter som avser mottagnings- och urvalsförfaranden som är avslutade i den meningen att huvudmannen har lämnat besked till sökande om de har mottagits eller inte mottagits. Därmed kommer intresseanmälningar,

ansökningar om plats eller s.k. kölistor inte att undantas från sekretessen i större utsträckning än vad som behövs för insyn i avslutade ärenden. Det bör därför anges i lagtexten att undantaget avser uppgifter i avslutade ärenden. Det finns också ett intresse av insyn i hur huvudmannen lämnar information om den fristående skolan eller förskolan. Om exempelvis en huvudman för en ny skola avser att tillämpa anmälningstid som urvalsgrund, men bara skickar information till ett snävt urval av vårdnadshavare eller elever innebär detta en fördel för de som får informationen i förhållande till de som inte får motsvarande information. Det är inte förenligt med objektivitetsprincipen. Det är därför viktigt att det i ett avslutat förfarande för mottagande och urval kan granskas hur och till vilka en huvudman har lämnat information om skolan eller förskolan och hur man kan söka till den. Även sådana handlingar bör därför omfattas av undantaget från sekretessen.

Skolinformationsutredningen gör bedömningen att underlag för mottagande av barn och elever åtminstone delvis skulle kunna vara sekretessbelagda enligt 19 kap. 1 § OSL. Insynsintresset är dock så stort att det är en fördel om det är tydligt att uppgifterna är offentliga. Uppgifterna är specifika för verksamheten som huvudman inom skolväsendet. Det är således endast de ekonomiska förhållandena inom enskilda huvudmäns verksamhet som påverkas och där kommer offentligheten att gälla lika för alla. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att konsekvenserna för de enskilda huvudmännen av offentlighet för underlag för mottagande och urval i avslutade ärenden är godtagbara i förhållande till det stora intresset av insyn.

Personalens kvalifikationer och anställningsförhållanden har en koppling till aspekter av utbildningens eller omsorgens kvalitet. Intresset av insyn i uppgifter i ärenden om anställning och om löner är således stort. Även beträffande dessa uppgifter bör det beaktas att offentlighet kan vara en fördel för de enskilda huvudmännen eftersom en oberoende granskning kan visa att de har de förutsättningar för en god kvalitet som erfaren och välutbildad personal innebär. Det är angeläget att kunna granska påståenden att enskilda huvudmän försöker sänka sina kostnader genom att anställa mindre kvalificerad personal och hålla lönerna nere. Det skulle kunna handla om att en enskild huvudman anställer en olegitimerad lärare trots att det finns en legitimerad sökande, utan att det skulle kunna vara motiverat av att den legitimerade sökanden är olämplig av något annat skäl.

Med uppgifter i ärenden om anställning avses bl.a. cv, ansökningshandlingar och anställningsavtal. Utifrån den genomgång Skolinformationsutredningen gjort kring tillämpningen av 19 kap. 1 § OSL kan det antas att en del av dessa uppgifter kan vara offentliga även utan ett undantag från sekretess. Det är dock troligt att vissa uppgifter ändå skulle bedömas vara sekretessbelagda (jämför RÅ 1998 ref. 32 och RÅ 2003 ref. 28). Det kan t.ex. gälla uppgifter om personal i ledande ställning. Med hänsyn till det stora intresset av insyn skulle det dock vara en fördel om det är tydligt för såväl de enskilda huvudmännen som för den som begär att få ta del av allmänna handlingar att dessa uppgifter är offentliga. En sådan tydlighet skulle också minska tidsåtgången vid ett utlämnande eftersom det inte behöver ske någon sekretessprövning.

Ett skäl mot att undanta uppgifter från sekretess skulle kunna vara att personer avstår från att söka anställning om uppgifterna blir offentliga. Det skulle leda till ett sämre rekryteringsunderlag för de enskilda huvudmännen. Denna risk bör enligt utredningen inte överskattas. Motsvarande uppgifter inom offentligt bedriven verksamhet är offentliga. På en stor del av arbetsmarknaden för relevanta sökande är således uppgifterna redan offentliga. Det framstår därmed inte som rimligt att anta att rekryteringsmöjligheterna för enskilda huvudmän skulle påverkas nämnvärt om dessa uppgifter blir entydigt offentliga. En annan risk är att öppenhet kring personalens kvalifikationer och lönevillkor skulle kunna användas av konkurrenter för att ”locka över” anställda. Beträffande den risken kan man dock konstatera att insynen redan finns beträffande de som är anställda i den offentligt bedrivna skollagsreglerade verksamheten. Vidare skulle möjligheten att ta del av informationen gälla lika för alla utövare av skollagsreglerad verksamhet. Skolinformationsutredningen anser därmed att inte heller denna aspekt väger tyngre än skälen för offentlighet.

Sammanfattningsvis gör regeringen i likhet med Skolinformationsutredningen bedömningen att de enskilda huvudmännens behov av skydd för aktuella typer av uppgifter inte väger tyngre än det stora intresset av tillgång till uppgifterna. Även uppgifter i anställningsförfarande och om löner bör således undantas från sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL.

Regeringen gör vidare bedömningen att ytterligare ett undantag behöver göras från sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL i förtydligande syfte. Enligt 7 kap. 3 § OSL gäller att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i denna lag. Givet att de undantag som föreslås av utredningen medför att uppgifter om vilka barn och elever som har tagits emot hos en enskild huvudman kommer att vara offentliga, anser regeringen att det är viktigt att säkerställa att sådana uppgifter om dessa barn, elever eller vårdnadshavare, som inte har avsetts vara sekretessbelagda vid tillkomsten av sekretessbestämmelserna i 23 kap. OSL, inte kommer att bedömas omfattas av sekretess till skydd för uppgifter om affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 §. Det gäller t.ex. beslut om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Regeringen anser inte att det är sannolikt att en sådan bedömning skulle göras. Ett synsätt som innebär att den typen av uppgifter skulle omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 §OSL skulle bli en oförutsedd konsekvens av att 19 kap. 1 § OSL blir tillämplig hos enskilda huvudmän. Som anförts i avsnitt 7.4.1 är typiska uppgifter om affärs- och driftförhållanden som omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL t.ex. uppgifter om förvärv och överlåtelser, affärshemligheter av mera allmänt slag som verksamhetsriktlinjer och prissättningskalkyler, resultatrapporter, avtal, och strategiska beslut om verksamheten. Regeringen anser dock att det är viktigt att regleringen är tydlig och inte föranleder oförutsedda e contrario-tolkningar. Det bör därför att i lagtexten förtydligas att uppgifter om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare som inte är sekretessbelagda enligt 23 kap. OSL är undantagna från sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL.

Regeringen vill också förtydliga att det föreslagna undantaget endast avser sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL. Uppgifter som på grund av undantagsbestämmelsen undantas från denna sekretess kan ändå vara sekretessbelagda enligt någon annan sekretessbestämmelse. Exempelvis kan sekretess gälla för uppgifter i färdighetsprov som utgör underlag för mottagande och urval av elever, om det rör sig om ett kunskapsprov eller psykologiskt prov som avses i 17 kap. 3 c § OSL och ett röjande av uppgifterna kan antas motverka syftet med provet. Detsamma gäller för uppgifter om ingår eller utgör underlag för prov under utbildningen, t.ex. nationella prov.

I likhet med Skolinformationsutredningen anser regeringen att det nya undantaget från sekretessen i 19 kap. 1 § OSL bör placeras i direkt anslutning till aktuell sekretessbestämmelse. Undantaget bör därför placeras i en ny bestämmelse, 19 kap. 1 a § OSL. Bestämmelsen bör innebära att sekretessen enligt 1 § inte ska gälla hos sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § OSL för uppgifter i underlag för mottagande och urval av barn och elever, anställningsförfarande eller om lön, uppgifter om antal elever eller barn, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet, personalomsättning eller uppgifter om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare om sådana uppgifter är offentliga vid en tillämpning av 23 kap. OSL.

I avsnitt 7.4.2 föreslår regeringen att bestämmelsen i 19 kap. 2 § OSL om överföring av sekretess enligt 19 kap. 1 § i ett nytt andra stycke ska förses med ett undantag. Detta innebär att nämnda bestämmelse om överföring av sekretess inte ska gälla för uppgifter som en enskild juridisk person som är godkänd som huvudman inom skolväsendet lämnar till en annan myndighet för att fullgöra uppgiftsskyldigheter som avser verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman. *Lagrådet* föreslår att bestämmelsen i den föreslagna 19 kap. 1 a § om undantag från sekretessen i 19 kap. 1 § ska flyttas till 1 § som ett nytt tredje stycke för att det klart ska framgå att sådana uppgifter som avses i 1 a § inte ska anses som sekretessreglerade enligt 1 § vid tillämpningen av det nya andra stycket i 2 §. Regeringen konstaterar att det i OSL redan finns bestämmelser om överföring av sekretess i en paragraf, samtidigt som det görs undantag från sekretessen i en annan paragraf hos den myndigheten som sekretessen överförs från. Enligt regeringen framgår det klart av ordalydelsen av den föreslagna 19 kap. 1 a § att sekretessen enligt 19 kap. 1 § inte gäller hos huvudmännen för aktuella uppgifter, och att det därför inte överförs någon sekretess för dessa uppgifter till andra myndigheter enligt 19 kap. 2 §. I motsats till Lagrådet anser regeringen alltså att den i lagrådsremissen föreslagna utformningen och placeringen av den aktuella undantagsbestämmelsen i 19 kap. 1 a § OSL är ändamålsenlig och lämplig.

7.5 EU:s marknadsmissbruksförordning

Som framgår av avsnitt 3 görs i promemorian Offentlighetsprincipen i börsnoterade skolföretag (U2019/00366/GV) en analys utifrån bl.a. EU-rätten om offentlighetsprincipen kan införas hos huvudmän för fristående skolor som är börsnoterade bolag eller dotterbolag till börsnoterade

moderbolag. I de kommande avsnitten lämnas först en redogörelse för EU:s marknadsmissbruksförordning (avsnitt 7.5.1) och därefter redovisas regeringens bedömning i avsnitt 7.5.3.

7.5.1 EU:s marknadsmissbruksförordning

Förordningens tillämpningsområde

Europaparlamentets och rådets förordning 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk – EU:s marknadsmissbruksförordning – innehåller bestämmelser om förbud mot marknadsmissbruk (insiderhandel, marknadsmanipulation och olagligt röjande av insiderinformation) samt bestämmelser som syftar till att förhindra marknadsmissbruk och möjliggöra upptäckt av och ingripanden mot marknadsmissbruk.

Tillämpningsområdet för marknadsmissbruksförordningen anges i artikel 2. Definitioner av vissa termer och uttryck finns i artikel 3. När det gäller definitionerna hänvisas i flera av dem till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och direktiv 2011/61/EU (förkortat MiFID II) eller andra relevanta rättsakter.

Marknadsmissbruksförordningen är tillämplig på förfaranden avseende finansiella instrument. Med finansiella instrument avses aktier och andra överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, fondandelar och finansiella derivatinstrument (artikel 3.1.1 i marknadsmissbruksförordningen och artikel 4.1.15 i MiFID II). De finansiella instrumenten ska vara upptagna till handel på en reglerad marknad eller på en handelsplats i form av en multilateral handelsplattform (MTF-plattform), eller så ska en ansökan om upptagande till handel på någon sådan handelsplats ha lämnats in (artikel 2.1 första stycket a och b i marknadsmissbruksförordningen). Marknadsmissbruksförordningen ska också tillämpas på finansiella instrument med vilka handel bedrivs på en organiserad handelsplattform (OTF-plattform, artikel 2.1 första stycket c). Med reglerad marknad, MTF-plattform och OTF-plattform avses detsamma som i MiFID II (artikel 3.1.6–3.1.8 och artikel 4.1.21–4.1.23 i MiFID II). Även finansiella instrument vars värde beror på eller påverkar nämnda finansiella instrument omfattas, t.ex. derivatinstrument som inte handlas på någon handelsplats (artikel 2.1 första stycket d).

Vissa bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen gäller endast den som är emittent av finansiella instrument. Med emittent avses en privaträttslig eller offentligrättslig juridisk person som emitterar eller föreslår emission av finansiella instrument, där emittenten när det är fråga om depåbevis som motsvarar finansiella instrument, är den som emitterat de finansiella instrument som depåbeviset motsvarar (artikel 3.1.21).

Vissa bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen har ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/2809 av den 23 oktober 2024 om ändring av förordningarna (EU) 2017/1129, (EU) nr 596/2014 och (EU) nr 600/2014 för att göra offentliga kapitalmarknader i unionen attraktivare för företag och för att underlätta tillgången till kapital för små och medelstora företag. Ändringarna trädde i kraft den 4 december 2024. Reglerna i artikel 17 i marknadsmissbruksförordningen ska börja

tillämpas den 5 juni 2026, samma dag som medlemsstaterna senast ska ha vidtagit åtgärder för att följa förordningen.

I svensk rätt har MiFID II genomförts i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. I 1 kap. 4 b § i den lagen finns definitioner av olika aktörer på värdepappersmarknaden.

Med *börs* avses ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd enligt lagen att driva en eller flera reglerade marknader. Med *handelsplats* avses en reglerad marknad, en multilateral handelsplattform (MTF-plattform) eller en organiserad handelsplattform (OTF-plattform). Med *reglerad marknad* avses ett multilateralt system inom EES som sammanför eller möjliggör sammanförande av ett flertal köp- och säljintressen i finansiella instrument från tredje part – regelmässigt, inom systemet och i enlighet med icke skönsmässiga regler – så att det leder till ett kontrakt. Med *MTF-plattform* avses ett multilateralt system inom EES som sammanför flera tredjeparters köp- och säljintressen i finansiella instrument – inom systemet och i enlighet med icke skönsmässiga regler – så att det leder till ett kontrakt. Med *OTF-plattform* avses ett multilateralt system inom EES som inte är en reglerad marknad eller en MTF-plattform, och inom vilket flera tredjeparters köp- och säljintressen i obligationer, strukturerade finansiella produkter, utsläppsrätter eller derivat kan interagera inom systemet så att det leder till ett kontrakt.

Definitionen av insiderinformation

Definitionen av insiderinformation i marknadsmissbruksförordningen är omfattande och finns i artikel 7. Här avses med insiderinformation information av specifik natur som inte har offentliggjorts, som direkt eller indirekt rör en eller flera emittenter eller ett eller flera finansiella instrument och som, om den offentliggjordes, sannolikt skulle ha en väsentlig inverkan på priset på dessa finansiella instrumentet eller på priset på relaterade derivatinstrument (artikel 7.1 a). Vid tillämpning av den definitionen ska information som sannolikt skulle ha en väsentlig inverkan på priset på bl.a. finansiella instrument avse sådan information som en förnuftig investerare sannolikt skulle utnyttja som en del av grunden för sitt investeringsbeslut (artikel 7.4 första stycket).

Definitionen av insiderinformation är avgörande för tillämpningen av flera av de förbud och påbud som finns i förordningen. Den som har insiderinformation får t.ex. inte utnyttja den för att handla med finansiella instrument eller röja den för andra utan att det är berättigat. En emittent ska dessutom offentliggöra sådan insiderinformation som direkt rör emittenten.

Förbud mot att röja av insiderinformation

En person får inte olagligen röja insiderinformation (artikel 14 c). Vid tillämpningen av marknadsmissbruksförordningen anses olagligt röjande av insiderinformation föreligga när en person förfogar över insiderinformation och röjer den informationen till en annan person, utom i fall då röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden (artikel 10.1 första stycket). Detta ska tillämpas på alla

fysiska och juridiska personer i de situationer och under de omständigheter som avses i artikel 8.4 (artikel 10.1 andra stycket).

Artikel 8.4 ska tillämpas på varje person som förfogar över insiderinformation till följd av att den personen

1. är medlem av emittentens administrations-, lednings- eller kontrollorgan,
2. har aktieinnehav i emittenten,
3. har tillgång till information genom fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden, eller
4. ägnar sig åt kriminell verksamhet (artikel 8.4 första stycket).

Artikeln är även tillämplig på alla personer som förfogar över insiderinformation under andra omständigheter än de som avses i första stycket om denna person inser eller borde ha insett att det rör sig om insiderinformation (artikel 8.4 andra stycket).

Om information offentliggörs eller sprids och om rekommendationer tas fram eller sprids för journalistiska ändamål eller andra uttrycksformer i medierna, ska sådant offentliggörande eller sådan spridning av information, vid tillämpning av bl.a. artikel 10, bedömas med beaktande av bestämmelserna om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier samt de regler och normer som är tillämpliga på journalistyrket. Detta gäller dock inte om a) de berörda personerna eller personer nära knutna till dessa direkt eller indirekt får fördel eller vinst från offentliggörandet eller spridandet av den aktuella informationen, eller b) informationen offentliggörs eller sprids med avsikt att vilseleda marknaden när det gäller utbud och efterfrågan av eller pris på ett finansiellt instrument (artikel 21).

En emittent är skyldig att offentliggöra insiderinformation

En emittent ska så snart som möjligt informera allmänheten om insiderinformation som direkt berör den emittenten (artikel 17.1 första stycket). Emittenten ska se till att insiderinformationen offentliggörs på ett sätt som ger allmänheten en snabb tillgång till informationen och möjlighet till en fullständig och korrekt bedömning i rätt tid, och i förekommande fall, genom den officiellt utsedda mekanism som avses i artikel 21 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG. Emittenten ska inte kombinera offentliggörande av insiderinformation för allmänheten med marknadsföring av sin verksamhet. Emittenten ska under en period på minst fem år på sin webbplats lägga ut och låta vara tillgänglig all insiderinformation den är skyldig att offentliggöra (artikel 17.1 andra stycket).

Den 5 juni 2026 blir ett undantag tillämpligt från skyldigheten att offentliggöra insiderinformation. Det gäller insiderinformation som rör mellanliggande steg i en över tiden pågående process om de stegen är knutna till att förverkliga, eller resultera i, vissa omständigheter eller en viss händelse (artiklarna 7.2, 7.3 och 17.1). För sådan information ska det endast krävas att de slutliga omständigheterna eller den slutliga händelsen offentliggöras så snart som möjligt efter att de har inträffat.

En emittent får under vissa förutsättningar skjuta upp offentliggörandet av insiderinformation

En emittent får på eget ansvar skjuta upp offentliggörande av insiderinformation, förutsatt att följande villkor är uppfyllda:

a) omedelbart offentliggörande skadar sannolikt legitima intressen för emittenten,

b) det är inte sannolikt att ett uppskjutet offentliggörande vilseleder allmänheten, och

c) emittenten kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell (artikel 17.4).

Den 5 juni 2026 ändras villkoren något enligt följande

a) Det är sannolikt att omedelbart offentliggörande skadar legitima intressen för emittenten.

b) Den insiderinformation som emittenten har för avsikt att skjuta upp står inte i kontrast till det senaste offentliga tillkännagivandet eller annan typ av kommunikation från emittenten om samma fråga som den som insiderinformationen avser.

c) Emittenten kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell.

Från det datumet kommer inte heller sådan information som rör mellanliggande steg i en över tiden pågående process omfattas av bestämmelserna på att skjuta upp offentliggörande av insiderinformation (artikel 17.4a).

När offentliggörande av insiderinformation har skjutits upp i enlighet med bl.a. artikel 17.4 eller när insiderinformation som rör mellanliggande steg i en över tiden pågående process inte har offentliggjorts i enlighet med artikel 17.1, och det inte längre kan säkerställas att den insiderinformationen förblir konfidentiell, ska emittenten så snart som möjligt offentliggöra den insiderinformationen för allmänheten. Detta inbegriper situationer då ett rykte uttryckligen hänför sig till insiderinformation vars offentliggörande har skjutits upp i enlighet med punkt 4, eller till insiderinformation som rör mellanliggande steg i en över tiden pågående process och som inte har offentliggjorts enligt artikel 17.1, när detta rykte är tillräckligt tydligt för att påvisa att det inte längre kan säkerställas att informationen förblir konfidentiell. (artikel 17.7).

Om insiderinformation röjs till en utomstående som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden ska informationen offentliggöras fullständigt och effektivt, såvida inte den som mottagit insiderinformationen är skyldig att inte röja denna t.ex. på grund av ett avtal (artikel 17.8).

Sammanfattning av vad röjandeförbundet innebär avseende insiderinformation

Insiderinformation är information av visst slag som inte har offentliggjorts (artikel 7). En emittent ska, så snart som möjligt och på visst sätt, offentliggöra insiderinformation som direkt berör den emittenten (artikel 17.1). Från och med den 5 juni 2026 görs undantag för viss information. Om vissa villkor är uppfyllda får dock emittenten på eget ansvar skjuta upp offentliggörandet (artikel 17.4).

En person får inte olagligen röja insiderinformation (artikel 14 c). Ett olagligt röjande föreligger när en person förfogar över insiderinformation och röjer den till en annan person, utom i de fall då det sker som ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åligganden (artikel 10.1). Röjandeförbudet omfattar således insiderinformation som ännu inte

offentliggjorts i föreskriven ordning, även sådan information som emittenten beslutat skjuta upp offentliggörandet av.

7.5.2 Marknadsmissbruksdirektivet

Marknadsmissbruksförordningen kompletteras av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/57/EU av den 16 april 2014 om straffrättsliga påföljder för marknadsmissbruk (marknadsmissbruksdirektivet). Marknadsmissbruksdirektivets syfte och tillämpningsområde är detsamma som gäller för marknadsmissbruksförordningen (artikel 1.1).

Medlemsstaterna ska se till att olagligt röjande av insiderinformation straffbeläggs, åtminstone i allvarliga fall och när de begås med uppsåt (artikel 4). Vid tillämpning av marknadsmissbruksdirektivet uppstår olagligt röjande av insiderinformation när en person som förfogar över insiderinformation röjer denna information för en annan person, utom då röjandet sker som ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åligganden (artikel 4.2). Denna artikel ska tillämpas i enlighet med behovet av att skydda tryck- och yttrandefriheten (artikel 4.5). I skälen till direktivet anges att ingenting i direktivet syftar till att begränsa tryckfriheten eller yttrandefriheten i medierna i den utsträckning de är garanterade i unionen och medlemsstaterna, särskilt enligt artikel 11 i stadgan och andra relevanta bestämmelser. Detta bör betonas särskilt när det gäller röjande av insiderinformation i enlighet med bestämmelserna om sådant röjande i detta direktiv (skäl 28).

Marknadsmissbruksdirektivet har i Sverige genomförts genom lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Lagen innehåller en straffbestämmelse om obehörigt röjande av insiderinformation. Den som röjer insiderinformation döms, utom i de fall då röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande, för obehörigt röjande av insiderinformation till böter eller fängelse i högst två år. Om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs, eller om gärningen är ringa ska det inte dömas till ansvar (2 kap. 3 §).

7.5.3 Det är förenligt med marknadsmissbruksförordningen att införa offentlighetsprincipen

Regeringens bedömning

Bestämmelserna i EU:s marknadsmissbruksförordning om förbud mot att utnyttja eller olagligen röja insiderinformation innebär att sekretess gäller för uppgifter som utgör sådan information. Det bör inte införas någon ny sekretessbestämmelse.

EU:s marknadsmissbruksförordning hindrar inte att anställda och uppdragstagare i fristående förskolor, skolor och fritidshem – med undantag för vissa befattningshavare i ledande ställning – omfattas av meddelarskydd enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Utredningens bedömning (SOU 2024:28)

Utredningens bedömning stämmer i huvudsak överens med regeringens bedömning. Utredningen har beaktat och redovisat den bedömning som görs i promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336/GV).

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna har inte särskilt kommenterat bedömningen.

Svenskt Näringsliv anför att det är centralt att bestämmelserna i en insynslag inte leder till okontrollerad spridning av insiderinformation och att rätten till insyn därför inte bör omfatta information som utgör insiderinformation i börsnoterade skolföretag, eller dess moderbolag.

Academedia AB och *Svenskt Näringsliv* hänvisar till sitt remissvar på promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336/GV). Även *Almega Utbildning* hänvisar till remissyttrandet och det bifogade utlåtandet samt framför att det inte är prövat i domstol huruvida marknadsmissbruksförordningen sätter hinder för ett införande av offentlighetsprincipen i börsnoterade bolag. *Academedia AB* anför därutöver att det börsnoterade skolföretaget måste förhålla sig till de regler som börsen (Nasdaq) har för hur och när offentliggörande av information kan ske och hur ändring kan ske vad gäller tidpunkten för offentliggörande av information. *Academedia AB* anser att slutsatserna i departementspromemorian framstår som osäkra, vilket sammantaget med de synpunkter som framfördes i expertutlåtandet tydligt visar på alltför osäkra konsekvenser för att gå vidare med så en ingripande lagändring som införande av offentlighetsprincipen i privata börsnoterade rättssubjekt.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Skälen för regeringens bedömning

EU:s marknadsmissbruksförordning kan vara tillämplig hos juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet

Aktiebolag är den vanligaste typen av enskild juridisk person som är huvudman inom skolväsendet. En konsekvens av regeringens förslag blir att enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet blir skyldiga att på begäran lämna ut allmänna handlingar eller uppgifter ur handlingar, om det inte finns hinder mot utlämnande på grund av sekretess. Flera aktiebolag som är huvudmän inom skolväsendet ingår i koncerner med moderbolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad (”börsnoterade”). EU:s marknadsmissbruksförordning kan bli tillämplig på dessa företag.

Det finns i dag inte något aktiebolag, som är godkänt som huvudman inom skolväsendet, vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad eller en annan handelsplats. Däremot finns sådana huvudmän som ingår i en koncern som dotterbolag till ett aktiebolag vars aktier är upptagna till handel på en sådan handelsplats. I dessa koncerner är det således moderbolaget som är emittent i den mening som avses i

marknadsmissbruksförordningen, medan dotterbolaget är den huvudman som enligt regeringens förslag ska tillämpa bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar och som vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndighet. En konsekvens av förslaget blir att handlingar, t.ex. e-postmeddelanden, som skickas mellan ett dotterbolag som är huvudman och andra koncernföretag kan komma att anses ha kommit in till eller upprättats (expedierats) hos dotterbolaget, och därmed utgöra allmänna handlingar som på begäran ska lämnas ut om det inte finns hinder på grund av sekretess.

Förbudet mot olagligt röjande av insiderinformation i marknadsmissbruksförordningen gäller för varje person som förfogar över insiderinformation till följd av att den personen är medlem av emittentens administrations-, lednings- eller kontrollorgan eller har aktieinnehav i emittenten eller har tillgång till informationen genom fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden. I sammanhanget kan nämnas att det i vissa koncerner, där dotterbolag är huvudmän för fristående skolor, kan förekomma att samma personer är styrelseledamöter eller verkställande direktör i moderbolaget och styrelseledamöter i dotterbolaget.

Vidare omfattas alla personer som förfogar över insiderinformation under andra omständigheter, om denna person inser eller borde ha insett att det rör sig om sådan information. När det gäller dessa personer ställs det inte upp något krav på att de förfogar över informationen genom att ha fått den i någon viss egenskap eller på något visst sätt.

Uppgifter som avser förhållanden hos ett aktiebolag som är huvudman inom skolväsendet och är dotterbolag i en koncern med ett börsnoterat moderbolag kan utgöra insiderinformation om moderbolaget. Om sådan insiderinformation finns i en handling hos dotterbolaget får den inte röjas genom att handlingen lämnas ut eller röjs på något annat sätt. En befattningshavare hos dotterbolaget, t.ex. en styrelseledamot eller en verkställande direktör, som förfogar över insiderinformation om moderbolaget kan i sådana fall träffas av förbudet att röja sådan information. Även om sådana befattningshavare inte anses ha tillgång till informationen genom fullgörande av tjänst, verksamhet eller åligganden omfattas de av förbudet, om de inser eller borde ha insett att det rör sig om insiderinformation.

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att förbudet i marknadsmissbruksförordningen mot olagligt röjande av insiderinformation kan bli tillämpligt på en enskild juridisk person som är huvudman inom skolväsendet, såväl i det fallet att huvudmannen är ett börsnoterat aktiebolag som i det fallet att huvudmannen är dotterbolag till ett sådant bolag. Förbudet är direkt tillämpligt hos myndigheter som har tillgång till insiderinformation.

Sekretess gäller för insiderinformation som inte får röjas enligt EU:s marknadsmissbruksförordning

EU:s marknadsmissbruksförordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. En EU-förordning ska tillämpas som den har publicerats i EU:s officiella tidning och får inte införlivas med den nationella lagstiftningen eller skrivas om till nationell lagstiftning. En medlemsstat får därför inte vidta några särskilda åtgärder för att införliva

förordningens materiella bestämmelser med sin nationella rätt. Medlemsstaterna får inte heller, utan bemyndigande i förordningen, i nationell lagstiftning införa kompletterande bestämmelser i syfte att förtydliga oklarheter i förordningen. Det är en uppgift för de tillämpande myndigheterna och domstolarna. En EU-förordning kan påverka tillämpningen av nationella regler om offentlighet och sekretess, t.ex. utgöra hinder för nationella rättsregler enligt vilka uppgifter av visst slag inte får lämnas ut till enskild (EG-domstolens dom den 14 oktober 1999 i mål C-223/98).

Marknadsmissbruksförordningen innehåller bestämmelser om förbud mot att utnyttja insiderinformation för att handla med finansiella instrument eller röja sådan information för andra utan att det är berättigat. Dessa bestämmelser är direkt tillämpliga och har företräde framför nationell rätt.

En emittent är skyldig att, med undantag för insiderinformation som utgör mellanliggande steg i en över tiden pågående process, så snart som möjligt och på visst föreskrivet sätt offentliggöra insiderinformation som direkt berör emittenten (artikel 17.1). Ett sådant offentliggörande får skjutas upp om det sannolikt skulle skada legitima intressen för emittenten, men ett villkor för detta är att emittenten kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell (artikel 17.4), dvs. att den inte röjs i strid med röjandeförbudet. En skyldighet för en enskild huvudman inom skolväsendet att lämna ut en handling som innehåller uppgifter som utgör insiderinformation, eller att annars lämna ut sådana uppgifter, skulle kunna komma att stå i konflikt med EU-regleringen. För att en sådan konflikt mellan TF och EU-rätten inte ska uppstå krävs därför att sådana uppgifter omfattas av sekretess och därför inte ska lämnas ut.

I OSL finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Dessa bestämmelser avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmänna handlingar eller på något annat sätt (1 kap. 1 § andra stycket). I OSL avses med ”sekretess” ett förbud att röja en uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 §). Regeringen anser, i likhet med den bedömning som görs i promemorian, att röjandeförbudet i marknadsmissbruksförordningen enligt definitionen i OSL är en bestämmelse om sekretess. Denna sekretess måste anses gälla till dess att informationen offentliggörs på det sätt som föreskrivs i marknadsmissbruksförordningen.

En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lagen är OSL. En myndighet, t.ex. Finansinspektionen eller AP-fonderna, som förfogar över insiderinformation måste, för att inte bryta mot röjandeförbudet i marknadsmissbruksförordningen, kunna avslå en begäran om att få ta del av en allmän handling i vilken sådana uppgifter ingår. För att marknadsmissbruksförordningens och TF:s regelverk inte ska stå i konflikt med varandra krävs på grund av bestämmelsen i 2 kap. 2 § andra stycket TF att en hänvisning till förordningen finns i OSL.

I 9 kap. 1 § OSL anges att bestämmelser om förbud att röja eller utnyttja vissa uppgifter som sannolikt har en väsentlig inverkan på priset på finansiella instrument finns i EU:s marknadsmissbruksförordning och i

lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden (som genomför EU:s marknadsmissbruksdirektiv).

Av förarbetena framgår att bestämmelsen i 9 kap. 1 § OSL är avsedd som en upplysning om tystnadsplikter som föreskrivs i annan lag än OSL (prop. 1990/91:42 s. 110 jämförd med prop. 2016/17:22 s. 422). Om den uppgift för vilken tystnadsplikt gäller enligt marknadsmissbruksförordningen ingår i en allmän handling, ska den myndighet som prövar en begäran om att få ta del av handlingen avslå begäran, såvitt gäller den del av handlingen där uppgiften finns, för att inte bryta mot röjandeförbudet i marknadsmissbruksförordningen.

Förbudet mot röjande av insiderinformation i marknadsmissbruksförordningen måste således i lagstiftningsärendet ha ansetts omfatta även det fallet att sådan information röjs genom att en allmän handling lämnas ut. Bestämmelsen i marknadsmissbruksförordningen är direkt tillämplig. En materiell sekretessbestämmelse i OSL av samma lydelse som den i marknadsmissbruksförordningen är inte förenlig med det EU-rättsliga regelverket. Eftersom en EU-förordning har företräde framför nationell rätt är det inte heller möjligt att införa en från förordningen avvikande materiell bestämmelse i OSL. Bestämmelsen i 9 kap. 1 § OSL är endast en sådan hänvisning som avses i 2 kap. 2 § TF.

Sekretess gäller inte bara mot enskilda utan även mot andra myndigheter, och i vissa fall även inom myndigheter, samt mot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer (8 kap. 1–3 §§ OSL). Det förekommer emellertid situationer när andra myndigheters eller enskildas intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. I OSL finns därför bestämmelser som innebär att en uppgift för vilken sekretess gäller ändå får lämnas ut under vissa förutsättningar. Vissa sådana sekretessbrytande bestämmelser har samlats i 10 kap. OSL. Exempelvis hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL).

EU:s marknadsmissbruksförordning är direkt tillämplig och har företräde framför nationell rätt. Nationella bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter får därför inte tillämpas, om det skulle innebära att insiderinformation röjs i strid med marknadsmissbruksförordningen. Även om insiderinformation röjs genom ett sådant uppgiftslämnande som avses i en sekretessbrytande bestämmelse är detta emellertid tillåtet enligt marknadsmissbruksförordningen, om det sker som ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åliggande (artikel 10.1). Bestämmelser i nationell lagstiftning om skyldighet för företag att lämna uppgifter till t.ex. en tillsynsmyndighet är inte unika för utbildningsområdet. Regeringen bedömer att ett sådant uppgiftslämnande omfattas av undantaget för fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande. Om insiderinformation röjs genom att huvudmannen för en fristående skola fullgör en i lag eller förordning föreskriven skyldighet att lämna information till en tillsynsmyndighet måste det anses ha skett som ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åligganden och därför vara tillåtet.

Regeringen anser, i likhet med vad *Finansinspektionen* framförde i sitt remissyttrande i sitt remissyttrande över promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336/GV), att ett utlämnande av allmänna handlingar som innehåller insiderinformation

bara kan utgöra ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande om det finns en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att insiderinformationen enligt lag faktiskt får lämnas ut, t.ex. med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL eller andra bestämmelser om undantag från sekretess. Som Finansinspektionen påpekade måste emittenten offentliggöra den insiderinformation som lämnats ut så snart som möjligt enligt bestämmelserna i artikel 17.1 i marknadsmissbruksförordningen, om sekretessen då inte överförs till mottagaren t.ex. enligt bestämmelserna i 11 kap. OSL eller genom ett förbehåll, eftersom det annars inte längre går att säkerställa att insiderinformationen förblir konfidentiell och att ett offentliggörande av den därför inte längre får skjutas upp (se artikel 17.4 c och 17.8 i marknadsmissbruksförordningen).

I 11 kap. 1–7 §§ OSL finns bestämmelser om överföring av sekretess som gäller när sekretessreglerade uppgifter lämnas från en myndighet till en annan (t.ex. till en tillsynsmyndighet, se 11 kap. 1 § OSL). Dessa bestämmelser är inte tillämpliga på uppgifter som inte får röjas på grund av förbudet mot olagligt röjande av insiderinformation. Detta följer av att röjandeförbudet blir direkt tillämpligt hos den mottagande myndigheten (se 11 kap. 8 § OSL). Om en emittent, eller en person som handlar på emittentens vägnar eller för emittentens räkning, röjer insiderinformation som ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åliggande, ska denna information offentliggöras. Skyldigheten att offentliggöra på sådant sätt röjd insiderinformation gäller dock inte, om mottagaren är skyldig att inte röja den mottagna informationen på grund av bl.a. lagar eller andra förordningar (se artikel 17.8).

Regeringen bedömer att den sekretess för insiderinformation som följer av hänvisningen i 9 kap. 1 § OSL till marknadsmissbruksförordningen gäller oavsett hos vilken myndighet eller i vilken verksamhet den förekommer. Om insiderinformation överlämnas från t.ex. en huvudman för en fristående skola till en tillsynsmyndighet på grund av uppgiftsskyldighet kommer därför sekretess att gälla för informationen hos tillsynsmyndigheten. Huruvida röjandeförbudet i artikel 14 gäller för mottagaren kan dock vara beroende av om denne inser eller borde ha insett att det rör sig om insiderinformation (artikel 10.1 andra stycket jämförd med artikel 8.4).

Meddelarskydd är förenligt med EU:s marknadsmissbruksförordning

I lagstiftningsärendet om anpassning till marknadsmissbruksförordningen och genomförande av marknadsmissbruksdirektivet behandlades frågan om EU-rättsakternas förenlighet med det svenska grundlagsskyddet för tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier. I propositionen Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk (prop. 2016/17:22 s. 91–94) gjorde regeringen bedömningen att bestämmelserna i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och marknadsmissbruksförordningen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL. Regeringen konstaterade att vissa av förbuden och påbuden i marknadsmissbruksförordningen kan strida mot några av de grundprinciper som TF och YGL vilar på: censurförbud, etableringsfrihet, ensamansvar, meddelarskydd,

särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning. Förbuden mot spridning av information i bestämmelserna om obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (artiklarna 14 c och 15) kan strida mot meddelarfriheten, dvs. envars rätt att straffritt lämna upplysningar för publicering i grundlagsskyddade medier. Bestämmelserna om obehörigt röjande av insiderinformation ska dock enligt direktivet och förordningen tillämpas med beaktande av bestämmelser om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier samt de regler och normer som är tillämpliga på journalistyrket, och regeringen ansåg att det således är förenligt med både förordningen och direktivet att låta de svenska grundlagarna ha företräde i dessa fall (prop. 2016/17:22 s. 91–94).

Meddelarfriheten för anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten hos myndigheter ansågs således inte begränsas av förbuden mot olagligt röjande av insiderinformation i marknadsmissbruksförordningen eller lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, som 9 kap. 1 § OSL hänvisar till (prop. 2016/17:22 s. 93). Någon bestämmelse som hänvisar till marknadsmissbruksförordningen infördes inte i 44 kap. OSL, som innehåller hänvisningar till bestämmelser om tystnadsplikt i andra lagar som inskränker friheten att lämna och offentliggöra uppgifter.

Regeringen anser att den bedömning om förenligheten av nationella bestämmelser om meddelarskydd med EU-rättsakterna som gjordes i propositionen Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk (prop. 2016/17:22) även gäller för anställda och uppdragstagare hos privata organ som ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Regeringens förslag i denna proposition innebär visserligen inte att TF och YGL blir direkt gällande för enskilda huvudmän i skolväsendet. Meddelarskydd för anställda och uppdragstagare hos sådana huvudmän följer enligt förslaget av vanlig lag, dvs. OSL. Det saknas dock anledning att i fråga om dessa anställda och uppdragstagare göra någon annan bedömning än den som gjordes i det tidigare lagstiftningsärendet. Den grundlagsreglerade meddelarfriheten innebär en rätt för enskilda att offentliggöra uppgifter eller lämna uppgifter för publicering utan risk för repressalier från det allmänna. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter utan risk för repressalier som enligt OSL gäller för anställda och uppdragstagare hos sådana privata organ som ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL, har samma innebörd som meddelarfriheten enligt TF och YGL har för anställda och uppdragstagare hos statliga och kommunala myndigheter, frånsett att vissa personer i ledande ställning är undantagna enligt regleringen i OSL. I marknadsmissbruksförordningen ställs inte något krav på att sådana nationella bestämmelser som ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna om olagligt röjande av insiderinformation måste finnas i grundlag (artikel 21 och skäl 77).

Ekobrottsmyndigheten framförde i sitt remissyttrande över promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336/GV) att brottsbekämpande myndigheter i vissa fall kommer att vara förhindrade att utreda misstänkta överträdelser av förbudet mot obehörigt röjande av insiderinformation på grund av meddelarfriheten. Regeringen konstaterar att rätten att lämna och offentliggöra uppgifter inte har företräde framför röjandeförbudet om de berörda personerna eller personer nära knutna till dessa direkt eller indirekt får

fördel eller vinst från offentliggörandet eller spridandet av den aktuella informationen, eller informationen offentliggörs eller sprids med avsikt att vilseleda marknaden när det gäller utbud och efterfrågan av eller pris på ett finansiellt instrument (artikel 21). Mot denna bakgrund anser regeringen att eventuella konsekvenser för brottsbekämpande verksamhet är godtagbara.

Några remissinstanser, bl.a. *Almega Utbildning* och *Svenskt Näringsliv*, anser med hänvisning till sitt remissvar på promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336/GV) att förslaget medför en beaktansvärd risk att ett börsnoterat skolföretag inte kan använda sig av möjligheten till uppskjutet offentliggörande av insiderinformation enligt marknadsmissbruksförordningen. Enligt dessa remissinstanser skulle det i så fall innebära en så långtgående inskränkning i möjligheterna för ett sådant företag att på ett normalt och ändamålsenligt sätt förhålla sig till sina informationsförpliktelser som börsbolag, att det är tveksamt om det vore möjligt att upprätthålla en börsnotering på hanterliga premisser. Dessa remissinstanser påpekar att en förutsättning för att ett börsbolag ska få skjuta upp offentliggörandet av insiderinformation är att bolaget kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell (artikel 17.4). Om bolaget inte gentemot sina medarbetare kan upprätthålla avtalad tystnadsplikt med avseende på insiderinformation som muntligen röjs till medier ter det sig svårt för bolaget att med fog kunna hävda att det kan säkerställa att den informationen förblir konfidentiell. Enligt dessa remissinstanser skulle uppskjutandemöjligheten i så fall i princip aldrig kunna användas, eftersom den bygger på förutsättningen att bolaget råder över informationens spridning, t.ex. genom att med bindande avtalsrättslig verkan kunna ålägga sina medarbetare tystnadsplikt. De anser det mycket osäkert om enbart det förhållandet att meddelarfriheten fyller ett angeläget syfte berättigar en tolkning som innebär att börsbolaget anses kunna säkerställa att viss information förblir konfidentiell när den i själva verket får röjas utan vare sig offentligrättsliga eller privaträttsliga konsekvenser. Enligt dessa remissinstanser bör lagförslaget därför ändras så att meddelarfrihet inte gäller om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt (t.ex. röjandeförbudet i artikel 10) – dvs. vad som redan i dag gäller enligt 5 § i 2017 års meddelarskyddslag – eller så att det på annat sätt åstadkoms att meddelarfriheten inte bryter igenom avtalad tystnadsplikt.

Som framgår av avsnitt 7.3 innebär förslaget i denna proposition att enskilda huvudmän inom skolväsendet ska omfattas av regleringen i OSL i stället för av regleringen i lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. En skillnad mellan OSL och lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter är att rätten att lämna uppgifter enligt meddelarskyddslagen inte gäller om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt (5 §). I promemorian görs bedömningen att röjandeförbudet i marknadsmissbruksförordningen torde vara att betrakta som en tystnadsplikt föreskriven i lag (se prop. 1999/2000:126 s. 135 f. och 272 samt NJA 2007 s. 227). Enligt promemorian gäller då inte rätten enligt meddelarskyddslagen att utan risk för repressalier lämna uppgifter för offentliggörande i förhållande till arbetsgivaren (jfr prop. 2016/17:31 s. 34 och 39–40). Det kan emellertid hävdas att röjandeförbudet inte omfattar ett uppgiftslämnande i syfte att information ska offentliggöras i

medierna eftersom spridning och offentliggörande av information för journalistiska ändamål ska bedömas med beaktande av bestämmelser om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier samt regler för journalistyrket. I så fall skulle inte någon skillnad finnas i detta avseende mellan OSL och lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

Förbudet att röja insiderinformation är inte en sådan tystnadsplikt i annan lag än OSL som inskränker meddelarfriheten (se 44 kap. OSL). I samband med lagstiftningen om anpassning till marknadsmissbruksförordningen och genomförande av marknadsmissbruksdirektivet infördes i OSL en ny bestämmelse om sekretess i Finansinspektionens verksamhet enligt lagen med kompletterande bestämmelser till marknadsmissbruksförordningen för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (30 kap. 6 a § OSL). Av förarbetena framgår att sekretessen avsetts gälla bl.a. uppgifter som lämnas då kreditinstitut eller andra finansiella institut enligt artikel 17.5 i marknadsmissbruksförordningen begär Finansinspektionens medgivande till uppskjutet offentliggörande av insiderinformation i syfte att bevara det finansiella systemets stabilitet (prop. 2016/17:22 s. 324). Sekretessen enligt dessa bestämmelser inskränker inte rätten enligt TF och YGL att meddela och offentliggöra uppgifter (30 kap. 30 § OSL). Även i ett sådant fall förutsätter uppskjutet offentliggörande att det kan säkerställas att informationen förblir konfidentiell (artikel 17.5). Detta har således ansetts förenligt med att meddelarfriheten för de anställda hos Finansinspektionen omfattar uppgifter som lämnas till myndigheten i ett sådant sammanhang.

I det tidigare lagstiftningsärendet har alltså riksdagen tagit ställning för att meddelarfriheten och meddelarskyddet inte ska inskränkas med anledning av förbudet att röja insiderinformation i marknadsmissbruksförordningen. Regeringen anser inte att det finns skäl att göra någon annan bedömning i detta ärende. Det ska vidare noteras att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har sina begränsningar.

Bestämmelserna om meddelarfrihet och meddelarskydd hos privata organ som ska jämställas med myndighet vid tillämpningen av OSL hänvisar till det som föreskrivs i TF och YGL. Det innebär att meddelarskydd endast gäller vid ett uppgiftslämnande för publicering som faller inom dessa grundlagars materiella tillämpningsområde. Utanför detta område är det möjligt att avtala om de anställdas tystnadsplikt (prop. 2016/17:31 s. 39). Grundlagarnas materiella tillämpningsområde bestäms efter innebörden av och syftet med tryck- och yttrandefriheten enligt 1 kap. 1 § första och andra styckena TF respektive YGL. Där anges att tryck- och yttrandefriheten enligt grundlagarna syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande och innebär en frihet att i skyddade medier uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst och – såvitt gäller TF – offentliggöra allmänna handlingar.

Skyldigheten att offentliggöra insiderinformation, och den därmed sammanhängande möjligheten att skjuta upp offentliggörandet, gäller vidare för emittenter som har ansökt om eller godkänt att deras finansiella instrument upptas till handel på en reglerad marknad eller en MTF- eller OTF-plattform (artikel 17.1). För närvarande finns det inte någon enskild huvudman inom skolväsendet som är en sådan emittent. Regeringens förslag i denna proposition innebär att det är den juridiska person som är

godkänd som enskild huvudman inom skolväsendet som ska jämställas med myndighet vid tillämpningen av OSL och omfattas av regleringen om meddelarskydd i OSL. I de fall en sådan huvudman ingår i en koncern medför förslaget inte att övriga företag i koncernen omfattas av denna reglering. I en koncern där moderbolaget är noterat och dess onoterade dotterbolag är huvudman inom skolväsendet är det därför endast dotterbolagets anställda och uppdragstagare som kommer att omfattas av meddelarskydd enligt OSL. Vidare innebär förslaget att vissa befattningshavare i ledande ställning hos huvudmannen – styrelseledamot, verkställande direktör, vice verkställande direktör, och styrelsesuppleant – undantas från bestämmelserna om meddelarskydd i OSL. Det kommer därför fortfarande att vara möjligt att träffa bindande avtal om tystnadsplikt med dessa personer liksom att ingripa arbetsrättsligt mot dem (prop. 2016/17:31 s. 34 och 39–40).

Som vidare nämnts inskränks inte rätten att meddela och offentliggöra uppgifter av den tystnadsplikt som följer av sekretessen enligt 30 kap. 6 a § OSL till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, när kreditinstitut eller andra finansiella institut enligt artikel 17.5 i marknadsmissbruksförordningen begär Finansinspektionens medgivande till uppskjutet offentliggörande av insiderinformation i syfte att bevara det finansiella systemets stabilitet (prop. 2016/17:22 s. 324). Även i ett sådant fall förutsätter uppskjutet offentliggörande att det kan säkerställas att informationen förblir konfidentiell (artikel 17.5). Som nämnts anser regeringen att det inte finns skäl att nu låta rätten att meddela och offentliggöra uppgifter inskränka de tystnadsplikter som följer av i de i denna proposition aktuella sekretessbestämmelser. Det är i stället upp till enskilda som överväger att ansöka om godkännande som huvudman inom skolväsendet att överväga vilken organisationsstruktur de anser vara lämpligast för verksamheten.

Det faktum att de ändringar som föreslås i propositionen föreslås på lagnivå och inte grundlagsnivå medför att lagen kan åsidosättas om den anses stå i strid med en överordnad norm med stöd av den s.k. lagprövningsrätten (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen). *JO* ansåg i sitt remissyttrande över promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336/GV) att det är otillfredsställande med en reglering som innebär att skyddet mot repressalier i OSL kan komma att underkännas vid en lagprövning. Regeringen konstaterar att det är ett normalt inslag i rättsordningen att det i efterhand kan prövas att lagar är förenliga med överordnade rättsnormer. I marknadsmissbruksförordningen finns inte något krav på att sådana nationella bestämmelser som ska beaktas vid tillämpningen av bestämmelserna om olagligt röjande av insiderinformation måste finnas i grundlag (artikel 21 och skäl 77). Regeringen anser därför att en reglering på lagnivå är tillräcklig.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att det inte är oförenligt med den EU-rättsliga marknadsmissbruksregleringen att låta rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av sekretessregleringen. Ett godkännande som huvudman innebär en överlåtelse av offentliga förvaltningsuppgifter, inklusive sådana som omfattar myndighetsutövning mot en enskild, till en enskild. Hela skolväsendet finansieras med offentliga medel och det är en grundläggande princip inom skolområdet att det så långt som möjligt ska

gälla lika villkor mellan offentliga och enskilda huvudmän. Då offentlighetsprincipen och meddelarfriheten gäller hos kommunala skolhuvudmän bör de också gälla hos enskilda huvudmän. Regeringen föreslår således att bestämmelserna i OSL om meddelarskydd ska gälla även för anställda och uppdragstagare hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

8 Handlingar ska arkiveras och kommunen ska vara arkivmyndighet

8.1 Arkivlagen ska gälla för enskilda huvudmän i skolväsendet utom för mindre huvudmän som ska få lättnadsregler

Regeringens förslag

Det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla för arkiv hos juridiska personer som är godkända som enskilda huvudmän inom skolväsendet till den del arkivet hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet, med undantag för mindre huvudmän.

När det gäller mindre huvudmän ska det införas bestämmelser i skollagen om att de ska bevara och vårda allmänna handlingar så att rätten att ta del av dem kan tillgodoses i minst sju år. Handlingarna ska dock få gallras tidigare i samma utsträckning som är föreskrivet för motsvarande kommunal verksamhet i den kommun där huvudmannens verksamhet bedrivs.

I arkivlagen ska det finnas en upplysning om att det i skollagen finns bestämmelser om skyldighet för mindre huvudmän att bevara och vårda allmänna handlingar.

Bestämmelsen i skollagen om skyldighet för huvudmän för fristående skolor som sätter betyg att överlämna betygshandlingar till den kommun där skolan är belägen ska ändras till att gälla mindre huvudmän och huvudmän som är fysiska personer.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslagen eller har inga invändningar mot det. Bara ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt.

Malmö kommun ställer sig positiv till att de fristående skolorna också ska omfattas av arkivlagen eftersom arkiven utgör en del av det nationella kulturarvet men förutsätter att kommunerna får full kostnadstäckning och att finansieringsprincipen upprätthålls.

Flera remissinstanser motsätter sig förslaget i den del som innebär att mindre huvudmän ska undantas från arkivlagen.

Svenska Arkivförbundet och *Riksarkivet* lyfter problemet att viss forskning om skolverksamhet och utbildning förutsätter att handlingar från skolverksamheter bevaras över tid, och att enskilda mindre huvudmäns handlingar med förslaget inte kommer att vara tillgängliga för forskning. *Göteborgs kommun* bedömer att det saknas tillräckliga resonemang i betänkandet och promemorian om konsekvenserna av ett undantag från arkivlagen för mindre huvudmän utifrån allmänhetens och forskningens behov av insyn över tid.

Riksarkivet pekar också på att samhällsviktig information inom skolområdet inte kommer att skyddas om vissa enskilda huvudmän inte omfattas av arkivlagen.

Journalistförbundet framhåller att arkiveringsskyldigheten är viktig för att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken och kan inte se att det finns några skäl för att undanta mindre aktörer.

Statens skolverk avstyrker förslaget att mindre huvudmän ska vårda och bevara allmänna handlingar i minst sju åt. Skolverket anser att sju år är en för kort bevarandetid för viktig individrelaterad information som exempelvis åtgärdsprogram för en elev som ska ges särskilt stöd. Enligt Skolverket bör den typen av handling bevaras under elevens hela skolgång särskilt för att inte riskera att hamna i en situation där det saknas underlag avseende om lämpliga åtgärder vidtagits eller inte. Skolverket anser att en mer ändamålsenlig minsta bevarandetid vore att utgå från en minsta bevarandetid under elevens skolgång i den enskilda huvudmannens verksamhet. *Riksarkivet*, som betonar det finns ett etablerat regelverk för gallring av skolinformation, anser att bevarandetiden bör utökas samt att de handlingar som inte gallras därefter ska överlämnas till en arkivmyndighet. *IFAU* anser att handlingar om enskilda huvudmäns organisation, kostnader med mera bör arkiveras digitalt i stället för att gallras efter sju år (eller tidigare).

Simrishamns kommun anser att mindre huvudmän ska följa den plan för gallring av allmänna handlingar som tillämpas i den kommun huvudmannens skola, förskola eller fritidshem är belägen.

Stockholms kommun efterfrågar ett tydliggörande av huruvida kontrollen att lagens krav följs faller inom den kommunala förvaltningens befintliga tillsyn. *Halmstads kommun* konstaterar att tillsyn över de enskilda huvudmännens tillämpning av de föreslagna bestämmelserna kommer det att medföra ytterligare ett moment som ska granskas vid tillsyn.

Simrishamns kommun har inga synpunkter på förslaget om ändring av lagen gällande överlämning av betygshandlingar. *Eskilstuna kommun* betonar värdet av att fler handlingar ges samma skydd som betyg. Enligt kommunen kan ur ett rättsligt perspektiv elevhandlingar som åtgärdsprogram och pedagogiska utredningar ha minst lika stort värde ur ett långsiktigt perspektiv som betygen.

Enskilda huvudmän ska 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 §). Vid gallring ska dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket.

I arkivlagen har föreskrivits att det som enligt den lagen gäller för myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos de olika typer av privata rättssubjekt som enligt OSL ska tillämpa reglerna om handlingsoffentlighet. För enskilda organ som avses i 2 kap. 4 § OSL, dvs. de organ som anges i bilagan till OSL, ska det som enligt arkivlagen gäller för statliga myndigheters arkiv gälla, till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till OSL (2 § arkivlagen). För juridiska personer där kommuner eller regioner har ett rättsligt bestämmande inflytande ska det gälla som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheter (2 a § arkivlagen). Tidigare förslag om införandet av offentlighetsprincipen innebär att det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla för arkiv hos enskilda huvudmän inom skolväsendet (se SOU 2015:82, SOU 2016:62 och lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor). Skolinformationsutredningen har gjort samma bedömning.

Regeringen anser i likhet med *Malmö kommun* och *Svenska Arkivförbundet* att arkiven utgör en del av det nationella kulturarvet och att detta talar för att enskilda huvudmän inom skolväsendet i likhet med de offentliga ska omfattas av arkivlagen. Som *Riksarkivet* framhåller följer denna del av förslaget redan etablerade rättsregler och säkerställer ett långsiktigt bevarande av handlingar. Som utgångspunkt bör därför enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet omfattas av arkivlagen.

Regeringen bedömer därför att enskilda huvudmän inom skolväsendet som huvudregel ska omfattas av arkivlagen. Enskilda huvudmän inom skolväsendet är redan i dag underkastade bestämmelser om bevarande av vissa typer av handlingar, t.ex. ekonomiska handlingar. De bör därför redan ha vissa rutiner för arkivering och bevarande av specifika handlingar.

Enskilda mindre huvudmän ska inte vara skyldiga att tillämpa arkivlagens bestämmelser

Skolinformationsutredningens förslag till insynslag innebär att enskilda huvudmän inom skolväsendet ska ha en skyldighet att bevara och vårda handlingar som omfattas av rätten till insyn, men att denna skyldighet ska

innebära lägre krav på huvudmännen när det gäller bevarandetid än vad som gäller enligt arkivlagen. I promemorian föreslås att offentlighetsprincipen ska införas hos enskilda huvudmän och att arkivlagen ska gälla hos dem, men att arkivlagen inte ska gälla för mindre huvudmän. Sådana huvudmän föreslås i stället tillämpa bestämmelser om skyldighet att bevara och vårda allmänna handlingar som motsvarar de som finns i Skolinformationsutredningens förslag till insynslag.

Regeringen har i avsnitt 6.4 tagit ställning för att offentlighetsprincipen ska gälla hos enskilda huvudmän inom skolväsendet med vissa lättnadsregler för mindre huvudmän. Detta ställningstagande grundas på en avvägning mellan intresset av insyn och hänsyn till att den ökade administrativa bördan inte blir orimligt betungande för mindre huvudmän.

När det gäller dokumentation och hantering av specifika dokumenttyper omfattas redan i dag de enskilda huvudmännen av regelverk som innebär vissa krav på dokumentation och dokumenthantering. Sådana krav finns i skollagen, men även i patientdatalagen (2008:355) när det gäller elevhälsan eller bokföringslagen (1999:1078) och lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar när det gäller räkenskapsinformation. Krav på bevarande av handlingar förekommer dock inte i lika hög utsträckning som skyldigheter att upprätta dokumentation. Vad gäller kraven på dokumentation enligt skollagen finns det med få undantag inte några övergripande regler om hur dokument behöver hanteras eller sparas. Det kan därför antas att en anpassning till de skyldigheter som följer av arkivlagen medför en ökad administrativ börda som kan vara kännbar särskilt för mindre huvudmän. Till detta kommer att enligt arkivlagen kan avgifter tas ut för tillsyn och för övertagande av arkiv.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att enskilda mindre huvudmän kan ha svårt att leva upp till de skyldigheter som följer av arkivlagen för med sig och att det därför är rimligt att i deras fall ställa bevarandekraven lägre.

Flera remissinstanser invänder mot promemorians förslag i denna del. Enligt *Journalistförbundet* är arkiveringsskyldigheten viktig för att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken och förbundet kan inte se att det finns några skäl för att undanta mindre aktörer. *Riksarkivet* och *Svenska Arkivförbundet* påtalar att viss forskning om skolverksamhet och utbildning förutsätter att handlingar från skolverksamheter bevaras över tid, och att enskilda mindre huvudmäns handlingar med förslaget inte kommer att vara tillgängliga för forskning. Enligt Svenska Arkivförbundet förbises viktiga perspektiv: bevarande för forskning och kulturarv. Arkivlagen och allmänna handlingars bevarande utgår enligt Svenska Arkivförbundet inte enbart från arkivskaparens och dess intressenters behov. Även informationens sekundärvärde har stor betydelse. *Göteborgs kommun* anser att det är problematiskt att merparten av de enskilda huvudmännen inte kommer att omfattas av arkivlagen och anför att samhället sannolikt har ett intresse av forskning inom skolväsendet som inkluderar såväl offentliga som enskilda huvudmän. Kommunen konstaterar också att situationer där huvudmän vissa år faller under lättnadsreglerna och andra inte, kan medföra risk för fragmenterade arkiv.

Riksarkivet pekar också på att samhällsviktig information inom skolområdet inte kommer att skyddas om vissa enskilda huvudmän inte omfattas av arkivlagen. Det innebär att särskilt skyddsvärd information

riskerar att gå förlorad, vilket kan få allvarliga konsekvenser vid kris eller krig. Bevarande av skolinformation är också, enligt Riksarkivet, viktigt ur ett generellt informationsperspektiv, eftersom det skapar förutsättningar för vidareanvändning av data.

Göteborgs kommun anför att det ur ett elevperspektiv är viktigt att handlingar rörande elevens skolgång säkras för det fall en fristående huvudmans verksamhet upphör genom nedläggning eller konkurs och att det därför är önskvärt att frågan beaktas i den fortsatta beredningen, särskilt om arkivlagen inte ska tillämpas av samtliga huvudmän.

Regeringen anser att de rättssäkerhetsaspekter som Göteborgs kommun tar upp har särskild betydelse när det gäller de betyg eleven får efter avslutad utbildning. Det är angeläget att säkerställa att de bevaras under längre tid än minimitiden. Enligt skollagen ska huvudmannen för en fristående skola där betyg sätts lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen (29 kap. 18 §). Lägeskommunen ska sedan arkivera handlingarna. För att säkerställa att sådana betygsdokument bevaras längre än den tid som mindre huvudmän enligt regeringens förslag ska vara skyldiga att bevara allmänna handlingar, gör regeringen bedömningen att skyldigheten enligt 29 kap. 18 § att lämna över betygsdokument till lägeskommunen bör fortsätta att gälla för mindre huvudmän. Om en enskild huvudman som omfattas av arkivlagen upphör med sin verksamhet, t.ex. därför att huvudmannen går i konkurs, följer det av arkivlagen att dennes arkiv inom tre månader ska överlämnas till den kommunala arkivmyndigheten i den kommun där skolan är belägen (se avsnitt 8.2. och 14 § arkivlagen). Med hänsyn härtill bedömer regeringen att bestämmelsen i 29 kap. 18 § inte behöver fortsätta att gälla för huvudmän som omfattas av arkivlagen. Regeringen bedömer således att bestämmelsen bör ändras i enlighet härmed. När det gäller *Eskilstuna kommun*s synpunkt att fler handlingar bör ges samma skydd som betyg konstaterar regeringen att det inte finns något beredningsunderlag för ett sådant förslag.

När det gäller forskningen konstaterar regeringen att det bara är de enskilda mindre huvudmännen som undantas från arkivlagens tillämpningsområde och att de ska bevara handlingarna i sju år. Regeringen delar i och för sig uppfattningen att det är olyckligt att de krav som föreslås ställas upp för bevarande av allmänna handlingar hos de mindre huvudmännen inte garanterar att deras handlingar kan ingå i forskningsprojekt som avser längre tidsserier, men konstaterar samtidigt, dels att det är resultatet av den avvägning som regeringen gör mellan intresset av insyn och hänsyn till att den ökade administrativa bördan inte blir orimligt betungande för mindre huvudmän, dels att större enskilda huvudmän kommer att omfattas av arkivlagen och därmed kunna delta i sådan forskning.

Statens skolinspektion (Skolinspektionen), *Göteborgs kommun* och *Journalistförbundet* varnar för att situationer kan uppstå där huvudmän vissa år faller under lättnadsreglerna, och andra inte, vilket kan medföra bristande kontinuitet i arkiveringen av elevers handlingar. Journalistförbundet pekar på att en mindre huvudman som till exempel köps upp av en koncern måste ändra arkivsystem, vilket inte framstår som ändamålsenligt. Regeringen konstaterar att huvudmän för fristående skolor själva

kan bestämma hur många elever de vill ta emot och därmed har möjlighet att kontrollera sin storlek. De kan därigenom undvika de svårigheter det kan medföra att växla mellan att tillämpa olika regelverk för bevarande av allmänna handlingar.

Sammantaget anser regeringen att promemorians förslag innebär en rimlig avvägning mellan intresset av ökad insyn hos enskilda huvudmän och hänsynstagande till de mindre huvudmännens ökade administrativa börda. Regeringen föreslår därför att det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla för arkiv hos juridiska personer som är godkända som enskilda huvudmän inom skolväsendet till den del arkivet hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet, med undantag för mindre huvudmän. När det gäller mindre huvudmän ska det i skollagen införas bestämmelser om att de ska bevara och vårda allmänna handlingar en viss i lagen angiven tid så att rätten att ta del av handlingarna kan tillgodoses, se vidare i nästa avsnitt. Regeringen föreslår också att det i arkivlagen ska tas in en upplysning om att det i skollagen finns bestämmelser om skyldighet för mindre huvudmän att bevara och vårda allmänna handlingar.

En mindre huvudman ska bevara och vårda allmänna handlingar så att rätten att ta del av dem kan tillgodoses i minst sju år.

Det är nödvändigt med en skyldighet att bevara allmänna handlingar för att rätten att ta del av dem inte ska bli innehållslös. Frågan är då hur länge mindre huvudmän ska vara skyldiga att bevara allmänna handlingar för att rätten att ta del av allmänna handlingar ska tillgodoses, samtidigt som rimlig hänsyn tas till att kostnaderna och den administrativa bördan för huvudmännen begränsas. För att bevara handlingar på papper eller andra fysiska medium krävs utrymme och vissa andra materiella förutsättningar. Ju längre handlingarna ska bevaras, desto större resurser krävs. Även bevarande av digitalt material kräver resurser som blir mera omfattande över tid. Det gäller t.ex. teknik för att ändra format så att det digitala formatet blir lämpligt att långtidslagra. Intresset av insyn talar således för en lång bevarandetid medan strävan att begränsa den administrativa bördan talar för en kortare tid. Intresset av en enkel regel väger också tungt.

För vissa handlingstyper finns det redan krav på bevarande enligt annan lagstiftning. Exempelvis gäller enligt bokföringslagen (1999:1078) att räkenskapsinformation ska bevaras i sju år. Mot bl.a. denna bakgrund föreslår utredningen att en mindre huvudman ska vara skyldiga att bevara och vårda allmänna handlingar i minst sju år.

Riksarkivet, som betonar det finns ett etablerat regelverk för gallring av skolinformation*,* anser att bevarandetiden bör utökas samt att de handlingar som inte gallras därefter ska överlämnas till en arkivmyndighet. *IFAU* anser att handlingar om enskilda huvudmäns organisation, kostnader med mera bör arkiveras digitalt i stället för att gallras efter sju år (eller tidigare). *Skolverket* avstyrker förslaget för individrelaterade handlingar och anser att sju år är en för kort bevarandetid för viktig individrelaterad information som exempelvis åtgärdsprogram för en elev som ska ges särskilt stöd. Den typen av handling bör enligt Skolverket bevaras under elevens hela skolgång särskilt för att inte riskera att hamna i en situation där det saknas underlag avseende om lämpliga åtgärder vidtagits eller inte.

Regeringen anser till skillnad från Skolverket att en tidsfrist som är kopplad till det enskilda barnet eller eleven framstår som olämplig av flera skäl. Den skulle medföra olika lång bevarandetid för olika huvudmän. Därmed blir tillämpningen av regeln relativt komplicerad. Vidare skulle en sådan regel endast vara relevant för handlingar som innehåller uppgifter hänförliga till enskilda barn eller elever. Regleringen skulle behöva innehålla kompletterande regler om bevarandetid för andra handlingar, t.ex. sådana handlingar som IFAU tar upp. Regeringen konstaterar också att även om det inte finns en uttrycklig regel om bevarande kan det i praktiken finnas starka skäl för en enskild huvudman att bevara handlingar så länge ett barn eller en elev finns kvar i verksamheten. En skyldighet att lämna uppgifter om enskilda barn och elever när eleven lämnar verksamheten finns också i 3 kap. 12 j § skollagen. Där anges att när en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan övergår från skolformen till en annan av de angivna skolformerna, ska den skolenhet som eleven lämnar till den mottagande skolenheten överlämna sådana uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången för eleven. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom skolformen. Det har vidare beslutats ändringar i skollagen som innebär att denna bestämmelse i samband med införandet av den tioåriga grundskolan ska utökas till att även innebära att inför eller i samband med att ett barn i förskolan övergår till en obligatorisk skolform ska den förskoleenhet som barnet lämnar till den mottagande skolenheten överlämna sådana uppgifter om barnet som behövs för att underlätta övergången för barnet. För att en huvudman ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna bestämmelse behöver huvudmannen bevara nödvändiga uppgifter.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att utgångpunkten bör vara en generell och enkel bestämmelse som medger viss flexibilitet. Regeringen bedömer att promemorians förslag att en mindre huvudman ska vara skyldig att bevara allmänna handlingar i minst sju år från den tidpunkt som handlingarna kom in till eller upprättades hos huvudmannen utgör en lämplig avvägning mellan intresset av ökad insyn hos enskilda huvudmän och hänsynstagande till de mindre huvudmännens ökade administrativa börda, samtidigt som formuleringen att det är fråga om en minsta tid är lämplig för att betona att det kan vara befogat att bevara vissa typer av handlingar under längre tid än så. Handlingar förblir allmänna handlingar så länge de förvaras hos huvudmannen. Om huvudmannen bevarar en allmän handling längre än sju år efter dess tillkomst, omfattas den fortfarande av rätten att ta del av allmänna handlingar. Detta gäller dock inte om handlingen endast finns kvar som säkerhetskopia (se 2 kap. 13 § andra stycket TF).

Hos en enskild huvudman som omfattas av arkivlagen kommer allmänna handlingar att kunna gallras i enlighet med föreskrifter som meddelas av lägeskommunen. Vissa handlingar kan gallras efter en relativt kort tid när handlingen inte längre behövs för verksamheten. Även mindre huvudmän bör ha motsvarande möjlighet att gallra sådana handlingar före utgången av bevarandetiden på sju år. *Simrishamns kommun* anser att mindre huvudmän ska följa den plan för gallring av allmänna handlingar som tillämpas i den kommun där huvudmannens skola, förskola eller fritidshem är belägen. Regeringen föreslår inte någon skyldighet för mindre huvudmän

att följa lägeskommunens gallringsplan. Däremot föreslår regeringen att mindre huvudmän ska få gallra handlingar före sjuårsfristens utgång om det är förenligt med den gallringsplan som lägeskommunen antagit och tillämpar.

Under den tid som handlingarna ska bevaras, ska de hållas ordnade och vårdas så att rätten att ta del av allmänna handlingar kan tillgodoses. Att handlingarna ska vårdas innebär att de ska skyddas mot förstöring, 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.

Remissinstanser har efterfrågat en regel om vad som ska ske med de allmänna handlingarna om en mindre huvudman upphör med sin verksamhet. Regeringen konstaterar att det i dagsläget inte finns några bestämmelser om överlämnande av handlingar om en enskild huvudman upphör med sin verksamhet. Som regeringen återkommer till i avsnitt 8.3 föreslår regeringen att det i arkivlagen ska, beträffande de enskilda huvudmän som ska omfattas av arkivlagen, införas ett bemyndigande för kommunerna att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av de enskilda huvudmännens arkiv och för förvaringen av övertagna arkiv. Då dessa avgifter utgör ett av skälen till att mindre huvudmän inte föreslås omfattas av arkivlagen föreslår regeringen ingen ändring i förhållande till dag. Om elever söker sig till andra huvudmän med anledning av att en mindre huvudman avser att upphöra med sin verksamhet har huvudmannen, som nämns ovan, enligt 3 kap. 12 j § skollagen en skyldighet att till den mottagande huvudmannen lämna sådana uppgifter som behövs för att underlätta elevens övergång. Regeringen utgår från att en mindre huvudman som avvecklar sin verksamhet även i övrigt anstränger sig för att avvecklingen ska ske så ansvarsfullt som möjligt.

Tillsynen av hur enskilda mindre huvudmän bevarar och vårdar handlingar ska skötas inom ramen för ordinarie tillsyn

I promemorians förslag till ändring i arkivlagen föreslås, trots att de enskilda mindre huvudmännen undantas från arkivlagens materiella bestämmelser, att kommunen ska vara tillsynsmyndighet även för dessa huvudmän. Regeringen bedömer dock att det inte finns skäl att ålägga kommunala arkivmyndigheter tillsynsansvar för även de enskilda mindre huvudmännen, då dessa inte kommer att omfattas av arkivlagen i övrigt.
Regeringen bedömer att tillsynen över hur mindre huvudmän tillämpar den särskilda regleringen i skollagen om bevarande och vårdande av allmänna handlingar ligger inom ramen för den ordinarie tillsynen enligt skollagen. I skollagen avses med tillsyn en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter (26 kap. 2 §). I förarbetena till skollagen anges bl.a. att i ett ärende som rör en skolfråga kan det även finnas inslag som t.ex. rör tillhandahållande av en allmän handling enligt 2 kap. TF. Det uttalas vidare att JK och JO inte har något sådant särskilt tillsynsområde som medför att Skolinspektionens tillsynsansvar begränsas på grund av bestämmelsen i 26 kap. 3 § andra stycket (prop. 2009/10:165

s. 895). I sistnämnda bestämmelse anges att Skolinspektionens tillsynsansvar inte gäller om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet. Detta innebär att Skolinspektionen enligt skollagen har tillsyn över hur de berörda huvudmännen för fristående skolor tillämpar den aktuella regleringen, och kommunerna har motsvarande tillsynsansvar när det gäller huvudmän för fristående förskolor och fristående fritidshem.

8.2 Kommunen ska vara arkiv- och tillsynsmyndighet för arkiv hos enskilda huvudmän som omfattas av arkivlagen

Regeringens förslag

De kommunala arkivmyndigheterna ska vara arkivmyndighet för och ha tillsyn över enskilda huvudmän inom skolväsendet som omfattas av arkivlagen.

Det ska i arkivlagen införas ett bemyndigande för regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana huvudmän.

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

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. I promemorian föreslås att kommuner ska vara arkivmyndighet också för enskilda mindre huvudmän.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Malmö kommun konstaterar att det finns såväl tradition som rutin för arkivhantering och arkivtillsyn i den kommunala sektorn och att det därför inte borde medföra några större svårigheter att kommunerna ska vara arkivmyndighet för de enskilda huvudmännen. Däremot ifrågasätter kommunen att ett sådant uppdrag inte skulle innebära några större kostnader för kommunen.

Eskilstuna kommun anser att den kommunala arkivmyndigheten behöver ges mandat att ge föreläggande och ställa krav på friskolorna. Detta är inte minst viktigt vid införande av rutiner för e-arkivering.

Stockholms kommun (Förskoleförvaltningen) anser att det behövs ett tydliggörande av huruvida det är kommunen som inom ramen för sin tillsyn ska se till att huvudmannen för förskola följer lagkraven enligt tryckfrihetsförordningen och arkivlagen.

Stockholms kommun (Stadsledningskontoret) anser att det behöver förtydligas vilken ansvarsroll kommunerna innehar utifrån dataskyddsförordningen med anledning av att de föreslås bli arkivmyndighet och ha tillsynsansvar. Kommunen anser också att det inte framgår vad ansvars-

rollerna innebär i förhållande till utlämningsansvaret i de fall den allmänna handlingen finns förvarad hos såväl den enskilda huvudmannen som arkivmyndigheten. Kommunen framför vidare att om huvudmän betraktas som arkivbildare kan det innebära stora konsekvenser för storstadskommunerna där flertalet skolföretag har sina säten trots att verksamheter bedrivs i andra kommuner.

Internationella Engelska Skolan i Sverige AB bedömer det som olämpligt att kommunerna, som bedriver konkurrerande skolverksamhet, ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de enskilda huvudmännens hantering av arkiven. Förslaget innebär även ökade kostnader för de enskilda huvudmännen då kommunerna ges möjlighet att ta ut avgifter för arkivtillsyn.

Kommunalförbundet Sydarkivera anser att ett förtydligande behövs om vad som menas med att verksamheten upphör, t.ex. om det rör sig om en specifik ort, eller om hela koncernen upphör.

Skälen för regeringens förslag

Den kommun där en enskild huvudman bedriver verksamhet ska vara arkivmyndighet för den verksamheten

I avsnitt 8.1 föreslår regeringen att juridiska personer som är godkända som enskilda huvudmän inom skolväsendet – med undantag för de som anses som mindre huvudmän – ska tillämpa de bestämmelser som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv. 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 samt verkställa föreskriven gallring i arkivet (4 och 6 §§ arkivlagen). För tillsynen av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen finns det arkivmyndigheter såväl inom den statliga som inom den kommunala förvaltningen. Frågan blir då vilken myndighet som bör bli arkivmyndighet när det gäller enskilda huvudmän inom skolväsendet som föreslås omfattas av arkivlagen. Valet står mellan å ena sidan den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, som var arkivmyndighet för skolväsendet när det var en statlig uppgift och dit många forskare vänder sig, och å andra sidan kommunala eller regionala arkivmyndigheter, som tagit över ansvaret för skolväsendets arkiv efter kommunaliseringen av skolan. Inget av dessa alternativ framstår som mer självklart än det andra och det finns för- och nackdelar med båda.

Den verksamhet som bedrivs av enskilda huvudmän inom skolväsendet är i första hand en uppgift för kommuner eller regioner. Motsvarande verksamhet som anordnas av det allmänna lyder därför under kommunala arkivmyndigheter. Här kan också uppmärksammas, vilket framgår av avsnitt 8.1, att huvudmän för fristående skolor där betyg sätts enligt skollagen har en skyldighet att lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen (29 kap. 18 §). Den kommunen ska sedan arkivera handlingarna. Kommunerna har således redan vissa uppgifter med anknytning till fristående skolors handlingar. Det framstår därmed inte som främmande att låta kommunala arkivmyndigheters ansvar utökas till tillsyn av samtliga allmänna handlingar som arkiveras hos de enskilda

huvudmän som föreslås omfattas av arkivlagen. Om uppgiften faller på de kommunala arkivmyndigheterna hålls vidare såväl kommunala skolors som fristående skolors arkivmaterial samman. Riksarkivet framstår därför som ett mindre lämpligt alternativ. Regeringen bedömer det i stället som mest ändamålsenligt att alla skolor, förskolor och fritidshem vars huvudman ska tillämpa arkivlagen, och som ligger i samma kommun, oavsett huvudmannaskap lyder under samma arkivmyndighet och tillämpar enhetliga arkivregler.

Denna uppfattning delas av *Sundsvalls kommun* och *Malmö kommun*. *Malmö kommun* konstaterar att det finns såväl tradition som rutin för hantering av arkiv och för arkivtillsyn i den kommunala sektorn och att ett införande av ett sådant förfarande därför inte borde medföra några större svårigheter. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* bedömer det som olämpligt att kommunerna, som bedriver konkurrerande skolverksamhet, ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de enskilda huvudmännens hantering av arkiven. Förslaget innebär även ökade kostnader för de enskilda huvudmännen då kommunerna ges möjlighet att ta ut avgifter för arkivtillsyn. Regeringen ser däremot fördelar med att kommunen har ett samlat ansvar som arkivmyndighet. Därmed kan enhetliga arkivregler gälla för alla skolor, förskolor och fritidshem i kommunen som omfattas av arkivlagen. En sådan ordning kan också antas underlätta allmänhetens tillgång till arkiverade handlingar. Regeringen föreslår därför att den kommunala arkivmyndigheten i den kommun där verksamheten bedrivs ska vara arkivmyndighet för och ha tillsyn över fristående förskolor, skolor och fritidshem som omfattas av arkivlagen.

När det gäller de enskilda mindre huvudmännen föreslår regeringen en annan ordning (se avsnitt 8.1).

Stockholms kommun framför att om huvudmän betraktas som arkivbildare kan det innebära stora konsekvenser för storstadskommunerna där flertalet skolföretag har sina säten trots att verksamheter bedrivs i andra kommuner. Regeringens förslag innebär att arkivlagen kommer att gälla för den enskilda huvudmannen, dvs. den juridiska person som är godkänd som huvudman. Enligt 2 kap. 5 § skollagen ska ett godkännande avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning. Regeringens förslag innebär att uppgiften som arkivmyndighet för enskilda huvudmän ska fullgöras av arkivmyndigheten i den kommun där verksamheten bedrivs. En sådan ordning underlättar tillsynen av enskilda huvudmän med verksamhet i flera kommuner. Om en sådan huvudman skulle stå under tillsyn av t.ex. den kommunala arkivmyndigheten i den kommun där huvudmannen har sitt säte skulle det medföra att den kommunen skulle utöva tillsynsansvar i andra kommuner. Det framstår som en mindre lämplig lösning. Det bör därför vara den kommunala arkivmyndigheten i den kommun där den fristående skolan är belägen som är arkivmyndighet och utövar tillsyn. Om en juridisk person är godkänd som huvudman för t.ex. flera fristående skolor som är belägna i olika kommuner kommer den kommunala arkivmyndigheten i respektive lägeskommun att ha tillsynsansvaret över respektive skola. Detsamma bör gälla om en huvudman bedriver verksamhet som omfattas av godkännandet, t.ex. administrativa funktioner, i någon annan kommun än där t.ex. en skola är belägen. I

sådana fall är det den kommun där den administrativa verksamheten bedrivs som är arkivmyndighet för den verksamheten.

När det gäller förskolan behövs det enligt *Stockholms stad (Förskoleförvaltningen)* ett tydliggörande av huruvida det är kommunen som inom ramen för sin tillsyn ska se till att huvudmannen följer lagkraven enligt tryckfrihetsförordningen och arkivlagen. Regeringen konstaterar att förslaget att offentlighetsprincipen ska införas hos enskilda huvudmän innebär att kommunen enligt 26 kap. 2 och 4 §§ skollagen har tillsyn över dels att offentlighetsprincipen tillämpas korrekt av sådana enskilda huvudmän för förskola som ska tillämpa offentlighetsprincipen fullt ut, dels över att enskilda mindre huvudmän för förskola korrekt tillämpar de lättnadsregler som i avsnitt 7.1.3 och 7.1.4 föreslås införas i skollagen. När det gäller arkivlagen föreslår regeringen att det ska vara den kommunala arkivmyndigheten som har tillsyn över att sådana huvudmän för förskola som omfattas av arkivlagen följer densamma. Detta ska framgå av arkivlagen. För mindre huvudmän för förskola kommer det, som anges i avsnitt 8.1, att vara kommunen som enligt 26 kap. 2 och 4 §§ skollagen har tillsyn över att de tillämpar de bestämmelser som i det avsnittet föreslås införas i skollagen om bevarande och vård av allmänna handlingar.

Ansvarsfördelningen mellan den enskilda huvudmannen som arkivbildare och arkivmyndigheten

Eskilstuna kommun anser att den kommunala arkivmyndigheten behöver ges mandat att ge förelägganden och ställa krav på friskolorna. Detta är enligt kommunen inte minst viktigt vid införande av rutiner för e-arkivering. Regeringen delar uppfattningen att det är viktigt att fristående skolor och förskolor följer reglerna och föreslår därför att det i arkivlagen ska införas ett bemyndigande för regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana enskilda huvudmän som omfattas av arkivlagen. För att, som Eskilstuna kommun föreslår, ge kommunerna befogenhet att meddela förelägganden finns det dock inte beredningsunderlag.

Stockholms kommun anser att det behöver förtydligas vilken ansvarsroll kommunerna innehar utifrån dataskyddsförordningen med anledning av att de föreslås bli arkivmyndighet och ha tillsynsansvar. Kommunen anser vidare att det inte framgår vad ansvarsrollerna innebär i förhållande till utlämningsansvaret i de fall den allmänna handlingen finns förvarad hos såväl den enskilda huvudmannen som arkivmyndigheten. I utredningen beskrivs dataskyddsförordningen i förhållande till förslagen om offentlighetsprincipen och insynslagen. I utredningen framgår att tillhandahållande, anordnande och bedrivande av utbildning är en uppgift av allmänt intresse avseende såväl förskola, skola som fritidshem. Förvarandet av handlingar som rör denna verksamhet hos enskilda huvudmän i egenskap av personuppgiftsansvariga, utgör behandling av personuppgifter för utförande av uppgift av allmänt intresse. Enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen är personuppgiftsansvarig den som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandling av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms i nationell rätt kan även den personuppgiftsansvarige utpekas i den nationella rätten. Som framgår i ett föregående stycke föreslår regeringen, i likhet med

utredningen, att respektive kommun som är arkivmyndighet ska kunna meddela föreskrifter om arkivvården hos enskilda huvudmän i kommunen. Som regeringen återkommer till i avsnitt 8.3 ska de även kunna meddela föreskrifter om avgift för tillsyn av arkiven och för förvaring och övertagande av arkiv. Stockholms kommun bedömer att kommunerna därmed i viss utsträckning bestämmer medlen för ett ändamål som föreslås framgå av nationell rätt. Regeringen delar denna uppfattning, men bedömer ändå att den enskilde huvudmannen är personuppgiftsansvarig för de handlingar som huvudmannen har upprättat eller som har inkommit till huvudmannen i dennas egenskap av huvudman inom skolväsendet så länge huvudmannen förvarar dem och att kommunen tar över personuppgiftsansvar för sådana handlingar som överlämnas till kommunen i egenskap av arkivmyndighet. När en arkivmyndighet övertar arkivmaterial från en annan myndighet övergår hela ansvaret för det materialet till arkivmyndigheten (9 § tredje stycket arkivlagen). Den som har överlämnat materialet förfogar därefter inte längre över detta och bestämmer inte heller längre över ändamålen och medlen för arkivmyndighetens behandling av de personuppgifter som förekommer i materialet. Arkivmyndigheten bär i stället personuppgiftsansvaret för de behandlingar som sker därefter. Den behandlingen sker för att utföra en i arkivlagstiftningen fastställd uppgift av allmänt intresse. Arkivmyndigheternas behandling av de personuppgifter som finns i det övertagna materialet kan därmed ske med dessa bestämmelser som rättslig grund. När det gäller frågan om tillsynsansvaret för EU:s dataskyddsförordning konstaterar regeringen att det i denna proposition föreslås vara kommunerna som är tillsynsmyndigheter enligt arkivlagen och att det är Integritetsskyddsmyndigheten som är tillsynsmyndighet för den personuppgiftsbehandling som sker hos de enskilda huvudmännen respektive hos kommunerna i egenskap av arkivmyndigheter (3 § förordningen [2018:219] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning).

Skolforskningsinstitutet och *Skolverket* bedömer att det kan finnas kommuner som behöver stöd för att med god kvalitet genomföra uppgiften att vara arkivmyndighet med tillsynsansvar för de enskilda huvudmännen. Skolverket menar att detta är av stor betydelse för såväl efterlevnad av regelverk och rättssäkerhet som för elevers och vårdnadshavares information inför val av skola. Enligt Skolverket skulle myndigheten kunna ha en uppgift att, i samverkan med SKR:s nya Kompetensgemenskap för informationshantering och med Riksarkivet som fortsatt samverkanspartner, genomföra stödjande insatser riktade till de enskilda huvudmännen i skolväsendet. Regeringen delar denna uppfattning och avser att ge Skolverket i uppdrag att stödja kommunerna i deras uppgift som arkivmyndighet för de enskilda huvudmännens arkiv.

Överlämning av arkiven

I arkivlagen finns bestämmelser som reglerar vad som händer när en myndighet upphör med sin verksamhet (se avsnitt 5.7). Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader såvida inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har beslutat något annat (14 §).

Stockholms stad (Förskoleförvaltningen) anser att ett förtydligande behövs i frågan om vem som tar över arkiven för de huvudmän inom förskolan som avslutar sin verksamhet eller går i konkurs. En enskild huvudman kan av olika anledningar upphöra med sin verksamhet. Det kan t.ex. vara på grund av konkurs eller nedläggning av verksamheten av andra skäl. Regeringens förslag innebär att det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana enskilda huvudmän som är juridiska personer och som inte omfattas av lättnadsregler. Det innebär att när en sådan huvudmans verksamhet upphör ska huvudmannens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader (14 §).

Kommunalförbundet Sydarkivera anser att ett förtydligande behövs om vad som menas med att verksamheten upphör, t.ex. om det rör sig om en specifik ort, eller om hela koncernen upphör. Som framgår av 2 kap. 5 § skollagen gäller ett godkännande som huvudman bara viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning. En juridisk person kan således ha flera godkännande som huvudman, för olika enheter i olika kommuner. Om den verksamhet som omfattas av ett godkännande läggs ned ska således huvudmannens arkiv för den enheten överlämnas till arkivmyndigheten i lägeskommunen inom tre månader (14 §).

8.3 Avgifter

Regeringens förslag

I arkivlagen ska det införas ett bemyndigande för kommunerna att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven och för förvaringen av övertagna arkiv.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Stockholms, Göteborgs och Malmös kommuner anför dock att de inte delar utredningens uppfattning att de tillkommande kostnaderna för kommunerna kommer att täckas av avgifter. De bedömer att antalet tillsynsobjekt kommer att öka betydligt vilket kan medföra ökade kostnader för bl.a. tillsyn och administration. Göteborgs kommun anser att förslaget att de ökade kostnaderna för respektive arkivmyndighet endast ska täckas genom tillsynsavgifter sammantaget behöver problematiseras och belysas ytterligare i det fortsatta arbetet. Enligt kommunen är det en förutsättning för genomförandet att det tillsätts resurser till kommunerna enligt finansieringsprincipen för att säkra finansiering av personal, systemstöd med mera som kommer att behövas för att kunna möta de enskilda

huvudmännens behov av stöd, rådgivning samt eventuell tillsyn och förvaring av såväl analog som digital information.

Skälen för regeringens förslag

Kommunen ska ha rätt att meddela föreskrifter om avgifter

I kommunens budget för sin egen verksamhet som huvudman inom skolväsendet ingår kostnaderna för hantering av handlingsoffentligheten och därmed också arkiveringskostnaderna. Det är därför rimligt att enskilda huvudmän inom skolväsendet bidrar till den kostnad som uppstår på grund av tillsynen av förvaringen av allmänna handlingar. Regeringen anser att i normalfallet bör tillsyn finansieras genom avgifter, med full kostnadstäckning som mål (se t.ex. regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79 s. 19 f. och prop. 2014/15:117 s. 47). Regeringen föreslår därför att den kommunala arkivmyndighetens tillsyn finansieras genom avgifter. Det framstår som mest lämpligt att kommunerna får bestämma avgifternas storlek eftersom de kommer att ha kunskapen om tillsynsverksamhetens faktiska kostnader. Enligt bl.a. 2 kap. 6 § kommunallagen (2017:725) får kommuner och regioner inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Självkostnadsprincipen är tillämplig även i fråga om avgifter för tillsyn. Avgifterna bör beräknas så att den medför full kostnadstäckning.

Som framgår av avsnitt 8.2 ska ett arkiv från en kommunal myndighet som upphört med sin verksamhet, om arkivet inte överförts till en annan kommunal myndighet, lämnas över till arkivmyndigheten inom tre månader (14 § arkivlagen). Arkivmyndigheten har också rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Ett sådant övertagande kan ske efter överenskommelse eller på grund av ett ensidigt beslut av arkivmyndigheten (9 §). Arkivmyndigheten kan alltså tvinga en huvudman som den har tillsyn över att överlämna sitt arkiv, t.ex. om huvudmannen inte sköter arkivet eller inte har lämpliga förvaringsmöjligheter. Dessa bestämmelser ska enligt förslaget gälla även för enskilda huvudmän inom skolväsendet som omfattas av arkivlagen. Det innebär att det kan uppkomma kostnader hos den kommunala arkivmyndigheten för övertaget arkivmaterial. Det kan vara såväl kostnader för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna som engångskostnader i samband med övertagandet. I likhet med vad som gäller för Riksarkivet ska den kommunala arkivmyndigheten kunna få ersättning för sådana kostnader genom att ta ut avgifter från den aktuella huvudmannen. Vid beräkning av avgifter vid övertagande av arkiv från en huvudman som upphör med sin verksamhet kan även kostnader för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna beaktas. Vid huvudmannens konkurs får avgiftskravet riktas mot konkursboet. Genom att avgifterna får bestämmas av kommunerna enligt självkostnadsprincipen kan de beräknas så att kommunerna får full ersättning för sina kostnader. Regeringen anser därför att det i arkivlagen bör föras in ett bemyndigande som möjliggör för kommuner att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven och för mottagande och förvaring av övertagna arkiv. Direktdelegation från riksdagen till kommunerna är enligt regeringsformen möjlig när det gäller

föreskrifter om sådana avgifter som nu är aktuella (se 8 kap. 9 § regeringsformen).

Ingen remissinstans har invänt mot den del av förslaget som innebär att kommuner ska kunna ta ut avgifter för tillsyn av arkiven och för förvaringen av övertagna arkiv. Storstadskommunerna *Stockholm, Göteborg* och *Malmö* anför dock att de inte delar utredningens uppfattning att de tillkommande kostnaderna för kommunerna kommer att täckas av avgifter. Storstadskommunerna bedömer att antalet tillsynsobjekt kommer att öka betydligt vilket kan medföra ökade kostnader för bl.a. tillsyn och administration. *Göteborgs kommun* anser att förslaget att de ökade kostnaderna för respektive arkivmyndighet endast ska täckas genom tillsynsavgifter sammantaget behöver problematiseras och belysas ytterligare i det fortsatta arbetet. Enligt kommunen är det en förutsättning för genomförandet 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.

Regeringen delar dock utredningens uppfattning att kostnaderna för den nya uppgiften som arkivmyndighet och tillsynsansvarig ska täckas genom avgifter, och således inte finansieras av staten genom anslag. Det framstår som ogörligt för staten att bedöma kommuners kostnader vid ett eventuellt arkivövertagande eftersom kommuner tillämpar olika rutiner och kostnaderna beror på hur stort arkiv det är frågan om. Sådana kostnader kan därför variera avsevärt mellan kommuner. Eftersom fristående skolor inte är jämnt fördelade över landet (läsåret 2023/24 fanns det i Sverige närmare 100 kommuner som inte hade några fristående skolor alls) kommer vidare kostnader vid eventuell nedläggning av skolor att vara snedfördelade. Även detta talar emot en finansiering via anslag vilket medför en utfördelning av medel på kommunerna efter invånarantal. Genom att avgifterna får bestämmas av kommunerna själva enligt självkostnadsprincipen kan de beräknas så att berörda kommuner får full ersättning för sina kostnader.

9 Följdändringar i andra lagar

9.1 Följdändringar i skollagen

9.1.1 Bestämmelser som ger kommuner insynsrätt ska ändras

Regeringens förslag

Skollagens bestämmelser om rätt till insyn i verksamheten i en fristående skola för den kommun där skolan är belägen ska ändras så att insynsrätten inte längre ska tillgodose allmänhetens behov av insyn.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Bara ett fåtal remissinstanser har särskilt kommenterat förslaget.

Lunds universitet anser att de ändringar i skollagen som föreslås med anledning av offentlighetsprincipens införande hos huvudmän för fristående skolor är välavpassade och rimliga.

Göteborgs kommun anser att det är viktigt att kommunens befintliga rätt till insyn enligt skollagen också finns kvar för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter, eftersom 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.

Skälen för regeringens förslag

Som nämnts i avsnitt 5.8 har den kommun där en fristående skola är belägen rätt till insyn i verksamheten (se t.ex. 10 kap. 41 § och 15 kap. 34 § skollagen). Syftet är att lägeskommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och tillgodose allmänhetens behov av insyn (prop. 2013/14:112. s. 65). Regeringen konstaterar att i och med att rätten att ta del av allmänna handlingar införs hos enskilda huvudmän inom skolväsendet kan allmänheten vända sig direkt till huvudmannen. Därmed bortfaller behovet av lägeskommunens insynsrätt i syfte att tillgodose allmänhetens behov av insyn. Bestämmelserna i skollagen om lägeskommunens insynsrätt bör därför ändras så att insynsrätten inte längre ska utövas för att tillgodose allmänhetens behov av insyn. Som *Göteborgs kommun* betonar bör dock bestämmelserna om kommunernas insynsrätt i

fristående skolor kvarstå i den delen de syftar till att kommunerna ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen.

9.1.2 Bestämmelser om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet behöver anpassas

Regeringens förslag

Bestämmelsen i skollagen om tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet ska anpassas till att verksamheten hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet kommer att omfattas av offentlighets- och sekretesslagen. Tystnadsplikten enligt skollagen ska gälla i verksamhet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet som är fysiska personer samt i enskilt bedriven utbildning inom särskilda utbildningsformer eller enskilt bedriven annan pedagogisk verksamhet.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Bara ett fåtal remissinstanser kommenterar förslaget.

Norrtälje kommun anser att lagförslagen blir tydliga med denna ordning och ställer sig positiva till lagändringarna. *Sveriges skolledare* har inget att invända mot förslaget. *Lunds universitet* anser att de ändringar i skollagen som föreslås med anledning av offentlighetsprincipens införande hos huvudmän för fristående skolor är välavpassade och rimliga. *Uppsala universitet* påpekar att en följd av att OSL kommer att gälla för enskilda huvudmän som är juridiska personer, är att de skillnader som idag gäller mellan tystnadspliktsregleringen i 29 kap. 14 § skollagen och sekretessbestämmelserna i OSL när det gäller förskoleklass upphör, och att förslaget därmed bidrar till att åstadkomma en reglering som är så likartad som möjligt för offentliga och fristående huvudmän.

Skälen för regeringens förslag

Med sekretess avses enligt 3 kap. 1 § OSL ett förbud att röja en uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Sekretess innebär således både tystnadsplikt och handlingssekretess. Enligt 29 kap. 14 § skollagen får den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven verksamhet inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödjande 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. I förarbetena till skollagen anges att lagens bestämmelser om tystnadsplikt i fristående skolor motsvarar bestämmelserna i OSL om sekretess i

motsvarande verksamhet med offentlig huvudman (prop. 1995/96:200 s. 59 och prop. 2009/10:165 s. 602). Som *Uppsala universitet* påpekar stämmer dock inte detta när det gäller förskoleklassen eftersom det beträffande den skolformen finns vissa skillnader mellan 29 kap. 14 § och 23 kap. 1 och 2 §§ OSL. För att ingen dubbelreglering av tystnadsplikt ska förekomma har det i 29 kap. 14 § skollagen införts en påminnelse om att OSL gäller i det allmännas verksamhet.

En konsekvens av att enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet ska jämställas med myndigheter vid tillämpning av OSL är att bestämmelserna om sekretess i den lagen kommer att gälla i sådana huvudmäns verksamhet. Tystnadsplikten enligt 29 kap. 14 § skollagen bör därför inte längre gälla den som är eller har varit verksam hos en enskild huvudman inom skolväsendet som är juridisk person. Bestämmelserna om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen bör anpassas till detta. Som *Uppsala universitet* uppmärksammat blir en konsekvens av att OSL ska gälla för huvudmän för fristående förskoleklass att samma sekretessbestämmelser kommer att gälla i skolformen förskoleklassen oavsett huvudmannaskap, men det kan samtidigt konstateras att den reform som riksdagen har beslutat och som innebär att en tioårig grundskola ska införas medför att förskoleklassen upphör som skolform inom skolväsendet genom lagändringar som träder i kraft den 1 juli 2026, och ska tillämpas på utbildning efter den 30 juni 2028 (SFS 2025:729).

9.2 Lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter ska ändras

Regeringens förslag

Lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter ska ändras så att den inte gäller anställda och uppdragstagare hos enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget, men bara ett fåtal kommenterar det särskilt. *Norrtälje kommun* anser att lagförslagen blir tydliga med denna ordning och ställer sig positiva till lagändringarna. *Lunds universitet* anser att de ändringar i lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter, som föreslås med anledning av offentlighetsprincipens införande hos enskilda huvudmän, är välavpassade och rimliga.

Skälen för regeringens förslag

Lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter innebär att en motsvarighet till meddelarskyddet enligt OSL gäller för

anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och som tillhör bl.a. skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. eller 25 kap. skollagen (2010:800). Lagen ger dessa personer skydd mot efterforskning och ingripanden från verksamhetsutövarens sida när de lämnar uppgifter om verksamheten för offentliggörande i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller medverkar till framställningar i sådana medier. Lagen medför dock inte, till skillnad från vad som ofta gäller enligt OSL, någon rätt att lämna uppgifter till media för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter trots att de omfattas av tystnadsplikt (se avsnitt 5.2.1 och 5.6).

Regeringen föreslår i avsnitt 7.3 att bestämmelserna om meddelarfrihet och meddelarskydd i 13 kap. 2 § OSL ska gälla hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Av förarbetena till meddelarskyddslagen framgår att samma personkrets avses i den lagen som i 2 kap. 1 § andra stycket OSL (prop. 2016/17:31 s. 58).

10 Den tidsbegränsade bestämmelsen om sekretessgenombrott för uppgift om enskild huvudmans verksamhet behöver förlängas

Regeringens förslag

Den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen som syftar till att säkerställa tillgång till information om skolväsendet ska fortsätta att gälla fram till den 1 januari 2027.

Utredningens och promemorians förslag

Utredningen lämnar inte något sådant förslag. Inte heller i promemorian lämnas något sådant förslag.

Remissinstanserna

Statens skolverk påpekar att det tidsbegränsade undantaget i 24 kap. 8 a § OSL upphör att gälla ett halvår innan de remitterade ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Som nämnts i avsnitt 3 har Skolverket och Statistiska centralbyrån beretts tillfälle att yttra sig över ett förslag om förlängd giltighetstid för 24 kap. 8 a § OSL som stämmer överens med förslaget i rutan, men har inte haft några synpunkter.

Skälen för regeringens förslag

Som framgår i avsnitt 6.4 innebär regeringens förslag om införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän inom skolväsendet att det hinder för tillgången till information om skolväsendet som uppstått på grund av den ändrade tillämpningen av bestämmelsen om statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL får en långsiktig lösning. De lagändringar som genomför detta föreslås i avsnitt 9 träda i kraft den 1 januari 2027. Den tillfälliga bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL som bryter statistiksekretessen upphör dock att gälla redan den 1 juli 2026. Regeringen föreslår därför att den sekretessbrytande bestämmelsen ska fortsätta att gälla till den 1 januari 2027.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

De föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 januari 2027. Handlingar som före ikraftträdandet kommit in till eller upprättats hos enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet ska inte omfattas av rätten att ta del av allmänna handlingar.

Även de ändringar i skollagen och lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter som motiveras av offentlighetsprincipens införande hos sådana huvudmän ska träda i kraft den 1 januari 2027. Ändringen i arkivlagen ska träda i kraft den 1 januari 2029.

Bestämmelserna om tystnadsplikt i skollagen ska i sin äldre lydelse fortsätta att gälla för förhållanden som avser tid före ikraftträdandet.

Under 2027 och 2028 ska de bestämmelser i skollagen som innebär lättnader i förhållande till offentlighets- och sekretesslagen, och det undantag från arkivlagens tillämpningsområde som föreslås gälla för mindre huvudmän, även tillämpas på övriga enskilda huvudmän inom skolväsendet som omfattas av förslagen.

Utredningens förslag (2024:28)

Utredningens förslag stämmer inte överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår att de lagändringar som innebär att offentlighetsprincipen införs hos enskilda juridiska personer som är huvudmän inom skolväsendet ska träda i kraft den 1 juli 2026. Utredningen lämnar heller inga förslag som avser mindre huvudmän.

Promemorians förslag

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser har inte uttalat sig.

Statens skolverk tillstyrker förslaget om ikraftträdande, om en förlängning av det tidsbegränsade undantaget från 24 kap. 8 a § OSL till den 1 januari 2027 beslutas.

Malmö kommun anser att det är osäkert om tidsfristen fram till år 2026 kommer att räcka.

Skälen för regeringens förslag

De ändringar i offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen och skollagen som föreslås för att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän inom skolväsendet bör träda i kraft vid en tidpunkt som ger såväl de berörda enskilda huvudmännen som berörda myndigheter en rimlig tid för förberedelser. Den konsekvensändring som bör göras i lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter bör träda i kraft samtidigt med ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen bedömer att den 1 januari 2027 är en lämplig ikraftträdandetidpunkt för ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen, skollagen och meddelarskyddslagen. När det gäller ändringen i arkivlagen påpekar *Lagrådet* att även huvudmän som inte är mindre huvudmän ska ha en övergångsperiod under 2027 och 2028 då arkivlagen inte ska tillämpas för dem. Regeringen anser därför att ändringen i arkivlagen bör träda i kraft den 1 januari 2029.

Som anges i avsnitt 6.3 kan intresset för att ta del av handlingar hos enskilda huvudmän generellt förväntas vara större än vad det är för offentliga huvudmän, åtminstone under en tid efter att offentlighetsprincipen införts. Det kan också antas att intresset blir som störst för enskilda huvudmän som har flera enheter eller ingår i en koncern där flera koncernföretag är huvudmän inom skolväsendet. Det kan därför bli så att sådana större huvudmän under en begränsad tid får hantera en stor mängd ärenden om utlämnande av handlingar. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det på kort sikt finns behov av att ta hänsyn till den ökade administrativa belastningen även för större huvudmän som ingår i koncerner, men detta behov kan förutses vara övergående. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse som innebär att de lättnadsregler som regeringen föreslår ska gälla för enskilda mindre huvudmän, under två års tid efter ikraftträdandet ska gälla för samtliga enskilda huvudmän som föreslås omfattas av offentlighetsprincipen.

Av principiella skäl, bl.a. hänsyn till huvudmännens och andra enskildas rättssäkerhet, framstår det som olämpligt om regleringen om handlingsoffentlighet skulle göras retroaktivt tillämplig på handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före ikraftträdandet. Det skulle dessutom medföra en orimligt stor administrativ börda för huvudmännen om samtliga handlingar skulle omfattas. Den nya regleringen bör därför inte gälla för handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före ikraftträdandet. När det gäller ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen föreslår därför regeringen en övergångsbestämmelse med innebörden att rätten att ta del av allmänna handlingar hos berörda enskilda huvudmän bara ska omfatta de handlingar som från och med den 1 januari 2027 kommer in till eller upprättas hos huvudmannen i den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman. En sådan övergångs-

bestämmelse medför att någon särskild övergångsbestämmelse till ändringarna i arkivlagen inte behövs, eftersom en myndighets arkiv enligt 3 § arkivlagen bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet. På motsvarande sätt behövs inte någon sådan övergångsbestämmelse till ändringarna i skollagen. Det föreslås dock att bestämmelserna om tystnadsplikt i skollagen ska gälla i sin äldre lydelse för förhållanden som avser tid före den 1 januari 2027.

När det gäller meddelarskyddet bedöms några övergångsbestämmelser inte vara nödvändiga (jfr prop. 2009/10:81 s. 60).

12 Konsekvenser

Vilka berörs av förslagen?

Förslagen och bedömningarna i propositionen berör främst barn och elever i skolväsendet. Förslagen gäller barn och elever i förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. Vidare berörs elevers vårdnadshavare, enskilda huvudmän i skolväsendet, kommuner, forskare, journalister, samt allmänheten.

Förslagen om att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän syftar till att öka insynen i enskilda huvudmäns verksamhet i skolväsendet. Om offentlighetsprincipen införs säkerställs också tillgången till skolinformation, vilket har betydelse för elevers och vårdnadshavares möjligheter att välja skola och förskola, samt för myndigheter, universitet och högskolor m.fl. att bedriva forskning, utvärdera och analysera skolväsendet, liksom för allmänhetens insyn i skolväsendet. Förslagen berör också enskilda huvudmän samt deras rektorer, lärare och annan personal som ska hantera de handlingar som rätten till insyn avser.

Även kommuner berörs av förslagen i propositionen. En elevs hemkommun ansvarar bl.a. för att elever fullgör sin skolplikt samt fördelar medel till såväl sina egna förskolor, skolor och fritidshem som fristående förskolor, skolor och fritidshem. Genom införandet av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän, och därmed den långsiktiga lösningen när det gäller informationsförsörjningen på skolområdet, säkerställs att kommunen får tillgång till de uppgifter den behöver för bl.a. medelstilldelning. Hemkommunens möjlighet till insyn i de fristående förskolor och skolor där elever bosatta i kommunen går ökar även i övrigt. Kommuner prövar också enskilda som vill godkännas som huvudmän för fristående förskolor och fritidshem, och utövar tillsyn av dessa. Förslagen innebär vidare att kommunerna ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de enskilda huvudmännens hantering av arkiven.

Även statliga myndigheter berörs. Det gäller Statens skolverk som bl.a. ansvarar för den officiella statistiken på skolområdet, det nationella informationssystemet för skolväsendet, nationell uppföljning och utvärdering, nationella studier om måluppfyllelse, internationella studier om

skolväsendet, stöd till skolutveckling samt hantering av statliga stöd och bidrag på skolområdet. Skolverket ansvarar också för fortbildningen av rektorer vilken innehåller utbildning om myndighetsutövande. Skolverket kommer också att få vissa uppdrag i syfte att bl.a. stödja de enskilda huvudmännen när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen. Även Statens skolinspektion, Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) berörs på så sätt att de enskilda huvudmännen kommer att stå under deras tillsyn när det gäller deras tillämpning av offentlighetsprincipen. Vidare berörs Sveriges Domstolar, eftersom enskilda huvudmäns beslut att avslå framställningarna om utlämnande av allmänna handlingar kommer att kunna överklagas till kammarrätt och vidare till Högsta Förvaltningsdomstolen. Även Skatteverket skulle kunna beröras om enskilda huvudmäns beslut om avgifter för utlämnande av kopior eller avskrifter av allmänna handlingar kommer att kunna överklagas till myndigheten. Detta är en fråga som kommer att övervägas i arbetet med den kommande förordningen om avgifter hos enskilda huvudmän.

12.1 Konsekvenser för privata aktörer

Införandet av offentlighetsprincipen medför vissa kostnader för de enskilda huvudmännen

Införandet av offentlighetsprincipen får konsekvenser för enskilda huvudmän i skolväsendet. Enligt Skolverkets rapport Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan (2024) finns det fler än 1 000 huvudmän i grund- och gymnasieskolan, varav 290 är kommunala och omkring 750 är enskilda huvudmän. De enskilda skolhuvudmännen bedriver sammanlagt nästan 1 300 skolenheter. Inom förskolan finns det, enligt Skolverkets rapport Enskilda huvudmän i förskolan (2025), fler än 1 900 enskilda huvudmän som sammanlagt bedriver drygt 2 700 förskoleenheter.

I dag omfattas enskilda huvudmän inte av offentlighetsprincipen. Handlingsoffentligheten och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) är därför nya regelverk för aktörerna att tillämpa. Vissa insatser för att anpassa verksamheten till handlingsoffentlighetens krav blir därför nödvändiga. Vissa administrativa arbetsuppgifter med tillhörande kostnader kommer att tillkomma. Det gäller kostnader för löpande hantering av allmänna handlingar samt kostnader som är förknippade med förfrågan om utlämning av handlingar. Inledningsvis tillkommer även kostnader för uppbyggnad av rutiner, inköp av exempelvis teknik och eventuellt arkivskåp samt utbildning.

Skolinformationsutredningen (SOU 2024:28) 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 hos 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.

Academedia AB har vissa synpunkter på antaganden och beräkningar av konsekvenser i både utredningens betänkande och promemorian. *Regelrådet* har dock bedömt båda konsekvensbeskrivningarna som godtagbara.

Antaganden om vilka huvudmän som ska få tillämpa lättnadsregler

Eftersom denna proposition innehåller förslag om lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän, är definitioner av huvudmäns storlek relevanta. Som nämnts i avsnitt 7.1.2 har Skolinformationsutredningen valt att analysera konsekvenserna för små, stora och medelstora enskilda huvudmän utifrån barn- eller elevantal (se SOU 2024:28, avsnitt 14.1). Utmärkande drag för små huvudmän som endast bedriver förskola är enligt utredningens klassificering att de i regel endast bedriver en förskoleenhet och har högst 28 barn (vilket motsvarar medianantalet inskrivna barn hos en enskild förskolehuvudman). Typiska medelstora huvudmän för förskolor har i typfallet 70 barn och bedriver 1–2 förskoleenheter.

När det gäller huvudmän som förutom förskola också bedriver skola, har den typiska lilla huvudmannen enligt utredningen endast en skolenhet och högst 200 barn och elever. Den typiska medelstora huvudmannen som förutom förskola också bedriver skola och fritidshem har en till två förskoleenheter och högst 400 barn och elever. För utredningens definitioner av små, stora och medelstora huvudmän, se tabell 14.1 i SOU 2024:28.

Det vanliga är att små och medelstora huvudmän för både skola och förskola inte ingår i en koncern.

Som också nämnts i avsnitt 7.1.2 föreslår regeringen i remisspromemorian Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän i skolväsendet, en definition av mindre huvudmän som utgår från det antal enheter en huvudman bedriver. Enligt promemorian bedöms en huvudmans barn- och elevantal som ett mindre stabilt mått, eftersom det kan fluktuera från år till år. Efter remisskritik föreslår dock regeringen i denna proposition att definitionen av enskilda mindre huvudmän i stället ska utgå från en huvudmans högsta barn- och elevantal. Se vidare avsnitt 7.1.2.

Sammantaget föreslår regeringen två olika gränser för när enskilda huvudmän ska få tillämpa vissa lättnadsregler som avser hanteringen av allmänna handlingar. När det gäller huvudmän som bedriver förskola och skola, bara skola, skola och fritidshem eller bara fritidshem, ska sådana huvudmän som sammanlagt har högst 450 barn och elever, eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammanlagt har högst 450 elever, få tillämpa lättnadsregler. När det gäller huvudmän som endast bedriver förskolor ska de huvudmän som totalt har högst 100 barn få tillämpa lättnadsregler, liksom huvudmän som ingår i koncerner där koncernföretagen sammanlagt har högst 100 barn.

För att ange kostnader utgår regeringen från utredningens beskrivningar av förutsättningarna för små, medelstora och stora huvudmän och använder utredningens antaganden och beräkningar.

Liksom i Skolinformationsutredningens slutbetänkande är beräkningarna uppdelade på huvudmän som endast bedriver förskola respektive huvudmän som, förutom förskola, också bedriver skola och fritidshem. Detta beror på att kostnaderna skiljer sig åt mellan förskola och skola.

Idéburna Skolors Riksförbund pekar på behovet av statistik som visar hur stor andel av samtliga enheter som kommer att omfattas av offentlighetsprincipen med lättnadsregler samt hur stor andel elever respektive barn som finns vid dessa enheter. Skolverket har på förfrågan tagit fram sådan statistik gällande läsåret 2024/2025. När det gäller uppgifter om koncernförhållanden hämtas dessa från den årsredovisning koncernen senast har registrerat hos Bolagsverket. Det är främst aktiebolag som i nuläget är ålagda att lämna in sin årsredovisning till Bolagsverket. Det finns därför en viss osäkerhet i statistiken över huvudmän som ingår i koncerner. Regeringen vill vidare betona att friskolelandskapet är rörligt och att nya enskilda huvudmän tillkommer eller utökar sin verksamhet, samtidigt som andra huvudmän minskar eller rentav lägger ner verksamheten. Denna statistik bör därför betraktas som en ögonblicksbild för läsåret 2024/2025.

Tabell 1 nedan visar antalet och andelen huvudmän som endast bedriver förskola och har totalt högst 100 barn eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget har totalt högst 100 barn. Av tabellen framgår också hur många och hur stor andel av huvudmännen som definieras som större och som därmed inte kommer att få tillämpa lättnadsregler.

Tabell 1 Antalet och andelen enskilda huvudmän för endast förskola som kommer att få tillämpa lättnadsregler

Enskilda huvudmän	Antal	Andel
Mindre huvudmän, och huvudmän som ingår i mindre koncerner, som kommer att få tillämpa lättnadsregler	1 375	86 %
Större huvudmän, och huvudmän som ingår i större koncerner, som inte kommer att få tillämpa lättnadsregler	224	14 %
Totalt antal enskilda huvudmän	1 599	100 %

Källa: Skolverket

I tabell 2 nedan visas antalet och andelen enskilda huvudmän som förutom förskola också bedriver skola och fritidshem och som har totalt högst 400 respektive 500 barn och elever, eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget har totalt högst 400 respektive totalt högst 500 barn och elever. Regeringen har inte tillgång till statistik som gäller huvudmän och koncerner med specifikt totalt högst 450 barn och elever. Utifrån tabellen nedan går det dock att uppskatta antalet huvudmän som kommer att få tillämpa lättnadsregler till mellan 504 och 536 enskilda huvudmän (67 till 71 procent).

Tabell 2 **Antalet och andelen enskilda huvudmän för skola, förskola och fritidshem som har totalt högst 400 respektive 500 barn och elever**

Enskilda huvudmän	Antal	Andel
Huvudmän som har högst 400 barn och elever eller ingår i en koncern som sammantaget har totalt högst 400 barn och elever	504	67 %
Huvudmän som har högst 500 barn och elever eller ingår i en koncern som sammantaget har totalt högst 500 barn och elever	536	71 %
Totalt antal enskilda huvudmän	750	

Källa: Skolverket

I tabell 3 nedan åskådliggörs hur många och hur stor andel barn som går i fristående förskolor hos mindre huvudmän som endast bedriver förskola, liksom hos sådana huvudmän som ingår i mindre koncerner. Dessa barn går i förskolor som kommer att få tillämpa lättnadsregler. Av tabellen framgår också hur många och hur stor andel barn som finns hos större förskolehuvudmän och större förskolekoncerner.

Tabell 3 **Antalet och andelen barn hos mindre och större huvudmän för endast förskola**

Huvudmän som har högst 100 barn

Huvudmän för endast förskola	Antal barn	Andel barn
Mindre huvudmän, och huvudmän som ingår i mindre koncerner, som kommer att få tillämpa lättnadsregler	42 645	51 %
Större huvudmän, och huvudmän som ingår i större koncerner, som inte kommer att få tillämpa lättnadsregler	40 221	49 %
Totalt antal barn hos enskilda huvudmän	82 866	

Källa: Skolverket

I tabell 4 nedan åskådliggörs hur många barn och elever som går i fristående förskolor, skolor och fritidshem hos huvudmän som har totalt högst 400 respektive 500 barn och elever, eller ingår i en koncern som har totalt högst 400 respektive 500 barn och elever. Regeringen har inte tillgång till statistik som gäller barn och elever som finns hos huvudmän och koncerner med specifikt totalt högst 450 barn och elever. Utifrån tabellen nedan kan man dock uppskatta antalet barn i förskolor som kommer att få tillämpa lättnadsregler till mellan 9 255 och 9 803 (40 % – 42 %), antalet elever i grundskolor och anpassade grundskolor med lättnadsregler till mellan 50 831 och 58 825 (25 % – 29 %), och antalet elever i gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor med lättnadsregler till mellan 15 493 och 16 886 (13 % – 14 %).

Tabell 4 **Antalet och andelen barn och elever hos huvudmän som förutom förskola också bedriver skola och fristående fritidshem**

Huvudmän som har högst 400 respektive 500 barn eller elever

	Barn och elever hos huvudmän som förutom förskola bedriver skola och fritidshem					
Skolform	Förskola		Grundskola och anpassad grundskola		Gymnasieskola och anpassad gymnasieskola	
	Antal barn	Andel barn	Antal elever	Andel elever	Antal elever	Andel elever
Huvudmän som har högst 400 barn och elever eller ingår i en koncern som sammantaget har totalt högst 400 barn och elever	9 255	40 %	50 831	25 %	15 493	13 %
Huvudmän som har högst 500 barn och elever eller ingår i en koncern som sammantaget har totalt högst 500 barn och elever	9 803	42 %	58 825	29 %	16 886	14 %
Totalt antal elever hos enskilda huvudmän	23 085		201 446		118 432	

Källa: Skolverket. Huvudmän för förskola i denna tabell bedriver även enheter inom skola och/eller fritidshem.

Intresset för insyn väntas vara störst den första tiden

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). Med hantering av handlingar avses här att registrera eller hålla ordnade, arkivera eller bevara och lämna ut etc. (se vidare avsnitt 7 och 8). 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-

/kontrollrapporter från Miljöförvaltningen. För skolor är dokumentationskraven högre. Där finns t.ex. betygsdokumentation och skriftliga individuella åtgärdsplaner. Det betyder att fler handlingar hanteras inom skolan. Beräkningarna i denna proposition utgår därför från att huvudmän för skolor kommer att få fler förfrågningar om handlingar än huvudmän som endast bedriver förskolor. Det är troligt att en hel del av förfrågningarna hos huvudmän för skolor kan komma att gälla handlingar som rör elever. Handläggningen av sådana handlingar kräver sekretessprövning vilket är tidskrävande.

Beräkningen av kostnader utgår vidare från 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.

Kostnader antas främst uppstå för personalens arbetstid

Som framgår av avsnitt 11 föreslås alla enskilda huvudmän få tillämpa lättnadsregler de första två åren. Därefter föreslås endast mindre huvudmän få tillämpa lättnadsregler. Vid ett införande av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän uppskattas kostnader uppstå hos alla huvudmän i fråga om:

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

För huvudmän som på sikt inte föreslås få tillämpa lättnadsregler uppskattas kostnader dessutom uppstå i fråga om:

- arkivtillsyn, och
- administrativt system

Framför allt är det personalens arbetstid som uppskattas föra med sig kostnader, men även juridiskt stöd samt utbildning och kompetensutveckling. För större huvudmän som efter de första två åren föreslås få tillämpa offentlighetsprincipen fullt ut, tillkommer kostnader för den föreslagna tillsynsavgiften till arkivmyndigheten, samt eventuella kostnader för administrativt system för diarieföring och arkivering.

Lättnadsreglerna ger tidsbesparingar och därmed kostnadslättnader

Som framgår av avsnitt 7 i denna proposition innebär de föreslagna lättnadsreglerna, som ska gälla för alla enskilde huvudmän de första två åren, och därefter enbart gälla för mindre huvudmän, att kraven som följer av offentlighetsprincipen kommer att ställas lägre när det gäller

- skyndsamhet vid utlämnande,
- registrering av handlingar,
- på vilket sätt allmänheten kan ta del av handlingen, och
- bevarandetid.

De huvudmän som får tillämpa lättnadsregler ska hålla allmänna handlingar ordnade och vårda dem. På begäran ska huvudmännen lämna ut en allmän handling inom en tid som är rimlig med hänsyn bl.a. till det som begäran omfattar och verksamhetens omfattning, och handlingarna ska som huvudregel bevaras i minst sju år. 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. Allmänna handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för verksamheten behöver dock inte hållas ordnade. Huvudmannen ska också upprätta en mindre långtgående beskrivning över allmänna handlingar än vad som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Att hålla handlingarna ordnade och vårdade borde endast medföra marginellt ökad arbetstid för personalen och att upprätta en beskrivning över de allmänna handlingarna är en engångsinsats som bedöms underlätta för huvudmännen vid hanteringen av de allmänna handlingarna

Även lättnaden 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 lättnaden 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 utlämnade av en allmän handling. Vidare kan en anställd hos en huvudman med lättnadsregler hantera en begäran när verksamheten i övrigt ger mer utrymme att göra det.

Skolinformationsutredningens huvudförslag till insynslag innehåller motsvarande förslag till lättnader för hanteringen av handlingar som de som föreslås i denna proposition (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 det administrativa arbetet. 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 förutom förskola också bedriver skola och fritidshem (se SOU 2024:28, avsnitt 28.4). Utredningen uppskattar att lönekostnaderna vid införande av insynslagen uppgår till 70 procent av de lönekostnader som skulle tillkomma 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). 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 motsvarar förslagen om lättnadsregler i denna proposition de förenklade handläggningsreglerna i Skolinformationsutredningens förslag till insynslag. Med lättnadsregler uppskattas ökningen av berörd personals arbetstid därför bli mindre än med samma krav som för offentliga huvudmän. Eftersom förslaget om lättnadsregler till skillnad från alternativet med lista 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 för enskilda huvudmän med lättnadsregler uppgå till 80 procent av de lönekostnader utredningen uppskattat för handläggning med samma krav som för offentliga huvudmän, se nedan.

Lönekostnader för enskilda huvudmän som föreslås få lättnadsregler permanent

Utredningen bedömer att det hos små och medelstora enskilda huvudmän främst kommer att vara rektorer som sköter de uppgifter som följer med offentlighetsprincipen. Regeringen, liksom utredningen, uppskattar att 10 procent av den aktuella personens arbetstid hos de av de enskilda huvudmän som endast bedriver förskola och som regeringen definierar som mindre, kommer att ägnas åt arbetsuppgifter som följer av offentlighetsprincipen.

När det gäller huvudmän som förutom förskola också bedriver skola och fritidshem och som regeringen definierar som mindre, bedömer regeringen att uppgifter som kommer av offentlighetsprincipen kommer att kräva 15 procent av rektors arbetstid hos huvudmän som av utredningen klassas som små och 20 procent hos huvudmän som av utredningen klassas som medelstora.

Med utgångspunkt i utredningens kostnadsberäkningar utifrån typfall kan den årliga lönekostnaden för arbetsuppgifter som följer av offentlighetsprincipen hos huvudmän med lättnadsregler uppskattas på följande sätt.

När det gäller enskilda huvudmän för endast förskola som av regeringen definieras som mindre och föreslås få lättnadsregler permanent, behöver beräkningarna utgå från utredningens uppskattade kostnader för både typiska små huvudmän och för typiska medelstora huvudmän. Det beror på att regeringens definition av enskilda mindre huvudmän inkluderar huvudmän med ett större högsta antal barn (högst 100) än utredningens (högst 28). Den årliga lönekostnaden för sådana huvudmän som regeringen definierar som mindre och som föreslås få lättnader permanent uppskattas därmed motsvara de årliga kostnader utredningen anger för typiska små förskolehuvudmän, nämligen 62 400 kronor, och de kostnader utredningen anger för typiska medelstora förskolehuvudmän, nämligen 124 800 kronor.

Även för huvudmän som förutom förskola även bedriver skola och fritidshem utgår de uppskattade årliga lönekostnaderna för huvudmän som föreslås få tillämpa lättnadsregler permanent från utredningens angivna kostnader för typiska små och medelstora huvudmän. Den årliga lönekostnaden för små huvudmän med lättnadsregler uppskattas därmed till 123 520 kronor och för medelstora huvudmän till 227 200 kronor.

Lönekostnader för de enskilda huvudmän som endast får tillämpa lättnadsregler under de första två åren

De huvudmän som regeringen definierar som större har fler elever och kan även antas ha mer personal, vilket uppskattas generera fler handlingar och fler förfrågningar om utlämnade av allmän handling än hos mindre huvudmän. Kostnaderna för de uppgifter som offentlighetsprincipen för med sig beräknas därför bli för högre för dessa huvudmän. Å andra sidan har större huvudmän och huvudmän som ingår i större koncerner ofta tillgång till administrativ personal och centralt stöd i form av exempelvis juridisk kompetens. Större verksamheter har också stordriftsfördelar vid inköp och organisation. Vidare antar regeringen att handläggningen av allmänna handlingar hos huvudmän med större verksamheter kommer att skötas av både av rektorer och administratörer.

När det gäller större huvudmän som endast bedriver förskola antar regeringen, liksom utredningen, att arbetstiden för den personal som kommer att hantera de uppgifter som följer med offentlighetsprincipen kommer att utgöra 5 procent av en rektors arbetstid och 10 procent av en administratörs. Under de första två åren när även större förskolehuvudmän föreslås få tillämpa lättnadsregler, motsvarar det en lönekostnad på 78 800 kronor per förskoleenhet och år. För en typisk större huvudman med 15 förskoleenheter, innebär det en kostnad på knappt 1 182 400 kronor per år under det år den har lättnadsregler.

När det gäller huvudmän som också bedriver skola och fritidshem, utgår regeringen från utredningens antagande att 5 procent av en rektors arbetstid och 20 procent av en administratörs arbetstid kommer att ägnas åt arbetsuppgifter som följer med offentlighetsprincipen. För den typiska stora skolhuvudmannen med nio enheter motsvarar det en årlig lönekostnad om 1 224 000 kronor per år under det år den har lättnadsregler.

Lönekostnader för enskilda huvudmän när de efter de första två åren omfattas av offentlighetsprincipen fullt ut

Efter de första två åren föreslås huvudmän som inte definieras som mindre att omfattas av offentlighetsprincipen fullt ut. Kostnaderna beräknas då bli högre. Regeringen uppskattar i likhet med utredningen att typiska medelstora huvudmän som har fler än 100 barn i sin förskoleverksamhet beräknas ha lönekostnader som uppgår till 78 000 kronor per förskoleenhet, och med två enheter därmed totalt till 156 000 kronor per år. Större enskilda huvudmän som endast bedriver förskola beräknas ha lönekostnader motsvarande 98 500 kronor per år och förskoleenhet. För den typiska större förskolehuvudmannen som har 15 förskoleenheter ger det en årlig lönekostnad på knappt 1 478 000 kronor.

Typiska medelstora huvudmän som förutom förskola också bedriver skola och fritidshem, och har fler än 450 barn och elever, beräknas ha lönekostnader motsvarande 205 900 kronor per år och skolenhet. För den typiska medelstora enskilda skolhuvudmannen med en skolenhet och en förskoleenhet motsvarar det en årlig lönekostnad på 284 000 kronor per år. Större huvudmän beräknas ha lönekostnader motsvarande 170 500 kronor per år och skolenhet. För den typiska stora skolhuvudmannen med nio enheter innebär det med utredningens uppskattningar en total årlig lönekostnad på 1 530 000 kronor per år.

Vid vissa tillfällen kan huvudmännen komma att behöva juridiskt stöd

Liksom Skolinformationsutredningen bedömer regeringen att de enskilda huvudmännen vid vissa tillfällen kommer att behöva göra sekretessprövningar vid utlämnande av handlingar. Ibland kan dessa bedömningar vara förhållandevis komplicerade och förutsätta juridisk kompetens. 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 större koncern kan förväntas få juridiskt stöd inom sin organisation, medan mindre huvudmän kan behöva köpa in juridiska tjänster.

Kostnaderna för juridiskt stöd för enskilda huvudmän som omfattas av lättnadsregler 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 avsnitt 6 i denna proposition). Det är därför oklart i vilken utsträckning listan begränsar behovet av juridiska bedömningar.

Under de första två åren efter införandet föreslås som sagt samtliga enskilda huvudmän få tillämpa lättnadregler. Huvudmän för förskola med högst 100 barn, och huvudmän för skola, förskola och fritidshem med högst 450 barn och elever, föreslås få tillämpa lättnadsregler permanent. Kostnader för juridiskt stöd för huvudmän med lättnadsregler beräknas för dessa huvudmän enligt följande.

Kostnaden för inköp av juridiska tjänster för förskolehuvudmän som av utredningen klassas som små uppskattas till 12 000 kronor per år och för sådana som av utredningen klassas som medelstora till 20 000 kronor per år.

När det gäller huvudmän som förutom förskola också bedriver skola och fritidshem, uppskattas den årliga kostnaden för köp av juridiska tjänster till 20 000 kronor per år för huvudmän som av utredningen definieras som små, och till 28 000 kronor per år för huvudmän som av utredningen betecknas som medelstora.

I fråga om större huvudmän bedömer regeringen, liksom utredningen, att centralt placerade jurister hos större huvudmän kommer att behöva ge stöd i juridiska frågor motsvarande 5 procent av en heltidstjänst. Kostnaden uppskattas till 35 100 kronor per år under de två år de större huvudmännen får tillämpa lättnadsregler. Kostnaden gäller både huvudmän som endast bedriver förskola och huvudmän som också bedriver skola och fritidshem.

Efter de första två åren kommer huvudmän som har fler än 100 barn (förskola) och fler än 450 barn och elever (skola, förskola och fritidshem) att omfattas av offentlighetsprincipen fullt ut. Kostnaderna beräknas med utgångspunkt i Skolinformationsutredningens uppskattade kostnader för införande av offentlighetsprincipen (SOU 2024:28).

För förskolehuvudmän som har fler än 100 barn (av utredningen betecknade som medelstora) uppskattas de årliga kostnaderna för inköp av juridiskt stöd till 60 000 kronor årligen efter de första två åren.

För huvudmän som förutom förskola också bedriver skola och fritidshem och har fler än 450 barn och elever (av utredningen betecknade som medelstora) uppskattas kostnaderna för inköp av juridiska tjänster uppgå till 80 000 kronor årligen, efter de första två åren.

För större huvudmän uppskattas kostnaderna för juridiskt stöd till 58 500 kronor per år efter de första två åren. Kostnadsuppskattningen gäller både huvudmän som endast bedriver förskola och huvudmän som förutom förskola bedriver skola och fritidshem.

Som framgår av avsnitt 6 avser dock regeringen att ge Skolverket i uppdrag att ge stöd åt de enskilda huvudmännen för hanteringen av allmänna handlingar, t.ex. genom generell rådgivning om regelverket inom ramen för myndighetens upplysningstjänst. Detta tillsammans med kommande domstolspraxis kommer att underlätta bedömningarna, se vidare nedan.

Viss utbildning och kompetensutveckling kommer att behövas

Eftersom de arbetsuppgifter som följer av ett införande av offentlighetsprincipen i viss mån är nya för personalen hos de enskilda huvudmännen, bedömer regeringen att viss kompetensutveckling kommer att behövas. När det gäller små och medelstora huvudmän bedömer regeringen, liksom utredningen, att det i stor utsträckning är rektorer som kommer att utföra arbetsuppgifterna. Enligt Skolverkets måldokument för den statliga obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer syftar delkursen Skoljuridik och myndighetsutövning bl.a. till att stärka kompetensen i att ta det myndighetsansvar som åvilar rektorn enligt lagar, förordningar och andra styrdokument. Rektorer hos enskilda huvudmän bör alltså redan ha de grundläggande kunskaper om offentlighetsprincipen som krävs. I och med att regeringens förslag innefattar nya regler, dvs. lättnadsregler, och då även annan personal kan behöva utbildas i regelverket, har riksdagen enligt regeringens förslag i budgetpropositionen för 2026 beslutat att 6 miljoner kronor ska tillföras anslag 1:1 för Statens Skolverk för att Skolverket under 2026 ska kunna ge stöd i form av stödmaterial, kompetensutveckling och generell rådgivning om regelverket inom ramen för myndighetens upplysningstjänst.

Regeringen bedömer ändå, liksom utredningen, att de enskilda huvudmännen kan komma att ha vissa kostnader för kompetensutveckling med anledning av införandet av offentlighetsprincipen. Kostnaden för utbildning uppskattas till 2 200 kronor per år för typiska små huvudmän för endast förskola och till 4 400 kronor för typiska medelstora huvudmän. När det gäller huvudmän som förutom förskola också bedriver skola och fritidshem, uppskattar regeringen den årliga kostnaden till 2 540 kronor per år för typiska små huvudmän och till 4 700 kronor per år för typiska medelstora huvudmän (se vidare SOU 2024:28, 40 tabellerna 14.5 och 14.6).

För större huvudmän bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att det finns behov av en heldagsutbildning vart tredje år för rektor och administrativ personal. Kostnaden för denna beräknas för huvudmän som

endast bedriver förskola till 4 170 kronor per år, och för huvudmän som också bedriver skola och fritidshem till 4 500 kronor per år. Vidare behövs central utbildning och kompetensutveckling till en kostnad av 1 950 kronor per år för både huvudmän för endast förskola och huvudmän som också bedriver skola.

Huvudmän som inte får tillämpa lättnadsregler kommer att behöva betala en tillsynsavgift till den kommunala arkivmyndigheten

De kommunala arkivmyndigheterna föreslås bli arkivmyndighet för de enskilda huvudmän som ska tillämpa arkivlagen. Det gäller de huvudmän som inte definieras som mindre huvudmän, och som efter de första två åren föreslås omfattas av offentlighetsprincipen fullt ut, alltså huvudmän med fler än 100 barn (förskola) eller fler än 450 barn och elever (skola, förskola och fritidshem). Arkivmyndigheterna kommer då att få ökade kostnader vilket föreslås finansieras med en tillsynsavgift som betalas av huvudmännen (se vidare under rubriken om konsekvenser för kommunerna nedan). Kommunerna kommer att få beräkna tillsynsavgiften.

Regeringen beräknar, liksom utredningen, att tillsynsavgiften för en enskild huvudman kommer att uppgå till 16 800 kronor per skol- eller förskoleenhet. Detta motsvarar 24 timmars tillsyn och rådgivning till en timkostnad om 700 kronor. Kostnaden blir alltså högre ju fler enheter en huvudman bedriver. För den typiska medelstora huvudmannen (både huvudmän med endast förskola och huvudmän med förskola, skola och fritidshem), som bedriver två enheter, beräknas den årliga kostnaden till 16 800 kronor per enhet, dvs. sammanlagt 33 600 kronor. För den typiska större förskolehuvudmannen (som bedriver 15 enheter) beräknas den årliga kostnaden till 252 000 kronor medan den för den typiska större huvudmannen som förutom förskola också bedriver skola och fritidshem (med nio enheter), beräknas till 151 000 kronor.

De enskilda huvudmän som föreslås få tillämpa lättnadsregler kommer, som framgått ovan, inte att behöva tillämpa arkivlagen. De kommunala arkivmyndigheterna kommer därför inte att ansvara för tillsynen av dem. Således beräknas ingen tillsynsavgift för den gruppen av huvudmän.

Om en enskild huvudman upphör med sin verksamhet ska arkivet enligt förslaget överlämnas till den kommunala arkivmyndigheten. Arkivmyndigheten bör då kunna ta ut en avgift för detta från den enskilda huvudmannen. Detta bör dock bli aktuellt endast i undantagsfall. Kommunen kommer även i detta fall att få beräkna avgiften.

Större huvudmän kan behöva investera i administrativa system

Regeringen bedömer, liksom utredningen, att många av de mindre och medelstora enskilda huvudmännen bör kunna hålla sina handlingar ordnade och sökbara utan ett särskilt administrativt system. Det beror dels på att många av dem föreslås få tillämpa lättnadsregler som inte kräver diarieföring eller arkivering, dels på att de uppskattas hantera färre handlingar. Ingen kostnad för administrativa system beräknas därför för mindre och medelstora huvudmän.

För större enskilda huvudmän som uppskattas behöva hantera fler handlingar, och som föreslås att omfattas av offentlighetsprincipen fullt ut efter de första två åren, beräknas däremot en investeringskostnad för inköp

eller anpassning av administrativa system om 60 000 kronor per år. Det gäller både huvudmän som endast bedriver förskola och sådana som även bedriver skola. I kostnaden inkluderas löpande kostnader för att förvalta och utveckla system för e-arkiv och ärendehantering.

Uppskattade totala kostnader för enskilda huvudmän som föreslås få tillämpa lättnadsregler permanent eller under den första tiden

En summering av de kostnader som redovisas i föregående avsnitt resulterar i uppskattade totala kostnader för olika typer av enskilda huvudmän enligt tabell 5:

Tabell 5 Uppskattade totala årliga kostnader för mindre, medelstora och större huvudmän

Enskild huvudman		Med lättnadsregler	Utan lättnadsregler
Bedriver endast förskola	Typisk mindre huvudman	76 600 kronor	-
	Typisk medelstor huvudman	149 200 kronor	237 200 kronor
	Typisk stor huvudman (15 enheter)	1 341 950 kronor	1 912 950 kronor
Bedriver skola, förskola och fritidshem	Typisk mindre huvudman	146 060 kronor	-
	Typisk medelstor huvudman (2 enheter)	259 900 kronor	402 300 kronor
	Typisk stor huvudman (nio enheter)	1 361 550 kronor	1 841 950 kronor

Klicka här för att ange Källa eller Anm.

Det finns olika uppfattningar om de enskilda huvudmännens kostnader

Enskilda huvudmän och företrädare för enskilda huvudmän, bl.a. *Almega utbildning*, *Internationella Engelska Skolan AB*, *Sefif* och *Kunskapsskolan*, anser att utredningen och promemorian kraftigt har underskattat kostnaderna för de enskilda huvudmännen. Det gäller kostnader både med och utan lättnadsregler. Enligt Almega utbildning har utredningen underskattat omfattningen av utlämnande av handlingar i fristående förskolor och skolor och anser att en mer korrekt bedömning ligger i ett högre spann som utredningen beskriver i ett alternativt scenario. Även *Academedia AB* anser att merkostnaden snarare kan antas ligga i den övre delen av spannet. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att vissa administrativa uppgifter kommer att tillkomma för de enskilda huvudmännen, liksom vissa kostnader. Särskilt kännbart kan detta bli för mindre huvudmän. För att underlätta för de mindre huvudmännen i början har riksdagen därför, enligt regeringens förslag, i budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1) beslutat att 88 miljoner kronor ska tillföras anslaget 1:1 för Statens skolverk för ett införandebidrag för enskilda mindre huvudmän för

2026. Med införandebidraget kan de mindre huvudmännen t.ex. anlita juridisk kompetens, köpa in administrativa system, utveckla rutiner osv., och på så sätt bygga upp sin kapacitet inför införandet av offentlighetsprincipen.

Under de första två åren efter införandet föreslås alla enskilda huvudmän få tillämpa lättnadsregler vilka bedöms vara tidsbesparande och därmed kostnadsbesparande. Under den tiden har de större huvudmännen tid på sig att bygga upp rutiner och förbereda för att kunna hantera offentlighetsprincipens krav fullt ut. De enskilda mindre huvudmännen som har begränsad tillgång till centralt stöd och administrativ personal föreslås få lättnader permanent. Med denna lösning kan allmänheten få insyn i alla enskilda huvudmäns verksamhet samtidigt som de mindre huvudmännens administrativa arbete hålls nere.

Enskilda huvudmän ersätts för sina kostnader genom bidrag från kommunerna

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 3 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. Flera remissinstanser, däribland *Sundsvalls kommun*, ställer sig bakom denna bedömning. Samma bedömning görs av regeringen i denna proposition.

Flera av de remissinstanser som är eller företräder enskilda huvudmän argumenterar dock för att dessa bör kompenseras ekonomiskt för det ökade administrativa arbetet. Enligt *Academedia AB* bör utgångspunkten vara att full kostnadstäckning ska lämnas till de enskilda huvudmännen i analogi med den kommunala finansieringsprincipen. Regeringen instämmer dock med skolledaren och skoldebattören *Linnea Lindqvist* om att enskilda huvudmän redan idag är kompenserade ekonomiskt med en administrativ schablon vilket gör att de redan har ekonomiska möjligheter för den administration som följer med offentlighetsprincipen. Academedia AB anför dock att det kan finnas enskilda mindre huvudmän vars kostnader för de arbetsuppgifter offentlighetsprincipen för med sig överstiger den administrativa schablonen. Regeringen vill här framhålla att de mindre huvudmännen föreslås få tillämpa lättnadsregler med syfte att hålla nere det administrativa arbetet och därmed kostnaderna. Vidare vill regeringen framhålla att bedömningen att de enskilda huvudmännen inte behöver ersättas ekonomiskt för införandet av offentlighetsprincipen 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. *Sveriges*

Kommuner och Regioner (SKR) framför i sitt yttrande att organisationen står bakom utredningens förslag att utgå från samma princip.

Regelrådet noterar att både betänkandet och promemorian föreslår att ingen ersättning ska utgå för de nya kostnader som tillkommer av de olika alternativen. Regelrådet finner att det därför hade varit önskvärt med en beskrivning av vilka sidoeffekter förslagen kan få om berörda företag behöver göra omprioriteringar i sina budgetar för att hantera de kostnader som följer av förslaget. Flera enskilda huvudmän och företrädare för enskilda huvudmän, t.ex. *Svenskt Näringsliv, Stadsmissionens skolstiftelse* och *Almega Utbildning*, framför att det ökade administrativa arbetet kommer att föra med sig att viktiga resurser omfördelas från det pedagogiska uppdraget, vilket direkt skulle påverka kvaliteten på undervisningen och försvåra arbetet med att skapa en bra lärandemiljö. *Aspero Friskolor* framför att införandet av offentlighetsprincipen i sin helhet inte är lämplig att applicera på friskolor utan att samtidigt skapa risker för negativa konsekvenser för skolornas verksamhet och för elevernas utbildningskvalitet. *Fridaskolorna* anser att det är avgörande att noga överväga hur införandet av offentlighetsprincipen påverkar de ekonomiska prioriteringarna inom utbildningssektorn. En överföring av medel från undervisningen till administrativa kostnader riskerar enligt Fridaskolorna att stå i direkt konflikt med uppdraget att erbjuda högkvalitativ utbildning för eleverna.

Regeringen har förståelse för remissinstansernas farhågor, men vill åter framhålla att de enskilda huvudmännen redan ersätts för de administrativa kostnaderna för offentlighetsprincipen, i och med att ersättningsnivån beräknas utifrån de offentliga huvudmännens genomsnittskostnader. Under rubriken Konsekvenser för barn och elever återkommer regeringen till frågan om kvalitet i utbildningen vid införande av offentlighetsprincipen.

Förslagen om införande av offentlighetsprincipen bedöms godtagbara sett till företagens konkurrensförmåga och skillnader i storlek

Flera remissinstanser, däribland *Företagarna*, lyfter i sina yttranden fram att konsekvenserna av offentlighetsprincipen skulle kunna innebära nackdelar i konkurrenshänseende. Särskilt riskerar små huvudmän att drabbas av det ökade administrativa arbetet. Enligt *Fremia* kan införandet av det föreslagna regelverket för de små huvudmännen, utöver resursomfördelning från det pedagogiska uppdraget, även innebära verksamhetsnedläggning. Fremia framför att förslagen i praktiken gynnar en vidareetablering av större verksamheter på förskole- och skolmarknaden och medför konsekvenser som inte står i proportion till de syften som regeringen avser med direktivet. Syftet kan, enligt Fremia, knappast vara att slå ut mindre verksamheter som inte har administrativa resurser att lägga på administration och svåra sekretessbedömningar. Regeringen bedömer dock, i likhet med utredningen, att de små huvudmännen sannolikt kommer att hantera färre handlingar och därmed har möjlighet att hålla sin hantering enkel och på så vis begränsa kostnaderna. Vidare anser regeringen att förslagen till lättnadsregler kommer att begränsa såväl det administrativa arbetet som kostnaderna för de mindre huvudmännen. Risken för att mindre verksamheter ska slås ut bedöms som liten. *Regel-*

rådet konstaterar att promemorians förslag om lättnadsregler i sig kan ses som en alternativ lösning där särskild hänsyn tas till små företag. Regelrådet finner beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning som godtagbar. *Konkurrensverket* anser att det kan vara rimligt att tillämpa lättnader för huvudmän som bara driver en eller två skolor med relativt få elever. Sådana lättnader bör dock enligt Konkurrensverket inte innebära att vissa skolor undgår insyn i relevanta avseenden.

Några remissinstanser anser dock att förslagen om lättnadsregler kan bidra till snedvridning av konkurrensen. Fackförbundet *Kommunal* framför att om undantag av denna sort görs åläggs kommuner uppgifter som de privata undantas vilket skapar en snedvriden konkurrenssituation – systemet försöker lösa ett problem men skapar ett annat. *Nätverket för en likvärdig skola* och *SKR* pekar på att olika villkor kommer att råda för små och stora enskilda huvudmän. Enligt SKR skulle större huvudmän behöva följa strängare regler, medan mindre huvudmän skulle få lättnader, vilket kan leda till en orättvis konkurrenssituation. Regeringen bedömer dock i likhet med utredningen att enskilda mindre huvudmän saknar det centrala stöd som kommuner kan ge till små skolor och förskolor. Lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän gör det möjligt att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän. På så sätt kan steg tas mot lika villkor i skolväsendet samtidigt som hänsyn tas till de enskilda mindre huvudmännens förutsättningar. Som framgår av avsnitt 6.4 avser vidare regeringen att följa upp att lättnadsreglerna är ändamålsenliga både från insynssynpunkt och när det gäller att minska de mindre huvudmännens administrativa börda.

Några remissinstanser, t.ex. *Konkurrensverket*, uppmärksammar att en ökad transparens mellan konkurrerande företag kan innebära negativa effekter för konkurrensen. *Almega Utbildning* lyfter att offentlighets- och sekretesslagen tydligt är inriktad på myndigheters och offentliga organs verksamhet, och menar att vissa bestämmelser krockar med att privata förskole- och skolföretag verkar inom en konkurrensutsatt marknad och att många uppgifter behöver skyddas i konkurrenssyfte. *Svenskt Näringsliv* pekar på att förslaget att likställa de privata skolaktörerna med myndigheter är att de inte längre skulle omfattas av sekretessbestämmelserna till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. Denna uppluckring av sekretessen kan, enligt Svenskt Näringsliv, bli problematisk för de enskilda aktörerna ur konkurrenshänseende. *Nätverket för en likvärdig skola* anser i stället att dagens regelverk skyddar skolföretagen från insyn och sätter skolföretagens ekonomiska intressen framför samhällets behov av insyn. Uppgifter från privata skolföretag lämnas inte ut med hänvisning till att det kan påverka elevers val av skola och därmed även påverka företagens ekonomi. Enligt Nätverket för en likvärdig skola ska väljare och skattebetalare ha full insyn i hur verksamheten bedrivs och hur de offentliga medlen används. Även regeringen anser att allmänhetens insyn i enskilda huvudmäns verksamhet är av större vikt än att skydda huvudmännens ekonomiska intressen. Att bedriva utbildning inom det svenska skolväsendet är en offentlig förvaltningsuppgift som inkluderar myndighetsutövning och som omgärdas av ett omfattande regelverk. Det är viktigt att kunna granska att detta regelverk följs. Förslaget att enskilda huvudmän ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen medför dock att den sekretess som gäller i en myndighets

affärsdrivande verksamhet för uppgifter om affärs- och driftförhållanden kommer att gälla hos enskilda huvudmän (se avsnitt 7.4.1). Regeringen föreslår undantag från denna sekretess i syfte att reell insyn ska skapas i frågor som är viktiga för vårdnadshavare, elever, lärare, allmänheten, journalister och forskare (se avsnitten 7.4.2 och 7.4.3). Regeringen bedömer att dessa undantag är väl avvägda för att inte skada enskilda huvudmän, men ändå skapa öppenhet i frågor som är viktiga för utbildningens kvalitet. Sådan öppenhet är viktig för att vårdnadshavare och elever ska kunna göra informerade val av förskola och skola.

Några remissinstanser, bl.a. *Academedia AB*, befarar också att offentlighetsprincipen kan komma att missbrukas på så sätt att en stor mängd allmänna handlingar kan komma att begäras ut för att försvåra för verksamheten i fristående skolor. Även detta kan, enligt *Svenskt Näringsliv*, bli problematiskt ur konkurrenshänseende om oseriösa aktörer t.ex. ansöker om att få ta del av ett stort antal olika uppgifter och på så sätt orsakar en betydande arbetsbörda och kostnader för den privata aktören. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, risken för missbruk av offentlighetsprincipen generellt sett som liten. Det är rimligt att anta att det kommer att finnas ett stort intresse för att begära ut handlingar hos fristående förskolor och skolor inledningsvis när offentlighetsprincipen införs, men också att detta intresse kommer att avta efter ett tag.

Regelrådet konstaterar att de olika förslagen, både betänkandets och promemorians, kan påverka konkurrensförhållandena både positivt och negativt. Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på konkurrensen för berörda företag godtagbar.

En definition av mindre huvudmän som utgår från ett maximalt barn- och elevantal minskar risken för att större huvudmän kringgår reglerna

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) framför i sitt remissvar att promemorians konsekvensanalys borde ha inkluderat en bedömning av hur regeländringarna kan påverka skolmarknadens funktionssätt och framtida struktur. Som nämnts i avsnitt 7.1.2 påtalar IFAU, liksom andra remissinstanser, också att promemorians förslag till definition av enskilda mindre huvudmän, där huvudmän med högst två skolenheter ska få lättnader, riskerar att få till konsekvens att större huvudmän utformar sin organisation för att kunna kringgå reglerna och få tillämpa lättnadsregler trots att de egentligen inte har behovet. Regeringen har beaktat remissinstansernas synpunkter och ersatt enhetsbegränsningen i definitionen av mindre huvudmän med en begränsning som utgår från ett högsta antal barn och elever, och anser därmed att den analys IFAU efterfrågar nu har gjorts och att nödvändiga justeringar av förslaget vidtagits.

Införande av offentlighetsprincipen medför ett behov av informations-, utbildnings- och stödinsatser

Införandet av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän innebär att de enskilda huvudmännen får vissa nya uppgifter när det gäller t.ex. arkivering och bedömningar. Flera remissinstanser har påtalat att det kommer att finnas behov av olika informations-, stöd- och utbildningsinsatser inför och i samband med införandet. Regeringen, liksom *Fremia* och *Stads-*

missionens skolstiftelse, anser att det är av yttersta vikt att samtliga huvudmän har rätt kompetens och kan få stöd inför tillämpningen av de nya bestämmelserna, inte minst för att säkerställa elevernas rättssäkerhet.

Som stöd till kommuner och andra skolhuvudmän tillhandahåller olika myndigheter stödmaterial om hantering av handlingar, utlämnandefrågor och arkivering. Exempelvis tillhandahåller Skolverket juridisk vägledning om bl.a. förvaltningslagens regler om handläggning i skolan. Skolverket ger också i sin upplysningstjänst generell vägledning om reglering, främst inom skollagstiftningen men också gällande förvaltningslagen (2017:900). Även Integritetsskyddsmyndigheten tillhandahåller material som vänder sig till skolorna, däribland material om personuppgifter i skola och förskola. Andra exempel är skrifter och vägledningar utgivna av Kompetensgemenskap för informationshantering där SKR samverkar med Riksarkivet i frågor som rör hantering, bevarande och gallring av allmänna handlingar. Den tidigare Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, som nu har ersatts av Kompetensgemenskap för informationshantering, har exempelvis tagit fram skriftserien Bevara eller gallra. Där framgår t.ex. att elevlösningar ska gallras vid inaktualitet och att det kan vara när betygen är satta och tiden för omprövning har löpt ut. I syfte att informera de enskilda huvudmännen om gällande regelverk bör befintliga stödmaterial uppdateras eller anpassas för den nya målgruppen, och särskilda informationsinsatser kan behöva genomföras.

Idéburna Skolors Riksförbund anser att Skolverket bör åläggas att ta fram en kostnadsfri grundläggande utbildning för hantering av offentlighetsprincipen för de små huvudmännen och erbjuda denna i god tid innan ikraftträdandet. Riksförbundet anser vidare att det utöver fortbildning behövs en tydlig och lättillgänglig skriftlig handledning som ger personalen konkret stöd vid tillämpningen av den nya lagstiftningen. Regeringen instämmer och avser att ge Skolverket i uppdrag att ge stöd åt de enskilda huvudmännen genom stödmaterial, kompetensutveckling och generell vägledning om offentlighet och sekretess samt arkivering. Medel för Skolverkets insatser har beräknats i budgetpropositionen för 2026 (se vidare avsnittet om konsekvenser för myndigheter nedan).

Det ligger vidare i arkivmyndigheternas intresse att informera enskilda huvudmän om de krav som ställs enligt arkivlagen (1990:782) och kommunala arkivföreskrifter. Riksarkivet får enligt sin instruktion ge råd till enskilda i arkivfrågor och medel avsätts för kommunernas informationsinsatser, se nedan.

12.2 Konsekvenser för kommuner

Förslaget har vissa ekonomiska konsekvenser för kommunerna, vars tillkommande kostnader som arkivmyndighet ska ersättas genom avgifter

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte ska åläggas nya uppgifter utan att de får ersättning. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet (prop. 2006/07:100 s. 221).

I avsnitt 8 föreslås att kommunerna ska vara arkivmyndighet för de enskilda huvudmän som ska tillämpa arkivlagen, dvs. större huvudmän,

och därmed ha tillsynsansvaret för huvudmännens hantering av arkiven. Detta är en ny uppgift för kommunerna. För det löpande arbetet med tillsyn föreslås att kommunerna ska få ta ut en avgift baserat på kommunens kostnad för tillsynen. Enligt förslaget ska också kommunerna få ta ut en avgift i de fall de övertar arkiv från en enskild huvudman, t.ex. efter överenskommelse med huvudmannen eller om huvudmannens verksamhet upphör.

Den övervägande majoriteten av remissinstanserna har inte något att invända mot utredningens bedömning av förslagens ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Storstadskommunerna *Stockholm, Göteborg* och *Malmö* anför dock att de inte delar utredningens uppfattning att de tillkommande kostnaderna för kommunerna kommer att täckas av avgifter. Storstadskommunerna bedömer att antalet tillsynsobjekt kommer att öka betydligt vilket kan medföra ökade kostnader för bl.a. tillsyn och administration. Göteborgs kommun anser att förslaget att de ökade kostnaderna för respektive arkivmyndighet endast ska täckas genom tillsynsavgifter sammantaget behöver problematiseras och belysas ytterligare i det fortsatta arbetet. Vidare är, enligt Göteborgs kommun, en förutsättning för genomförandet 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.

Regeringen delar dock utredningens uppfattning att kostnaderna för den nya uppgiften som arkivmyndighet och tillsynsansvarig ska täckas via avgifter, och således inte finansieras av staten via anslag. Det framstår som ogörligt för staten att bedöma kommuners kostnader vid ett eventuellt arkivövertagande då kommuner tillämpar olika rutiner och då kostnaderna beror på hur stort arkiv det är frågan om. Sådana kostnader kan därför variera avsevärt mellan kommuner. Att fristående skolor inte är jämnt fördelade över landet innebär även att kostnader vid eventuell nedläggning av skolor kommer att vara snedfördelade. Genom att avgifterna får bestämmas av kommunerna själva, enligt självkostnadsprincipen, kan de beräknas så att berörda kommuner får full ersättning för sina kostnader.

Regeringen konstaterar dock att kommunerna kommer att ha kostnader för det förberedande arbete som måste göras inför att berörda författningar träder i kraft, t.ex. för att upparbeta kontakter med huvudmän, ta fram arkivplaner och tillsynsscheman, se över befintliga rutiner och beräkna den avgift som kommunerna får ta ut för utförandet av tillsynen. Detta åtagande bör kommunerna ersättas för genom finansieringsprincipen. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1) för anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområdet 25 Allmänna bidrag till kommuner beräknat en ökning med 19 miljoner kronor för 2026. Arkivmyndigheterna kommer även att behöva informera enskilda huvudmän för fristående skolor om de krav som ställs enligt arkivlagen och kommunala arkivföreskrifter. Regeringen delar utredningens bedömning att löpande kostnader för dessa informationsinsatser bör rymmas inom den tillsynsavgift som föreslås ska betalas till den kommunala arkivmyndigheten.

När det gäller de mindre huvudmännen som inte föreslås tillämpa arkivlagen, dvs. huvudmän som har högst 100 barn eller 450 elever,

föreslås tillsynen av hur huvudmännen bevarar och vårdar allmänna handlingar ske inom ramen för ordinarie tillsyn utifrån skollagen (2010:800). För mindre huvudmän som bedriver skola ska Skolinspektionen utöva tillsyn av hur huvudmännen vårdar och bevarar allmänna handlingar. För mindre huvudmän som bedriver förskola och fritidshem är det kommunerna som ska se till att de tillämpar offentlighetsprincipen. I detta ingår tillsyn över hur de enskilda mindre huvudmännen bevarar och vårdar allmänna handlingar. Detta är ett nytt åtagande för kommunerna. Riksdagen har, enligt regeringens förslag i budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1), beslutat att anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområdet 25 Allmänna bidrag till kommuner ska utökas med 2 miljoner kronor per år från och med 2027 för att ersätta kommunerna för det utökat åtagande gällande tillsyn över fristående förskolor och fritidshem vid införandet av offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen (RF). Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett inskränkningen. Innebörden av bestämmelsen är att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip. Den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut görs av riksdagen i samband med att riksdagen tar ställning i lagstiftningsärendet (prop. 2009/10:80 s. 296).

Förslaget påverkar ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna på så sätt att kommunerna föreslås bli arkivansvarig myndighet för de större enskilda huvudmännen, som föreslås tillämpa arkivlagen. Därigenom blir de kommunala arkivmyndigheterna också tillsynsmyndigheter för dessa arkiv. Vidare utökas kommunernas ansvar för tillsyn av enskilda förskolor och fritidshem till att också innefatta hur de enskilda mindre huvudmännen för förskola och fritidshem bevarar och vårdar allmänna handlingar. Vid en avvägning av det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som förslaget och bedömningarna avses tillgodose, bedöms inskränkningarna vara godtagbara och proportionerliga i förhållande till syftet med regleringen.

Konsekvenser om förslagen inte skulle genomföras

Om förslagen inte skulle genomföras skulle det fortfarande inte vara möjligt för allmänheten att få insyn hos enskilda huvudmäns verksamhet genom att ta del av allmänna handlingar. Barn och elever som går i förskolor, skolor och fritidshem hos enskilda huvudmän samt deras vårdnadshavare skulle även i fortsättningen ha sämre tillgång till information om sina skolor än om de gick i offentliga förskolor, skolor och fritidshem. Deras rättssäkerhet skulle inte stärkas. Vidare skulle det fortsatt finnas sämre möjligheter att granska och bedriva forskning om verksamheten i fristående skolor, förskolor och fritidshem än om offentliga.

Därutöver skulle en långsiktig lösning för tillgången till skolinformation inte komma till stånd. Skolverket betonar i sitt yttrande att det är av yttersta

vikt att det finns tillgång till viss information om den skollagsreglerade verksamheten för att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt. Informationsförsörjningen på skolområdet har inte fungerat som avsett efter Statistiska centralbyråns (SCB) förändrade tillämpning av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen när det gäller uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Detta har fört med sig allvarliga konsekvenser för skolväsendets och allmänhetens tillgång till information inom området. Med stöd av en tidsbegränsad sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen kan Skolverket i dagsläget se till att vårdnadshavare, elever, kommuner, myndigheter och andra kan få tillgång till information även gällande fristående skolenheter. Detta är dock inte en långsiktigt hållbar lösning varför det krävs en förändring av lagstiftningen som påverkar informationsförsörjningen. Om en långsiktig lösning inte kommer på plats anser Skolverket att det blir allvarliga konsekvenser för informationsförsörjningen. Detta har även tidigare lyfts av Skolverket samt av Skolinformationsutredningen. Även Skolinspektionen framför att det är nödvändigt att säkerställa tillgången till skolinformation, för att myndigheten ska få tillräckligt underlag för sina riskanalyser. Statistiska centralbyrån (SCB) framför att om offentlighetsprincipen införs kan SCB, på uppdrag av Skolverket, även fortsättningsvis samla in uppgifterna för Skolverkets räkning. Detta gäller däremot inte om en insynslag införs utan då måste Skolverket ta över hela ansvaret för insamlingen av uppgifterna (se avsnitt 6.4).

12.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

12.3.1 Skolverket bör få i uppdrag att stödja enskilda huvudmän och kommuner

Som nämnts kommer det att finnas behov av information, stöd och kompetensutveckling när offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän. Regeringen bedömer att det i de mindre huvudmännens fall till största delen är rektorer som kommer att hantera de uppgifter som följer med offentlighetsprincipen. Skolverket ansvarar för den statliga befattningsutbildningen för rektorer, vilken är obligatorisk för rektorer. Även andra skolledare kan delta. Utbildningen innehåller redan i dag en del som bl.a. rör offentlighet och sekretess. Denna behöver i och med införandet av lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän anpassas utifrån det förändrade regelverket. Regeringen bedömer att detta faller inom det ansvar Skolverket har i sin instruktion att särskilt ansvara för befattningsutbildningen. Det föranleder således inga ytterligare kostnader.

Många verksamma rektorer hos enskilda huvudmän har redan gått befattningsutbildningen för rektorer och kan ha behov att uppdatera sina kunskaper om offentlighet och sekretess. Det finns också annan personal hos de enskilda huvudmännen som kommer att hantera allmänna handlingar och därför kan behöva kompetensutveckling. Skolverket bör därför få i uppdrag att erbjuda stöd till enskilda huvudmän om offentlighet, sekretess och arkivering. Skolverket bör ta fram och erbjuda dels stödmaterial, dels en kompetensutvecklingsinsats för personal som ska hantera allmänna

handlingar. Skolverket bör också erbjuda de enskilda huvudmännen generell rådgivning om offentlighet, sekretess och arkivering.

Skolforskningsinstitutet och *Skolverket* bedömer att det kan finnas behov av stöd till kommuner i arkiveringsfrågor. Enligt Skolverket saknas i många kommuner kvalificerad yrkeskompetens när det gäller arkivering, varför det finns behov av dialog mellan Skolverket, SKR och Riksarkivet avseende detta. Skolverket anger vidare att myndigheten skulle kunna ha en uppgift att genomföra stödjande insatser riktade till de enskilda aktörerna i den skollagsreglerade verksamheten. Regeringen instämmer med Skolverket.

Som framgår av avsnitt 3 har Skolverket beretts tillfälle att yttra sig över delar av ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med förslagen i denna proposition. Skolverket har framfört att myndigheten eventuellt kan behöva anpassa och utveckla sina digitala tjänster samt initialt hantera en ökad mängd frågor på området. Riksdagen har, enligt regeringens förslag i budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1), beslutat att Skolverkets förvaltningsanslag tillförs 6 miljoner kronor för 2026 för stöd till enskilda huvudmän vid införandet av en rätt till insyn. *Svenska Arkivförbundet* har i sitt yttrande framfört att det i betänkandets konsekvensbedömningar saknas resonemang om rådgivning gentemot den privata sektorn, och att Riksarkivet behöver få mer resurser för att möta det behov av rådgivning som med största sannolikhet kommer att uppstå. Regeringen instämmer inte med Svenska Arkivförbundet, utan bedömer att de medel som tillförts Skolverket och kommunerna är tillräckliga.

12.3.2 Statens skolinspektion

Skolinspektionen 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 och utbildningsanordnarnas verksamheter. Det förekommer att Skolinspektionen får framställningar om att lämna ut sådana handlingar som inkommit till myndigheten från de enskilda huvudmännen. Att enskilda huvudmän nu ska omfattas av offentlighetsprincipen, och därför är skyldiga att utan fördröjning lämna ut begärda allmänna handlingar, kan komma att leda till att antalet framställningar till Skolinspektionen om att lämna ut handlingar minskar. Detta bedöms endast påverka verksamheten på marginalen och inte innebära någon påverkan av betydelse för myndighetens kostnader.

Förslaget innebär att Skolinspektionen kommer ha i uppgift att granska enskilda huvudmäns tillämpning av offentlighetsprincipen. I detta kommer det att ingå att utöva tillsyn över hur enskilda mindre huvudmän bevarar och vårdar allmänna handlingar. Skolinspektionens tillsynsansvar omfattar i dag offentliga skollagsreglerade verksamheters tillämpning av offentlighetsprincipen. Den tillämpningen blir dock sällan föremål för tillsyn, då Skolinspektionen i första hand granskar regelefterlevnaden i förhållande till skollagstiftningen. Regeringen bedömer därför att det ökade tillsynsansvaret inte kommer att öka Skolinspektionens kostnader mer än marginellt och att myndigheten inte behöver tillföras ytterligare medel.

12.3.3 Sveriges Domstolar

Förslaget innebär att enskilda huvudmäns beslut att avslå framställningar om utlämnande av allmänna handlingar kommer att kunna överklagas till kammarrätt. Kammarrättens avgöranden kan i sin tur överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Vissa överklaganden kommer sannolikt att förekomma. Enligt utredningen är det svårt att med någon säkerhet ange den förväntade mängden mål hos domstolarna som tillkommer till följd av lagändringen. En komplicerande faktor skulle kunna vara att antalet överklaganden kanske kommer att vara högt när de nya reglerna träder i kraft men därefter minska. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, sammantaget att den eventuella kostnadsökningen med anledning av förslaget ryms inom domstolsväsendets befintliga anslag.

12.3.4 Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern

Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) berörs av förslaget då de enskilda huvudmännen kommer att vara underkastade JO:s och JK:s tillsyn vad gäller deras tillämpning av offentlighetsprincipen. Fristående förskolor, skolor och fritidshem står redan i dag under JO:s och JK:s tillsyn såvitt gäller beslut där myndighetsutövning ingår. Utredningen bedömer att antalet ärenden hos JO och JK inte bör öka i någon större omfattning med anledning av förslaget. Regeringen delar utredningens bedömning, och bedömer sammantaget att kostnaderna bör kunna finansieras utan att ytterligare medel tillförs till myndigheterna.

12.4 Konsekvenser för barn och elever

Förslaget bidrar till stärkta möjligheter att tillgodose rättigheter för barn och elever i skolväsendet

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har alla barn samma rättigheter och lika värde (artikel 2). Konventionen slår också fast att vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3). Enligt konventionen ska vidare barnets föräldrar eller annan vårdnadshavare ansvara för barnets uppfostran och utveckling och stötta barnet i att få sina rättigheter uppfyllda (artikel 5). Barn har enligt konventionen också rätt till utbildning (artikel 28) och skolan ska hjälpa barnet att utvecklas och lära barnet om mänskliga rättigheter (artikel 29). I skollagen anges vidare att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning enligt lagen (1 kap. 10 §).

Enligt *Barnombudsmannen* stärker den ökade insynen barns rätt till utbildning enligt artiklarna 28 och 29 i barnkonventionen. Rätten till utbildning är en grundläggande rättighet som har stor betydelse också för uppfyllandet av andra rättigheter i konventionen som rätten till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) och rätten till bästa möjliga hälsa (artikel 24). Regeringen instämmer med Barnombudsmannen och bedömer att den ökade insynen underlättar granskningen av att utbildningen bedrivs i enlighet med regelverket och av att utförandet av denna offentliga förvaltningsuppgift, inklusive myndighetsutövning, gentemot barn och

elever sker med beaktande av objektivitetsprincipen. Därigenom bidrar införandet av offentlighetsprincipen till att stärka barnens och elevernas rättssäkerhet. Liksom *Eskilstuna kommun* anser regeringen också att en ökad insyn medför bättre möjligheter att göra välgrundade val av skola, att analysera barns levnadsvillkor samt att ta tillvara barns rättigheter. Vidare kommer bevarandet av elevers allmänna handlingar att underlätta för elever vid skolbyte. Regeringen bedömer att detta gäller både elever som går i fristående skolor hos större huvudmän som föreslås omfattas av arkivlagen, och elever som går i fristående skolor hos enskilda mindre huvudmän, där handlingar ska vårdas och bevaras under minst sju år.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning skapar inga nya rättigheter, utan syftar till att undanröja hinder som begränsar möjligheten för personer med funktionsnedsättning att fullt ut åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Enligt artikel 24 ska utbildning ges utan diskriminering och på lika villkor som för andra. För att detta ska bli verklighet är insyn och rättssäkerhet grundläggande förutsättningar och avgörande för att säkerställa att barn med funktionsnedsättning får likvärdig utbildning och full delaktighet, i enlighet med konventionens principer. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* framför att ökad kunskap om villkoren för barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning är av stor vikt eftersom avsaknaden av kunskap och relevant statistik i dagsläget försvårar arbetet för skolor, huvudmän inom skolväsendet, myndigheter och beslutsfattare. Regeringen anser, i likhet med SPSM, att en fungerande informationsförsörjning inom skolväsendet är mycket angelägen, och att det gäller oavsett om barn och elever får sin utbildning hos en kommunal eller enskild huvudman. Detta är inte minst angeläget för att säkerställa att enskilda barn och elever får sina rättigheter inom utbildningsområdet tillgodosedda. Ökad insyn i enskilda huvudmäns verksamhet kan vidare medföra bättre möjligheter att göra välgrundade val av skola. Enligt SPSM är det särskilt viktigt för vårdnadshavare till barn med funktionsnedsättning att få information om skolors kompetens om elevers olika behov och deras förutsättningar att anpassa lärmiljön. Vidare anser regeringen, i likhet med SPSM, att ökad insyn kring vilket underlag som används för mottagande och urval av barn och elever i fristående verksamheter gör det möjligt att följa upp hur regleringen för mottagande av elever tillämpas i praktiken och exempelvis upptäcka om diskriminering av barn och elever med funktionsnedsättning förekommer vid urval och antagning. När det gäller konsekvenserna för barn och deras rättigheter framför Barnombudsmannen att dessa borde ha analyserats mer genomgående i både betänkandet och promemorian. Myndigheten saknar framför allt ett jämförande barnrättsligt perspektiv mellan de fyra alternativen för ökad insyn. Det är först efter en fördjupad analys som det med säkerhet kan sägas att ett förslag är i enlighet med principen om barnets bästa och övriga bestämmelser i barnkonventionen. Bristerna i analyserna gör det svårt för Barnombudsmannen att ta ställning till vilket av alternativen som skulle vara att föredra utifrån barns rättigheter. Regeringen gör i denna proposition bedömningen att den ökade insyn som offentlighetsprincipen ger, såväl med som utan lättnadsregler, i förhållande till förslaget om en insynslag, stärker rättssäkerheten för barn och elever som går i fristående skolor och förskolor. De föreslagna lättnadsreglerna gör det möjligt att införa offentlighetsprincipen även hos

enskilda mindre huvudmän. Sammantaget bedömer regeringen därför att offentlighetsprincipen, ur ett barnrättsligt perspektiv, är att föredra fram utredningens övriga alternativ till ökad insyn hos enskilda huvudmän. Regeringen bedömer, i likhet med *Bjuvs kommun*, att förslaget om att införa offentlighetsprincipen och ge enskilda mindre huvudmän lättnadsregler, i sin helhet bidrar till ökad likvärdighet och tar tillvara barns rättigheter.

Barnombudsmannen anser vidare att det är en brist att utredningen inte tydliggör hur utbildnings- och yrkesrelaterad information på samma villkor och oavsett förskolors, skolors och fritidshems driftsform, ska bli tillgänglig och åtkomlig för barn på ett barnanpassat sätt. Enligt Barnombudsmannen har Barnrättskommittén betonat att staterna måste säkerställa att barnet får all den information och rådgivning som behövs för att fatta det beslut som är till förmån för barnets bästa. Enligt Barnombudsmannen hade det i sammanhanget varit relevant för utredningen att till exempel undersöka hur barn upplever sin tillgång till information om skola för att kunna lämna förslag som förbättrar dessa möjligheter. Regeringen vill här framhålla att förslagen syftar till att öka insynen och transparensen i enskilda huvudmäns verksamhet. Förutom att göra det möjligt för barn, elever, vårdnadshavare och allmänheten att ta del av allmänna handlingar även hos enskilda huvudmän, syftar förslagen till att säkerställa att skolinformation tillgängliggörs långsiktigt. SCB kan med förslagen även fortsättningsvis utföra uppgiften att samla in uppgifter om skolväsendet. I nästa steg har Skolverket i uppgift att göra vissa uppgifter om skolenheter tillgängliga för allmänheten i det nationella informationssystemet. Informationen syftar till att göra det möjligt för vårdnadshavare och elever att jämföra olika skolenheter och göra ett informerat val av förskola och skola. Utredningen har alltså inte haft i uppgift att lägga förslag som påverkar *hur* information om skolor utformas och presenteras, utan att göra det möjligt *att* ta del av information om skolor, förskolor och huvudmän.

Regeringen instämmer med Barnombudsmannen om att det är viktigt att noga följa upp effekten av de lättnader som föreslås för enskilda mindre huvudmän så att intentionen med lagen inte motarbetas. Det är barnets bästa och inte administrativa behov som i första hand ska beaktas. Regeringen avser att följa utvecklingen noga.

Den personliga integriteten skyddas

Elever i de berörda verksamheterna kommer att omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) som barn och elever i de kommunala verksamheterna gör i dag (se avsnitt 5). *Föräldraalliansen i Sverige* framför att det är av största vikt att sekretesskyddet för barns personuppgifter bevaras och att de nya insynsreglerna balanseras med ett starkt skydd av enskilda barns personliga förhållanden. Föräldraalliansen anser att förslagen tar viktiga steg för att säkerställa denna balans. Regeringen gör samma bedömning.

Som nämnts tidigare, har flera enskilda huvudmän och företrädare för sådana, framfört farhågor om offentlighetsprincipens krav kommer att kräva att resurser från undervisningen behöver omfördelas till administration, och att kvaliteten på undervisningen därför ska sänkas. Regeringen har förståelse för oron, men instämmer inte med att införandet av offentlighetsprincipen behöver leda till sänkt kvalitet i undervisningen. För det första bedömer regeringen, som nämnts ovan, att de enskilda huvudmännen med den s.k. elevpengen redan ersätts för såväl hanteringen av de uppgifter som följer med offentlighetsprincipen som för att ge eleverna en undervisning av hög kvalitet. För det andra bör större möjligheter till insyn för allmänheten öka de enskilda huvudmännens förutsättningar för att förbättra kvaliteten i den utbildning de erbjuder eleverna. De enskilda huvudmännen har i och med godkännandet att bedriva fristående skola eller förskola fått förtroendet att ge barn och elever en utbildning med hög kvalitet. Med större möjligheter att granska kvaliteten och upptäcka missförhållanden finns potential för kvalitetsförbättringar.

Vissa remissinstanser som är enskilda huvudmän eller företrädare för sådana, däribland *Internationella Engelska Skolan AB* och *Fremia*, framför att införandet av offentlighetsprincipen kommer att leda till att vissa förskolor och skolor läggs ner och att valfriheten därmed minskar. Det skulle i så fall vara negativt för de barn och elever som drabbas och för mångfalden i utbudet av skolor och förskolor. Regeringen bedömer dock att de uppgifter offentlighetsprincipen för med sig bör vara hanterbara för välfungerande verksamheter. Med de lättnadsregler som föreslås för enskilda mindre huvudmän bör även mindre huvudmän som har begränsad tillgång till centralt stöd och administrativ och juridisk personal klara av hanteringen. Risken för minskad mångfald i skolväsendet bedöms därmed vara liten.

12.5 Konsekvenser för allmänheten

Ett viktigt syfte med att införa offentlighetsprincipen hos fristående skolor, förskolor och fritidshem är att säkerställa allmänhetens insyn i verksamheten. På så sätt kan verksamheten granskas och missförhållanden uppmärksammas vilket bidrar till att upprätthålla kvaliteten i skolväsendet. *Föräldraalliansen Sverige* framför det är viktigt att lättnadsreglerna för små huvudmän inte riskerar att försvaga föräldrarnas rätt till insyn och information. *Journalistförbundet* anser att lättnadsreglerna gör det ännu svårare att i praktiken ta del av allmänna handlingar. Fler andra remissinstanser bl.a. *Göteborgs kommun* och *Skolforskningsinstitutet* har liknade farhågor. Regeringen anser dock att de föreslagna lättnadsreglerna gör det möjligt att införa offentlighetsprincipen även hos enskilda mindre huvudmän. Därför bedömer regeringen att förslaget om att införa offentlighetsprincipen och att ge enskilda mindre huvudmän möjlighet att tillämpa lättnadsregler, tillvaratar såväl barns rättigheter som barns, föräldrars och allmänhetens möjligheter till insyn hos enskilda huvudmän.

Skolforskningsinstitutet anser att Skolinspektionen bör få ett särskilt uppdrag att följa upp och utvärdera rapporteringen av uppgifter från privata aktörer. Eventuellt kan det enligt Skolforskningsinstitutet behövas vite eller andra sanktioner för att få skolor att ta sitt ansvar. Regeringen bedömer dock de möjligheter att upprätthålla huvudmännens efterlevnad som finns genom möjlighet till överklagande och inom ramen för tillsyn enligt gällande bestämmelser är tillräckliga.

12.6 Konsekvenser för jämställdhet och integration

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Till målet finns också sju delmål, varav ett avser att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Regeringen bedömer att förslagen inte har någon direkt påverkan på de jämställdhetspolitiska eller integrationspolitiska målen. Däremot har förslagen en indirekt positiv påverkan genom att det ger ökade möjligheter att analysera utvecklingen i förhållande till målen.

12.7 Konsekvenser i förhållande till EU-rätten

Regeringen bedömer att förslaget att enskilda huvudmän för skolor, förskolor och ska jämställas med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen och tillämpa offentlighetsprincipen är förenligt med EU:s allmänna dataskyddsförordning och dataskyddslagen. I enlighet med promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag bedömer regeringen vidare att förslaget inte är oförenligt med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk.

I övrigt berör förslaget inte några frågor som regleras i EU-rätten.

13 Författningskommentar

13.1 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 också gälla 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 jämställas med myndigheter.

För sådana huvudmän som avses i 29 kap. 15 § skollagen gäller dock 29 kap. 16–16 e §§ skollagen i stället för 2 kap. 6 § andra stycket, 15, 16 och 18 §§ tryckfrihetsförordningen och 4 kap. 1 § första stycket 1 och 2 § och 5 kap. 1 och 2 §§ denna lag.

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, när det gäller handlingar som hör till den verksamhet som den juridiska personen bedriver i sin egenskap av huvudman. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.1.

Av *första stycket första meningen* framgår att det som enligt 2 kap. TF gäller om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar 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 förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem (2 kap. 5 § skollagen). Vissa huvudmän är huvudmän på grund av beslut enligt äldre lag, som med stöd av t.ex. 5 eller 16 § lagen (2010:801) om införande av skollagen anses som ett godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen. Även dessa huvudmän anses alltså vara godkända enligt 2 kap. 5 § skollagen.

Regleringen om allmänna handlingars offentlighet gäller endast för enskilda huvudmän som är juridiska personer, t.ex. aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar eller stiftelser. Enskilda fysiska personer som är huvudmän inom skolväsendet omfattas alltså inte. Dödsbon och konkursbon efter fysiska personer omfattas inte heller av bestämmelsens tillämpningsområde. Såväl dödsbon som konkursbon efter fysiska personer är juridiska personer, men faller utanför tillämpningsområdet på grund av att det är den fysiska personen som är godkänd som huvudman och huvudmannaskapet inte automatiskt tas 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 andra verksamheten. Med 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. Om en juridisk person som är godkänd som huvudman för en enhet också bedriver annan verksamhet som inte omfattas av något godkännande enligt skollagen har gemensamma centrala personal- och

ekonomiadministrativa funktioner för båda verksamheterna, så hör uppgifterna om skolverksamhetens andel av de gemensamma kostnaderna till den verksamhet som omfattas av huvudmannens godkännande.

Vilket organ hos den enskilde huvudmannen som enligt 6 kap. 3 § OSL ska pröva frågor om utlämnande av handlingar avgörs av de regler som gäller för den aktuella typen av juridisk person. För t.ex. ett aktiebolag följer det av bestämmelser i aktiebolagslagen vilket organ som fattar beslut i bolagets angelägenheter. Det är alltså genom de regler som gäller för den aktuella typen av juridisk person som det avgörs vem som ska besluta i frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

Av *andra meningen* framgår att de enskilda huvudmän som omfattas av bestämmelsen ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Det innebär bl.a. att sådana huvudmän ska tillämpa bestämmelserna i 4–6 kap. OSL om myndigheters hantering av allmänna handlingar samt jämställas med myndigheter vid tillämpning av bestämmelser om sekretess. Det innebär att sekretessbestämmelser som gäller hos myndigheter till skydd för allmänna intressen blir tillämpliga hos enskilda huvudmän. Exempelvis kan bestämmelsen om sekretess för uppgifter om affärs- eller driftförhållanden i en myndighets affärsverksamhet, 19 kap. 1 §, bli tillämplig på uppgifter om en enskild huvudmans verksamhet. När det gäller bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda ska dock beaktas att huruvida fysiska eller juridiska personer ska anses som enskilda vid tillämpningen av olika sekretessbestämmelser till skydd för enskilda beror på om den enskilde agerar i dennes officiella kapacitet eller i dennes privata kapacitet. När en enskild huvudman inom skolväsendet själv tillämpar bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda, t.ex. bestämmelserna om sekretess till skydd för enskilda i utbildningsverksamhet enligt 23 kap. OSL gör huvudmannen det i sin officiella kapacitet. De som anses vara enskilda enligt 23 kap. OSL är då vårdnadshavare, barn och elever och deras närstående, inte huvudmannen eller anställda hos huvudmannen. En enskild huvudman anses inte heller som enskild vid tillämpningen av den s.k. statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL, när det samlas in uppgifter som ska ligga till grund för officiell statistik inom skolområdet, eller vid en kommuns tillämpning av sekretessen enligt 30 kap. 27 § OSL i tillsynsverksamhet på skolområdet. En anställd till en huvudman anses dock som enskild vid tillämpning av den personaladministrativa sekretessen enligt 39 kap. OSL när det gäller den anställdes eget anställningsförhållande hos den enskilde huvudmannen. En anställd är också, när han eller hon agerar i sin kapacitet som förälder till ett barn som går i förskolan eller skolan, att anse som enskild vid tillämpning av bestämmelserna i 23 kap. OSL i förhållande till huvudmannen för den förskolan eller skolan.

I *andra stycket* anges att för huvudmän som avses i 29 kap. 15 § skollagen gäller inte 2 kap. 6 § andra stycket, 15 och 16 §§ TF samt 4 kap. 1 § första stycket 1 och 2 § och 5 kap. 1 och 2 §§ OSL. I stället gäller bestämmelserna i 29 kap. 16–16 e §§ skollagen för dem. De huvudmän som avses i 29 kap. 15 § skollagen är s.k. enskilda mindre huvudmän, se kommentaren till den bestämmelsen. Bestämmelserna i 29 kap. 16–16 e §§ skollagen är s.k. lättnadsregler som gäller hanteringen av allmänna handlingar, se kommentaren till de bestämmelserna.

4 kap.

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.

För en huvudman som avses i 2 kap. 3 a § andra stycket finns bestämmelser om bevarande och vård av allmänna handlingar i 29 kap. 16 f § skollagen (2010:800).

Paragrafen innehåller en hänvisning till vissa bestämmelser i arkivlagen.

I det nya *andra stycket* finns en upplysning om att för huvudmän som avses i 29 kap. 15 § skollagen (2010:800), dvs. mindre huvudmän, finns bestämmelser om bevarande och vård av allmänna handlingar i 29 kap. 16 f § skollagen. Att arkivlagen inte gäller för mindre huvudmän framgår av 2 a § första stycket 2 arkivlagen (1990:782).

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

6 kap.

1 b § *Regeringen får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning en huvudman 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 enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet, ska få ta ut för avskrift eller kopia av allmän handling och för elektroniskt utlämnande av sådan handling. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

I 2 kap. 3 a § första stycket anges 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 juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet. 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 a § andra stycket denna lag framgår dock att för sådana huvudmän som avses i 29 kap. 15 § skollagen (2010:800), dvs. mindre huvudmän, gäller 29 kap. 16 b § skollagen i stället för bl.a. 2 kap. 16 § TF. Bemyndigandet i förevarande paragraf gäller dock för samtliga enskilda huvudmän som omfattas av regleringen om handlingsoffentlighet enligt 2 kap. 3 a §, även för sådana som avses i 2 kap. 3 a § andra stycket, dvs. mindre huvudmän som får tillämpa s.k. lättnadsregler. Bemyndigandet ger stöd för föreskrifter om avgifter för elektroniskt utlämnande av en handling bl.a. när huvudmannen inte tillhandahåller handlingen på stället på grund av att det möter svårigheter som avses i 29 kap. 16 b § andra stycket skollagen.

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 regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar, och som ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen av OSL, ska tillämpa 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 ändras genom att en hänvisning till den nya 2 kap. 3 a § läggs till. Därmed gäller bestämmelserna även för beslut av enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4.

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 paragraf,* och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller det 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 *gett ut* eller avsett att *ge ut* 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.

Det 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.

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

I *första stycket* görs ett tillägg genom vilket även juridiska personer som är godkända som 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.

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.

Övriga ändringar är rent språkliga.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

19 kap.

1 a § *Sekretessen enligt 1 § gäller inte hos en huvudman som avses i 2 kap. 3 a § denna lag för uppgifter*

1. i underlag för mottagande och urval av barn och elever i avslutade ärenden,
2. i ärenden om anställning,
3. om lön,
4. om antal barn eller elever,
5. om sammansättning av grupper av barn eller elever,
6. om betyg eller andra resultat,
7. om lärartäthet och personalomsättning, eller
8. om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare utöver vad som omfattas av 1, 5 eller 6.

I paragrafen, som är ny, regleras undantag från sekretessen i 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3. Paragrafen utformas delvis enligt *Lagrådets* förslag.

Enligt den nya 2 kap. 3 a § ska enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet jämställas med myndighet vid tillämpningen av denna lag. Därmed kommer sådana huvudmän att omfattas av bl.a. sekretessen enligt 19 kap. 1 § för uppgifter om affärs- och driftförhållanden i myndighets affärsverksamhet. Förevarande paragraf innehåller en bestämmelse om undantag från sekretessen enligt 1 § hos sådana enskilda huvudmän inom skolväsendet som ska jämställas med myndigheter vid tillämpning av OSL.

Undantaget från sekretess gäller uppgifter i underlag för mottagande och urval av barn och elever, i anställningsförfaranden, om lön, antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet och personalomsättning samt uppgifter om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare som är offentliga vid en tillämpning av 23 kap. Undantagsbestämmelsen blir bara tillämplig på uppgifter av angivet slag som i det enskilda fallet omfattas av sekretess enligt 1 §. Det blir alltså inte aktuellt att tillämpa bestämmelsen om handlingar som innehåller uppgifter av den typ som anges i paragrafen begärs utlämnade, men uppgifterna inte är sekretessbelagda därför att skaderekvisitet i 1 § inte är uppfyllt. Exempelvis kan utlämnande av en enskild elevs betyg inte rimligtvis antas medföra en sådan skada från konkurrenssynpunkt som avses i 1 §. Om exempelvis slutbetyg för samtliga elever vid en fristående grundskola begärs utlämnade skulle däremot en sekretessprövning kunna tänkas leda till att skaderekvisitet i 1 § anses uppfyllt. I det senare fallet innebär undantagsbestämmelsen att betygen ändå ska lämnas ut.

Enligt *punkten 1* undantas uppgifter i underlag för mottagande och urval av barn och elever i avslutade ärenden från sekretessen enligt 1 §. Regleringen för mottagande och urval ser olika ut för olika skolformer. I vissa fall är det reglerat i lag eller förordning hur urvalet ska gå till när det finns fler sökande än platser. I vissa fall innebär regleringen att det finns

ett visst utrymme för huvudmannen att välja urvalsgrunder. I vissa fall finns det möjlighet att använda färdighetsprov. Med ”uppgifter i underlag” avses all information som är relevant för ett positivt eller negativt beslut om att en elev har tagits emot eller antagits. Om huvudmannen exempelvis tillämpar anmälningstid som urvalsgrund innebär första punkten att om ett antal barn eller elever stått i kö för att bli antagen till en viss termin eller när en elev slutar och det blir en plats ledig, så blir, när en elev antas, uppgifter om vilka som stått i kö för att få den platsen och när de anmälde sig offentliga. Däremot omfattas inte s.k. kölistor eller intresseanmälningar eller ansökningar om plats som avser ett framtida mottagande. Första punkten omfattar också beslut och underlag i ett enskilt mottagningsärende. Uppgifter i underlag för ett beslut kan avse t.ex. elevens resultat på färdighetsprov. Med ”uppgifter i underlag” avses också uppgifter om hur information har lämnats om de urvalsgrunder som tillämpats vid mottagandet eller urvalet. Om huvudmannen exempelvis har gjort utskick med information om skol- eller förskoleenheten och hur man söker till den, så omfattas uppgifter om sådana utskick, när utskick har gjorts och till vilka, av första punkten.

Av *punkt 2* framgår att uppgift i ärenden om anställning undantas från sekretessen enligt 1 §. Med sådana uppgifter avses t.ex. uppgifter i t.ex. cv, ansökningshandlingar för både sökande som inte har anställts och personal som anställts samt anställningsavtal för den som anställts. Ett sådant ärende kan avslutas genom ett beslut att anställa någon eller genom ett beslut att avbryta anställningsförfarandet.

I *punkt 3* anges att uppgift om lön undantas från sekretessen enligt 1 §. Med uppgift om lön avses uppgifter om anställdas lön i t.ex. ett anställningsavtal om den anställdes ingångslön eller uppgift om lönerevision.

Enligt *punkt 4* ska uppgifter om antal barn eller elever undantas från sekretessen enligt 1 §.

Av *punkt 5* framgår att uppgifter om sammansättning av grupper av barn eller elever är undantagna från sekretessen enligt 1 §. Med uppgifter om sammansättning av grupper av barn eller elever avses t.ex. klasslistor.

Enligt *punkt 6* ska uppgifter om betyg eller andra resultat undantas från sekretessen enligt 1 §. Med betyg avses uppgifter om t.ex. slutbetyg och terminsbetyg i grundskolan. Med uppgifter om andra resultat avses t.ex. resultat på nationella prov. Det är då elevens resultat som avses, inte själva provsvaren. Undantaget omfattar både uppgifter på individnivå och på aggregerad nivå, t.ex. uppgifter om genomsnittliga betyg på skolenheten i olika ämnen.

Av *punkt 7* framgår att uppgifter om lärartäthet och personalomsättning undantas från sekretessen enligt 1 §.

Enligt *punkt 8* omfattar undantaget från sekretessen enligt 1 § även uppgifter om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare. Det som avses är sådana uppgifter som vid en sekretessprövning inte bedöms omfattas av sekretess enligt 23 kap., men som bedöms vara sekretessbelagda enligt 1 §, jämför vad som anges om betyg ovan. Exempelvis ska alltid uppgifter i beslut i ärenden om tillrättaförande av elever eller om skiljande av elever från vidare studier vara undantagna från sekretessen enligt 1 §, se 23 kap. 2 § andra stycket.

Undantaget gäller endast sekretessen i 1 §. De undantagna uppgifterna kan vara sekretessbelagda enligt någon annan sekretessbestämmelse. Exempelvis gäller sekretess enligt 17 kap. 3 c § OSL för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Detta innebär att uppgifter i t.ex. färdighetsprov som utgör underlag för mottagande och urval av kan omfattas av sekretess om det rör sig om ett kunskapsprov eller psykologiskt prov som avses i sekretessbestämmelsen och skaderekvisitet är uppfyllt. Detsamma gäller uppgifter som ingår i eller utgör underlag för prov under utbildningen, t.ex. nationella prov.

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 i enlighet med en uppgiftsskyldighet som gäller för den som är huvudman inom skolväsendet.

Paragrafen är en bestämmelse om överföring av sekretess. Den innebär att uppgifter som lämnas från en affärsdrivande myndighet till en annan myndighet gör det utan att affärssekretessen i 19 kap. 1 § därigenom går förlorad hos den mottagande myndigheten (sekundär sekretess). I 3 kap. 1 § finns definitionen av bestämmelse om överföring av sekretess och sekundär sekretess.

Av det *andra stycket*, som är nytt, framgår att första stycket inte ska gälla för uppgifter som en sådan juridisk person som är godkänd som huvudman inom skolväsendet lämnar till en myndighet för att följa en uppgiftsskyldighet som den juridiska personen har i sin egenskap av huvudman inom skolväsendet. Sådana uppgiftsskyldigheter finns bl.a. i 26 kap. 25 § skollagen (2010:800) och i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. Den nya bestämmelsen innebär undantag bara från bestämmelsen om överföring av sekretess i första stycket. Bestämmelsen påverkar inte tillämpningen av andra bestämmelser om överföring av sekretess, t.ex. bestämmelsen om överföring av sekretess till en annan myndighets verksamhet som avser tillsyn eller revision (11 kap. 1 §) eller bestämmelsen om överföring av sekretess till en annan myndighets forskningsverksamhet (11 kap. 3 §).

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Bestämmelserna i den nya 2 kap. 3 a § tillämpas inte på handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före ikraftträdandet.
3. Under 2027 och 2028 tillämpas 29 kap. 16–16 e §§ skollagen (2010:800) i stället för 2 kap. 6 § andra stycket, 15, 16 och 18 §§ tryckfrihetsförordningen och 4 kap. 1 § första stycket 1 och 2 § och 5 kap. 1 och 2 §§ denna lag på alla enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet enligt 2 kap. 5 § skollagen.

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Av *andra punkten* framgår att bestämmelserna i den nya 2 kap. 3 a § inte ska tillämpas på handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före ikraftträdandet. Det innebär att det som utgångspunkt inte finns någon rätt för var och en att ta del av handlingar som vid ikraftträdandet förvaras hos huvudmannen, och som då ska anses som dessförinnan inkomna till eller upprättade hos huvudmannen. Sådana handlingar omfattas inte heller av regler som annars gäller i fråga om huvudmannens allmänna handlingar på grund av att huvudmannen ska jämställas med myndighet vid tillämpningen av OSL.

Av *tredje punkten* framgår att under 2027 och 2028 ska de undantag från vissa regler i 2 kap. TF samt vissa bestämmelser i OSL, som enligt 2 kap. 3 a § andra stycket ska gälla för vissa s.k. mindre huvudmän, tillämpas på samtliga juridiska personer som är godkända som enskilda huvudmän inom skolväsendet. När de huvudmän, som inte permanent får tillämpa sådana s.k. lättnadsregler, från och med 2029 ska tillämpa de regler som följer av TF, OSL och arkivlagen behöver detta inte göras när det gäller registrering och arkivering av handlingar som dessförinnan kommit in till eller upprättats hos huvudmannen. Bestämmelsen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

13.2 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 sådana juridiska personer som avses i

1. 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)*, och*

2. 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen, utom sådana som avses i andra stycket samma paragraf, till den del arkivet hör till sådan verksamhet som avses i första stycket samma paragraf.

För sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om vård och bevarande av allmänna handlingar i 29 kap. 16 f § 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 regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar och som ska jämställas med myndighet vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Paragrafen ändras redaktionellt genom att den delas upp i två stycken. I det nya *första stycket,* som delas upp i två punkter, förs en ny bestämmelse in i *andra punkten*. Den nya andra punkten innebär att det som enligt arkivlagen gäller för kommunala arkiv också ska gälla för arkiv hos vissa juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § OSL. De juridiska personer som avses är sådana som är godkända som enskilda huvudmän inom skolväsendet enligt 2 kap. 5 § skollagen (2020:800) och som inte utgör sådana mindre huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § andra stycket OSL och 29 kap.

15 § skollagen. Arkivlagen ska gälla till den del huvudmannens arkiv hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman.

I *andra stycket* finns en upplysning om att för sådana mindre huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § andra stycket OSL och 29 kap. 15 § skollagen gäller i stället bestämmelserna om bevarande och vård av allmänna handlingar i 29 kap. 16 f § skollagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

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

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och 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 fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun där huvudmannen bedriver verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman inom skolväsendet. I de fall huvudmannen bedriver sådan verksamhet i flera kommuner fullgörs uppgiften för handlingar som avser en förskole- eller skolenhet, ett fritidshem eller en 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 omfattas av arkivlagens tillämpningsområde enligt 2 a § första stycket 2, och ska se till att dessa fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§. Det är 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 § framgår var arkiv bildas.

En huvudman kan utöver själva förskolan, skolan eller fritidshemmet även bedriva annan verksamhet som omfattas av godkännandet, t.ex. administrativa funktioner, i någon annan kommun än den där förskolan, skolan eller fritidshemmet 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 a § första stycket 2.*

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 den kommun som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om arkivvården hos enskilda huvudmän inom skolväsendet som omfattas av arkivlagens tillämpningsområde enligt 2 a § andra stycket 2.

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.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

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

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till insyn i verksamheten vid en fristående grundskola för den kommun där skolan 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 reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till insyn i verksamheten vid en fristående anpassad grundskola för den kommun där skolan är belägen. Se kommentaren till 10 kap. 41 §.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till insyn i verksamheten vid ett fritidshem vid en fristående skola för den kommun där skolan är belägen. Se kommentaren till 10 kap. 41 §.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till insyn i verksamheten vid en fristående gymnasieskola för den kommun där skolan är belägen. Se kommentaren till 10 kap. 41 §.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till insyn i verksamheten vid en fristående anpassad gymnasieskola för den kommun där skolan är belägen. Se kommentaren till 10 kap. 41 §.

29 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
– bosättning (2–5 §§),
– hemkommun och hemregion (6 §),
– utlandssvenska elever (7 §),
– personer med begåvningsmässig funktionsnedsättning (8 §),
– kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar (9 §),
– handläggning (10 och 11 §§),
– talerätt (12 §),
– samverkan och anmälan till socialnämnden (13 §),
– tystnadsplikt (14 §),
– rätt att ta del av allmänna handlingar hos enskilda mindre huvudmän (15–16 f §§),
– International Baccalaureate (17 §),
– överlämnande av betygshandlingar (18 §),
– informationsskyldighet (19 §),
– uppgiftsskyldighet (19 a och 19 b §§), och
– övriga bemyndiganden (20–29 §§).

Paragrafen innehåller en uppräkning av vilka bestämmelser som finns i förevarande kapitel. I paragrafen görs en ändring som innebär att de nya bestämmelserna i 15–16 f §§ om rätt att ta del av allmänna handlingar hos enskilda mindre huvudmän läggs till. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4.

14 § Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem 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 elevstödjande 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) finns bestämmelser i den lagen*.

Paragrafen reglerar tystnadsplikt i enskilt bedriven utbildning inom skolväsendet, i sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. samt i annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

I *fjärde 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), se kommentaren till 2 kap. 3 a § den lagen. För sådan verksamhet inom skolväsendet där en fysisk person är huvudman gäller däremot fortfarande bestämmelserna om tystnadsplikt i denna paragraf. Detsamma gäller för verksamhet som bedrivs av en enskild fysisk eller juridisk person som utför uppgifter på entreprenad enligt 23 kap. (prop. 2009/10:165 s. 932).

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.2.

15 § *För enskilda mindre huvudmän inom skolväsendet gäller 16–16 f §§.*

Med enskilda mindre huvudmän avses huvudmän som

1. har högst 450 barn eller elever, eller

2. ingår i en koncern där koncernföretagen är godkända som huvudmän inom skolväsendet och har sammanlagt högst 450 barn eller elever.

Den som är huvudman för endast förskola anses som enskild mindre huvudman om huvudmannen

1. har högst 100 barn, eller

2. ingår i en koncern där koncernföretagen är godkända som huvudmän för endast förskola och sammanlagt har högst 100 barn.

Paragrafen, som är ny, ansluter till 2 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, där huvudmän som avses i förevarande paragraf undantas från att tillämpa vissa bestämmelser i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och offentlighets- och sekretesslagen som övriga enskilda huvudmän inom skolväsendet som är juridiska personer ska tillämpa. De huvudmän som anges i denna paragraf är mindre huvudmän och de ska i stället tillämpa de lättnadsregler som anges i förevarande kapitel 16–16 f §§. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

I *första stycket* anges att för enskilda mindre huvudmän gäller 16–16 f §§. Av 2 kap. 3 § andra stycket OSL framgår att för en sådan enskild

mindre huvudman gäller dessa bestämmelser i stället för det som framgår av 2 kap. 6 § andra stycket, 15, 16 och 18 §§ TF samt 4 kap. 1 § första stycket 1 och 2 § och 5 kap. 1 och 2 §§ OSL.

I *andra stycket* finns två olika definitioner av en mindre huvudman. Det kan enligt *första punkten* vara en huvudman som har godkännande som huvudman för någon annan skolform än förskola eller för fritidshem, eller för både förskola och en annan skolform eller fritidshem, och som har totalt högst 450 barn eller elever. Det kan enligt *andra punkten* också vara en huvudman som ingår i en koncern där koncernföretagen är godkända som huvudmän inom skolväsendet för någon annan skolform än förskola eller för fritidshem, eller för både förskola och en annan skolform eller fritidshem, och som har sammanlagt högst 450 barn eller elever.

I *tredje stycket* finns ytterligare två olika definitioner av en mindre huvudman. Dessa avser huvudmän som enbart bedriver förskola, eller ingår i en koncern där de koncernföretag som är huvudmän inom skolväsendet sammantagna enbart är huvudmän för förskola. Huvudmän som bedriver både förskola och någon annan skolform eller fritidshem, eller ingår i en koncern där ett annat koncernföretag är huvudman för någon annan skolform eller fritidshem, omfattas av första stycket. Skillnaden mot andra stycket består i att för förskolehuvudmän som omfattas av andra stycket gäller en lägre gräns för antal barn än elevantalsgränsen enligt första stycket. Det kan enligt *första punkten* vara en huvudman som bara har godkännande som huvudman för förskola och som har totalt högst 100 barn. Det kan enligt *andra punkten* också vara en huvudman som ingår i en koncern där koncernföretagen bara är huvudmän för förskola som har sammanlagt högst 100 barn.

Med koncern och koncernföretag avses detsamma som i relevanta lagar på det associationsrättsliga området, främst aktiebolagslagen (2005:551), årsredovisningslagen (1995:1554), stiftelselagen (1994:1220), 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. 11 § aktiebolagslagen, 1 kap. 4 § årsredovisningslagen, 1 kap. 5 § stiftelselagen, och 1 kap. 10–12 §§ lagen om ekonomiska föreningar).

Termerna förskoleenhet och skolenhet definieras i 1 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.2.

16 § *Om en huvudman inte längre uppfyller förutsättningarna enligt 15 § gäller inte 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller arkivlagen (1990:782) för handlingar som har kommit in till eller upprättats hos huvudmannen när förutsättningarna var uppfyllda.*

Paragrafen, som är ny, reglerar vad som gäller när en huvudman, eller den koncern där huvudmannen ingår, utökar sin verksamhet så att huvudmannen inte längre uppfyller förutsättningarna för att få tillämpa lättnadsregler. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

I en sådan situation behöver huvudmannen inte tillämpa regleringen om registreringsskyldighet i offentlighets- och sekretesslagen och om arkivering av allmänna handlingar i arkivlagen (1990:782) på de allmänna

handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före den verksamhetsförändring som medför att huvudmannen inte längre får tillämpa lättnadsregler. Huvudmannen får fortsätta att tillämpa 16 e § andra stycket och 16 f § på dessa handlingar. Däremot blir huvudmannen skyldig att från och med den tidpunkten följa reglerna i tryckfrihetsförordningen om hantering av en begäran att få ta del av en sådan allmän handling.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.2.

16 a § *En huvudman som avses i 15 § ska behandla en begäran om att få ta del av en handling inom den tid som är rimlig med hänsyn till det som begäran omfattar, verksamhetens omfattning och organisation samt andra särskilda omständigheter.*

Paragrafen, som är ny, reglerar lättnader i förhållande till vad som annars följer av 2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) när det gäller hur skyndsamt en sådan enskild mindre huvudman som avses i 15 § ska handlägga en begäran om utlämnande av en allmän handling.

Enligt paragrafen ska en sådan huvudman 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 eller handlingar som typiskt sett inte innehåller någon sekretessbelagd uppgift som t.ex. betyg, är det dock rimligt att huvudmannen tar ställning inom kortare tid än en vecka. Bestämmelsen ger också utrymme för att en längre tid än en vecka anses rimlig i situationer då en viss tidsutdräkt skulle godtas vid en bedömning av om skyndsamhetskravet enligt TF är uppfyllt. Det kan exempelvis vara fråga om en begäran som avser ett stort antal handlingar eller att sekretessprövningen tar tid. 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 vars verksamhet har en omfattning som ligger nära gränsen för att inte omfattas av lättnadsregler kan hävda att en längre tid än en vecka är rimligt. För de mindre huvudmännen kan det dock anses rimligt med längre tid än en vecka om en framställan om utfående av handlingar t.ex. inkommer under semestertid eller lov. Huruvida så är fallet beror på vilken bemanning som huvudmannen har under sådana perioder.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4.

16 b § *Hos en huvudman som avses i 15 § har den som begär att få ta del av en allmän handling som får lämnas ut, rätt att utan avgift ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt, En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.*

Huvudmannen är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället enligt första stycket, om det möter svårigheter.

Den som önskar ta del av en allmän handling hos en sådan huvudman har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av den allmänna handlingen eller, när det är lämpligt, få den i elektronisk form på annat sätt än genom direktåtkomst.

Paragrafen, som är ny, reglerar lättnader i förhållande till vad som annars följer av 2 kap. 15, 16 och 18 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) när det gäller hur en sådan enskild mindre huvudman som avses i 15 § ska lämna ut en allmän handling. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Av *första stycket* framgår att hos en mindre huvudman har den som begär att få ta del av en allmän handling som ska lämnas ut rätt att utan avgift ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Ett undantag från denna bestämmelse finns i andra stycket.

En mindre huvudman är enligt *andra stycket* inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter svårigheter. Det innefattar sådana situationer som innebär att det finns betydande hinder att tillhandahålla handlingen på stället i den mening som avses i 2 kap. 15 § andra stycket TF, t.ex. att den begärda handlingen inte kan tillhandahållas utan att skadas. Den aktuella bestämmelsen i skollagen ger dock möjlighet att vägra tillhandahålla en handling på stället även när det möter svårigheter som inte utgör sådana betydande hinder. Med svårigheter avses t.ex. att huvudmannen inte har några andra lokaler än skol- eller förskolelokalerna och att de i sin helhet används i verksamheten.

Enligt *tredje stycket* har den som önskar ta del av en allmän handling hos en mindre huvudman även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av den allmänna handlingen eller, när det är lämpligt, få den i elektronisk form. Med elektronisk form avses att handlingen lämnas ut t.ex. som en bilaga i ett e-postmeddelande eller på ett fysiskt lagringsmedium som t.ex. USB-minne. Däremot avses inte utlämnande genom direktåtkomst. Detta innebär bl.a. att i sådana fall då det finns en digital handling som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, så ska handlingen på begäran lämnas ut digitalt, såvida inte sökanden vill ha handlingen i pappersform. Om en digital handling innehåller sekretessbelagda uppgifter kan huvudmannen skriva ut den digitala handlingen på papper, maska de sekretessbelagda uppgifterna och sedan antingen lämna ut de maskade papperskopiorna eller skanna in den maskade handlingen och mejla den. Om huvudmannen har tillgång till programvara för maskeringen som kan göra den på ett säkert sätt, kan sådan programvara användas. Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om i vilken utsträckning enskilda huvudmän får ta ut avgifter för avskrift eller kopia av allmän handling och för elektroniskt utlämnande av sådan handling finns i 6 kap. 1 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4.

16 c § *En huvudman som avses i 15 § får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. I fall som avses i 16 b § andra stycket får dock huvudmannen även efterfråga kontaktuppgifter för att kunna lämna ut de begärda handlingarna på annat sätt än att tillhandahålla dem på stället.*

Paragrafen, som är ny, reglerar lättnader i förhållande till vad som annars följer av 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen (TF) när det gäller i vilken utsträckning en sådan enskild mindre huvudman som avses i 15 § får efterforska identiteten hos den som begär att få ta del av en allmän handling. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Av paragrafen framgår att en mindre huvudman som huvudregel inte får efterforska vem den som begär att få ta del av en allmän handling är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att huvudmannen ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (jfr 2 kap. 18 § TF). Detta innebär att en mindre huvudman, i likhet med myndigheter, får ställa frågor för att kunna göra en sekretessprövning om sekretessbestämmelsen är konstruerad så att det är befogat att vid sekretessprövningen fråga efter syftet. Så kan t.ex. vara fallet när en sekretessbestämmelse är försedd med ett omvänt skaderekvisit. Till följd av 16 b § andra stycket, får en mindre huvudman också fråga efter kontaktuppgifter till den sökande för att kunna lämna ut kopior av allmänna handlingar, om ett begärt utlämnande på stället möter svårigheter.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4.

16 d § *En sådan sammanställning som avses i 2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförordningen ska inte anses förvarad hos en sådan huvudman som avses i 15 §.*

Paragrafen, som är ny, reglerar lättnader i förhållande till vad som annars följer av bestämmelser i tryckfrihetsförordningen (TF) för sådana enskilda mindre huvudmän inom skolväsendet som avses i 15 §. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4.

Av paragrafen framgår att rätten att ta del av sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling som kan göras med rutinbetonade åtgärder inte gäller hos enskilda mindre huvudmän som avses i 15 §.

16 e § *En huvudman som avses i 15 § ska upprätta en beskrivning som ger information om*

– huvudmannens organisation och verksamhet,

– vem hos huvudmannen som kan lämna närmare upplysningar om huvudmannens allmänna handlingar,

– vilka bestämmelser om sekretess som huvudmannen vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar, och

– uppgifter som huvudmannen regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker.

För en sådan huvudman gäller inte heller 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Denne ska i stället 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 sådana mindre huvudmän som avses i 15 §, ska upprätta en mindre långtgående beskrivning över allmänna handlingar än vad som följer av 4 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, samt undantas från skyldigheten att registrera allmänna handlingar i 5 kap. 1 och 2 §§ OSL. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.4. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Av *första stycket* framgår att en mindre huvudman i syfte att underlätta tillgången till allmänna handlingar, ska vara skyldig att upprätta en beskrivning som ger information om huvudmannens organisation och verksamhet, vem hos huvudmannen som kan lämna närmare upplysningar om huvudmannens allmänna handlingar, vilka bestämmelser om sekretess som huvudmannen vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar och uppgifter som huvudmannen regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker. Detta motsvarar med en viss modifiering de skyldigheter som anges i 4 kap. 2 § första stycket 1, 4, 5 och 6 OSL.

Av *andra stycket första meningen* framgår att en mindre huvudman inte är skyldig att registrera allmänna handlingar. Handlingarna ska dock enligt *andra meningen* hållas ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Det 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 (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 355). 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 *tredje meningen* framgår att skyldigheten att hålla allmänna handlingar ordnade inte omfattar handlingar som uppenbart är av ringa betydelse. Det kan handla om exempelvis pressklipp, reklam, cirkulär eller skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll (prop. 1979/80:2 del A s. 356–357).

16 f § *En huvudman som avses i 15 § 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.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att sådana enskilda mindre huvudmän som avses i 15 § ska bevara och vårda sina allmänna handlingar. För sådana huvudmän gäller inte arkivlagen (1990:782), se 2 a § den lagen och kommentaren till den bestämmelsen. En upplysningsbestämmelse om detta finns i 4 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av *första meningen* framgår att skyldigheten att bevara allmänna handlingar som huvudregel gäller i minst sju år från det att en handling

kom in till eller upprättades hos huvudmannen. Ordet ”minst” markerar att det inte finns något hinder mot att allmänna handlingar bevaras längre än så, och att det kan vara önskvärt när det gäller vissa handlingar. Av andra meningen framgår att huvudmannen får gallra allmänna handlingar tidigare än sju år i samma utsträckning som gäller för motsvarande kommunal verksamhet i den kommun där huvudmannens skola, förskola eller fritidshem ligger.

Kravet på huvudmannen att vårda allmänna handlingar innebär att huvudmannen måste vidta åtgärder för att skydda handlingarna mot förstöring, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. Det omfattar 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.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

18 § *En huvudman för en fristående skola där betyg sätts, som är en sådan huvudman som avses i 15 § eller en fysisk person,* 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.

Ändringen innebär att tillämpningsområdet begränsas till att avse sådana huvudmän som inte omfattas av arkivlagen (1990:782), dvs. dels fysiska personer, dels sådana juridiska personer som avses i 15 §, dvs. mindre huvudmän, se 2 a § arkivlagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser till lagen (2025:729) om ändring i skollagen (2010:800)

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för utbildning och annan verksamhet som bedrivs före den 1 juli 2028, med undantag för bestämmelserna i 3 kap. 12 j § i den äldre lydelsen som gäller för utbildning och annan verksamhet som bedrivs före den 1 januari 2028. *I stället för den upphävda 9 kap. 22 § gäller att 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.*

Genom lagen (2025:729) om ändring i skollagen (2010:800), som träder i kraft den 1 juli 2026 och tillämpas första gången på utbildning och annan verksamhet som bedrivs efter den 30 juni 2028, upphävs bl.a. 9 kap. I *tredje punkten* anges att äldre bestämmelser fortfarande gäller för utbildning och annan verksamhet som bedrivs före den 1 juli 2028. Detta omfattar 9 kap. 22 §, som innehåller en bestämmelse om rätt till insyn i verksamheten vid en fristående förskoleklass för den kommun där skolan är belägen, motsvarande t.ex. 10 kap. 41 §. Allmänhetens insynsbehov tillgodoses i stället genom att reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 a § offentlighets-

och sekretesslagen (2009:400) gäller hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet. Ändringen innebär att lägeskommunens rätt till insyn under den tid som den upphävda 9 kap. 22 § annars skulle gälla inte längre ska utövas för att allmänhetens behov av insyn ska tillgodoses, utan bara för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. För den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet gäller 29 kap. 14 § skollagen i den äldre lydelsen för förhållanden som är hänförliga till tiden före ikraftträdandet.
3. Under 2027 och 2028 ska bestämmelserna i 29 kap. 16 f § tillämpas även på sådana juridiska personer som är godkända som enskilda huvudmän inom skolväsendet men som inte omfattas av 2 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Av *andra punkten* framgår att tystnadsplikten enligt 29 kap. 14 § i den äldre lydelsen gäller för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet för förhållanden som är hänförliga till tiden före ikraftträdandet.

Av *tredje punkten* framgår att under 2027 och 2028 får de bestämmelser om s.k. lättnadsregler i 29 kap. 16 f §, som gäller bevarande och vård av allmänna handlingar och som gäller för s.k. mindre huvudmän, tillämpas av samtliga juridiska personer som är godkända som enskilda huvudmän inom skolväsendet. När de huvudmän som inte får permanent tillämpa sådana s.k. lättnadsregler från och med 2029 ska tillämpa bestämmelserna i arkivlagen (1990:782), se 2 a § den lagen, så behöver detta inte göras när det gäller registrering och arkivering av handlingar som dessförinnan kommit in till eller upprättats hos huvudmannen. Bestämmelsen utformas enligt *Lagrådets* förslag. En motsvarande övergångsbestämmelse som avser tillämpning av bestämmelserna i 29 kap. 16 a–16 e §§ finns i punkt 3 av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till offentlighets- och sekretesslagen, se kommentaren till den bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

3 § 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.

I paragrafen regleras vilka undantag som görs från lagens tillämpningsområde.

Paragrafen ändras redaktionellt genom att undantagen från lagens tillämpningsområde anges i en punktuppställning. I *punkt 2* införs ett nytt undantag som innebär att lagen inte gäller för anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamhet hos enskilda juridiska personer som har godkänts som huvudmän inom skolväsendet, när det gäller den verksamhet som godkännandet omfattar. I förhållandet mellan å ena sidan en sådan huvudman och å andra sidan huvudmannens anställda eller uppdragstagare i nu aktuell verksamhet gäller i stället ett meddelarskydd enligt 13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Sammanfattning av betänkandet Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21)

Skolinformationsutredningen har bl.a. haft i uppdrag att föreslå en långsiktig lösning för att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Lösningen ska innebära 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. Insamlingen ska göras utanför sådan verksamhet som omfattas av statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Lösningen syftar bl.a. till att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha god tillgång till information inför skolval.

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. Föräldrar och elever behöver information för att kunna göra ett välgrundat skolval. Kommunerna behöver information om elevsammansättningen för att kunna fördela resurser till de olika skolorna. Huvudmännen behöver underlag för det systematiska kvalitetsarbetet. Även myndigheter, som t.ex. Skolverket och Statens skolinspektion (Skolinspektionen), behöver tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det finns också en efterfrågan på information om skolområdet från allmänheten, media, forskare och olika utredande myndigheter och organisationer.

I början av år 2020 beslutade SCB att ändra tillämpningen av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen beträffande uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Ändringen innebar 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 absolutsekretess. Att SCB:s bedömning var korrekt framgår av avgöranden från kammarrätterna.

Informationsförsörjningen på skolområdet är uppbyggd så att uppgifter som samlas in för framställning av statistik också används för annat, exempelvis kommunernas resursfördelning, Skolverkets statsbidragshantering och allmänhetens insyn i skolväsendet. När de uppgifter som ligger till grund för informationsförsörjningen omfattas av den absoluta sekretess som gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik, innebär det att Skolverket inte kan publicera dessa uppgifter uppdelat på enskilda huvudmän. Det handlar exempelvis om uppgifter om elevsammansättning och betygsresultat för fristående skolor. Skolverket beslutade därför år 2020 att endast publicera

sådana uppgifter på nationell nivå. Det innebar att informationsförsörjningen inte längre fungerade så som riksdag och regering avsett.

Regeringen lämnade i mars 2021 en proposition till riksdagen med förslag om en tidsbegränsad lösning på problemet. Propositionen resulterade i en tillfällig sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen. Därmed kunde Skolverket åter publicera uppgifter för enskilda huvudmän. Den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen skulle ursprungligen gälla till den 1 juli 2023. Regeringen har föreslagit att bestämmelsen ska fortsätta att gälla till och med den sista juni 2026. För att säkra en långsiktig lösning på problemet tillsatte regeringen denna utredning i oktober 2021.

En ny insamling av uppgifter om skolväsendet

En ny insamling av uppgifter om skolväsendet handlar primärt om att göra det möjligt för Skolverket att samla in, bearbeta och dela med sig av sådana uppgifter som Skolverket i dag får från SCB. Förslaget är utformat som en helhetslösning för informationsförsörjningen på skolområdet och omfattar även delar av informationsförsörjningen som inte hindras av statistiksekretessen.

En ny insamling av uppgifter hos Skolverket utesluter inte att offentlighetsprincipen införs. Ett genomförande av vårt förslag utesluter inte heller att man samtidigt inför en insynsprincip för enskilda huvudmän. Vårt förslag i detta delbetänkande medför en tydligare reglering av informationsförsörjningen på skolområdet och Skolverkets personuppgiftshantering. Förslaget har således fler effekter än att ersätta den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen. Genomförandet är därmed, enligt vår uppfattning, inte avhängigt av huruvida offentlighetsprincipen eller en insynsprincip införs eller inte.

För att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation samtidigt som förtroendet för statistiksekretessen inte riskeras och skyddet för elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet säkerställs behövs ny reglering i flera olika avseenden. Vi föreslår

- att Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen på skolområdet,
- att Skolverket ska bedriva uppdragsverksamhet,
- att andra myndigheter och enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning ska lämna uppgifter till Skolverket samt att Skolverket ska lämna uppgifter till Skolinspektionen och SCB,
- nya bestämmelser om behandling av personuppgifter i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning,
- en ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning,
- och en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning.

Utredningens målbild har varit att återställa tillgången till information på skolområdet till situationen före år 2020. Utgångspunkten är dock komplex. Den felaktiga rättstillämpningen före år 2020 har inneburit att verksamheter som Skolverkets uppföljning och utvärdering, huvudmännens systematiska kvalitetsarbete och kommunernas resurs-fördelning har byggts upp utifrån en felaktig uppfattning om vilka uppgifter som är tillgängliga och hur de kan användas. Även uppfattningen om vilken insyn elever, föräldrar och allmänheten har rätt till i skollagsreglerad verksamhet bygger på en felaktig rättstillämpning. Om sekretessbestämmelsen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen hade tillämpats korrekt från början hade informationsförsörjningen på skolområdet behövt utformas på ett annat sätt.

Vid ett genomförande av förslagen i delbetänkandet kommer Skolverket att ha förutsättningar att bedriva sin kärnverksamhet, utan att vara beroende av uppgifter från myndighetens särskilda statistikverksamhet. Det regelverk vi föreslår gör det också möjligt för Skolverket att säkerställa flera andra aktörers tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten. Sammantaget medför förslagen en tydligare och mer modern reglering för Skolverkets arbete med informationsförsörjning på skolområdet.

Skolverket ska ansvara för informationsförsörjningen

Syftet med vårt förslag är att skapa möjligheter för Skolverket att bedriva sin kärnverksamhet med bl.a. uppföljning och utvärdering samt fördelning av statsbidrag. Även externa aktörer, som andra myndigheter, kommuner, elever och föräldrar, har behov av information. Vårt förslag syftar alltså också till att göra det möjligt för Skolverket att tillgodose även dessa externa aktörers behov av information om den skollagsreglerade verksamheten.

Det har under arbetets gång visat sig vara svårt att överblicka samtliga de uppgifter som används för informationsförsörjningen på skolområdet och vilka aktörer som har behov av vilken information. Informationsbehovet är inte heller statiskt över tid, utan varierar t.ex. med händelser i vår omvärld och de uppdrag regeringen ger Skolverket. Informationsförsörjningen på skolområdet är enligt vår bedömning mycket komplex och vi anser att det finns ett värde i att Skolverket får i uppdrag att ansvara för informationsförsörjningen. Vi föreslår därför en ny bestämmelse i Skolverkets instruktion som anger att Skolverket ansvarar för informationsförsörjningen inom sitt verksamhetsområde.

I Skolverkets ansvar för informationsförsörjningen bör det enligt vår mening ingå att – i den utsträckning det är möjligt enligt tillämpligt regelverk – säkerställa tillgången till information om skollagsreglerad verksamhet. Det bör också ingå att bevaka tillkommande behov av information och att på lämpligt sätt arbeta för att även dessa behov ska kunna tillgodoses. Med tillkommande behov avses som utgångspunkt inte att t.ex. en kommun vill beakta en ny variabel – som Skolverket inte har tillgång till – vid fördelning av resurser. I stället avses sådana nya behov av information som uppkommer till följd av ändrad lagstiftning, nya regeringsuppdrag eller liknande.

Skolverket ska bedriva uppdragsverksamhet

SCB har en relativt omfattande uppdragsverksamhet på skolområdet. En stor andel av de uppdrag SCB utför på skolområdet avser att ta fram underlag för resursfördelning åt kommuner. Underlagen kan skräddarsys utifrån önskemål från respektive kommun och de redovisas på skolenhetsnivå. SCB utför också andra uppdrag som innebär sammanställningar av uppgifter på skolområdet. Vad gäller dessa andra uppdrag är kommuner, enskilda huvudmän, statliga myndigheter och organisationer återkommande uppdragsgivare.

När den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen upphör att gälla kommer SCB inte längre kunna utföra uppdrag som går ut på att ta fram information där en enskild huvudman eller dennes förskole- eller skolenheter går att identifiera. Det kommer därmed att saknas förutsättningar för SCB att bedriva stora delar av sin uppdragsverksamhet på skolområdet. Majoriteten av de aktörer som beställer bearbetade uppgifter från SCB får antas ha ett fortsatt behov av sådan information. För att säkerställa att kommuner och andra aktörer även fortsättningsvis kan få tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten föreslår vi att Skolverket ska bedriva uppdragsverksamhet. Därmed kan vissa av de behov av information som nu hanteras inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet tillgodoses även fortsättningsvis.

Vi föreslår att Skolverket ska utföra uppdrag åt andra myndigheter inom ramen för sin informationsförsörjningsverksamhet. Med myndigheter avses också kommuner och regioner. Vidare ska Skolverket få ta uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter. Skolverket ska endast få utföra uppdrag som kan anses förenliga med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde. I och med det kan de uppgifter Skolverket förfogar över inte användas av myndigheten för att ta fram statistik som avser annat än det skollagsreglerade området.

Skolverket ska enligt vårt förslag ta ut avgifter för uppdragsverksamheten. Skolverket ska vidare besluta om avgifternas storlek och myndigheten ska få disponera avgiftsinkomsterna.

Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Vi bedömer att Skolverket inte kan åberopa bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter i 6 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken som stöd för insamling av uppgifter i den nya verksamheten med informationsförsörjning. Uppgiftsskyldigheten enligt bestämmelsen sträcker sig enligt vår mening inte längre än att statliga myndigheter är skyldiga att lämna uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna när de samlar in uppgifter inom ramen för den särskilda statistikverksamheten och de insamlade uppgifterna därmed omfattas av statistiksekretessen. Inte heller kan andramyndigheter med särskild statistikverksamhet lämna uppgifter till Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning med stöd av de undantag från statistiksekretessen som finns i 24 kap. 8 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen. För att göra det möjligt för Skolverket att samla in de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet är det enligt vår bedömning

nödvändigt med nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet, som bryter eventuell sekretess och tydliggör uppgiftslämnande myndigheters och andra aktörers skyldighet att lämna uppgifter till Skolverket. Bestämmelserna om skyldighet för andra statliga myndigheter att lämna uppgifter till Skolverket ska enligt vår bedömning införas i en ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning. Följande myndigheter ska enligt vårt förslag vara skyldiga att lämna uppgifter till Skolverket.

– Centrala studiestödsnämnden (CSN),
– Migrationsverket,
– Skatteverket,
– Socialstyrelsen,
– Skolinspektionen,
– SCB, och
– Universitets- och högskolerådet (UHR).

De bestämmelser om uppgiftsskyldighet vi föreslår för Socialstyrelsen och SCB innebär ett dessa myndigheter kommer att lämna uppgifter som omfattas av statistiksekretess till Skolverket.

Vi föreslår också en bestämmelse om skyldighet för statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare inom universitets- och högskoleutbildning att lämna uppgifter till Skolverket. Bestämmelsen ska föras in i skollagen (2010:800).

Vårt förslag innehåller även bestämmelser om skyldighet för Skolverket att lämna vissa uppgifter om den skollagsreglerade verksamheten till SCB och Skolinspektionen.

Nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling

Vi föreslår nya bestämmelser om behandling av personuppgifter, som ska tillämpas i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Med sådan verksamhet avses Skolverkets arbete med att ta fram och göra information om skollagsreglerad verksamhet tillgänglig såväl internt som för externa aktörer. Bestämmelserna ska finnas i ett nytt kapitel i skollagen.

Bestämmelserna syftar till att ge Skolverket förutsättningar att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Bestämmelser som är anpassade för den personuppgiftsbehandling som utmärker Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning medför att det blir tydligare vad som gäller i det avseendet och personuppgiftsbehandlingen blir mer förutsebar.

Skolverket ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför i verksamheten med informationsförsörjning. Det gäller även när Skolverket behandlar personuppgifter på uppdrag av andra i myndighetens uppdragsverksamhet.

Det ska framgå av bestämmelserna för vilka ändamål Skolverket får behandla personuppgifter i verksamheten med informationsförsörjning. Förenklat uttryckt handlar det om att göra det möjligt för Skolverket att:

– följa upp, utvärdera och analysera den skollagsreglerade verksamheten,
– fullgöra informationsskyldighet,

– tillgodose myndighetens interna informationsbehov, och
– dela med sig av information till andra myndigheter och enskilda.

Finalitetsprincipen ska vara tillämplig. Principen innebär att de insamlade uppgifterna inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med angivna ändamål.

Det ska framgå av bestämmelserna i skollagen att Skolverket ska få behandla personnummer och samordningsnummer. Vi bedömer att Skolverket kan behandla känsliga personuppgifter med stöd av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

Vi föreslår ett antal s.k. skyddsåtgärder. Vid sökning i personuppgifter ska det som utgångspunkt vara förbjudet att använda sökbegrepp som avslöjar känsliga personuppgifter. Vidare ska Skolverket få använda födelseort som sökbegrepp endast i betydelsen född i Sverige respektive född utomlands. Tillgången till personuppgifter för den som arbetar hos Skolverket ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Direktåtkomst till personuppgifter ska få medges endast om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar.

Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

En ny sekretessbestämmelse

En ny sekretessbestämmelse ska införas till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Bestämmelsen ska tillämpas i Skolverkets verksamhet med informationsförsörjning. Uppgifter om enskilds personliga förhållanden ska omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Skolverket ska alltså tillämpa ett s.k. omvänt skaderekvisit. Det innebär att det råder en presumtion för sekretess och att Skolverket ska neka utlämnande om det inte står klart att den enskilde eller närstående inte lider men vid ett utlämnande.

För att säkerställa tillgången till information på skolområdet behövs undantag från sekretessen. Sekretessen ska inte gälla för uppgift i lärar- och förskollärarregistret. Inte heller ska sekretessen gälla för kontaktuppgift och uppgift om namn i skolenhetsregistret.

En ny förordning om Skolverkets informationsförsörjning

Det ska införas en ny förordning, med bestämmelser som på olika sätt är av betydelse för att Skolverket ska kunna tillgodose informationsförsörjningen på skolområdet.

Skolenhetsregistret, lärar- och förskollärarregistret samt det nationella informationssystemet för skolväsendet regleras i dag i tre separata förordningar. Vi föreslår att förordningarna ska upphävas och att relevanta bestämmelser i stället ska finnas i den nya förordningen. Förordningen ska också innehålla de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som vi föreslår. Vidare ska befintliga bestämmelser som ger Skolverket – och Skolinspektionen – rätt att meddela föreskrifter finnas i den nya förordningen.

Genomförande och ikraftträdande

Vi föreslår att de författningsändringar som behövs, med några undantag, ska träda i kraft den 1 juli 2024. Däremot kommer inte Skolverket att kunna ta över insamlingen från SCB på så kort tid.

Skolverket och SCB kommer att behöva förbereda övertagandet noga för att inte riskera kvalitetsbrister i information och statistik eller ökad börda för uppgiftslämnarna samt för att säkra den personliga integriteten hos de registrerade. Vi bedömer att Skolverket kan ta över insamlingen från SCB från och med den 1 januari 2026 och att de föreslagna ändringarna i Skolverkets instruktion ska träda i kraft från detta datum. Det är dock en pressad tidplan som bl.a. förutsätter att riksdag och regering i god tid fattar beslut om nödvändiga författningsändringar och därmed förknippade budgetbeslut.

Vi bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser för att genomföra förslagen. Däremot skulle det underlätta om den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen gäller under en tid även efter att Skolverket tagit över insamlingen. Regeringen har föreslagit att den tillfälliga bestämmelsen ska förlängas till den 1 juli 2026.

Konsekvenser av förslaget

Vi bedömer att förslaget inte medför någon ökad börda för kommuner, regioner och enskilda huvudmän inom skolväsendet. Inrapporteringen bör fungera på samma sätt som i dag och förslagen innebär inte att några nya uppgifter samlas in från huvudmännen. Kommuner kommer också fortsättningsvis kunna beställa uppgifter för sin resursfördelning och huvudmännen kommer att kunna beställa specifika underlag från Skolverket för sitt systematiska kvalitetsarbete.

Vårt förslag innebär konsekvenser för flera statliga myndigheter. Men med undantag för Skolverket och SCB bedömer vi att dessa konsekvenser endast är marginella. För Skolverket och SCB innebär förslaget ökade kostnader under den period som Skolverket bygger upp en ny verksamhet och SCB avvecklar delar av sin verksamhet. Vi bedömer dock att förslaget innebär en ekonomisk besparing för staten från och med år 2026 då Skolverkets kostnader kan förväntas vara lägre än den ersättning som myndigheten betalat till SCB för arbetet med insamling. Från och med år 2028 bedömer vi att det inte längre föreligger några övergångskostnader. Då innebär förslaget en besparing för staten på 6,8 miljoner kronor jämfört med kostnaderna år 2023.

Förslaget innebär att Skolverket behandlar en mycket stor mängd personuppgifter om barn och deras föräldrar samt om personal i skolväsendet. Jämfört med den behandling som SCB gör i dag kommer Skolverket inte att behandla några nya personuppgifter. Däremot innebär förslaget att personuppgifter kommer att behandlas av flera myndigheter än i dag. De integritetsskyddande åtgärder vi föreslår innebär dock att påverkan på enskildas personliga integritet begränsas. Denna påverkan framstår därmed som proportionerlig i förhållande till det angelägna intresset att det finns en väl fungerande informationsförsörjning på

skolområdet. Vi bedömer också att förslagen är förenliga med rätten till skydd för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Förslaget innebär att statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen behöver brytas i några få särskilt angivna fall genom att uppgifter lämnas till Skolverket från Socialstyrelsen och SCB. Utifrån utredningens direktiv har vi bedömt att det inte finns någon annan möjlighet för Skolverket att få tillgång till de uppgifter som behövs för att informationsförsörjningen på skolområdet ska fungera som avsett. Uppgifterna kommer dock att skyddas av sekretess även hos Skolverket. Utredningen bedömer att ett genombrott i statistiksekretessen i enlighet med vårt förslag är motiverat och att det inte negativt påverkar förtroendet för den officiella statistiken. Vi bedömer också att förslaget är förenligt med EU-förordningen om europeisk statistik.

Förteckning över remissinstanserna i betänkandet Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21)

Efter remiss har yttranden kommit in från Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Falköpings kommun, Flens kommun, Folkhälsomyndigheten, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Föräldraalliansen i Sverige, Göteborgs kommun, Idéburna Skolors Riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Justitiekanslern (JK), Jönköpings kommun, Kammarrätten i Göteborg, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Nyköpings kommun, Osby kommun, Oskarshamns kommun, Pajala kommun, Regelrådet, Region Jönköpings län, Region Östergötland, Rättviks kommun, Sameskolstyrelsen, Skatteverket, Socialstyrelsen, Solna kommun, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms kommun, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Lärare, Sveriges Skolledare, Tanums kommun, Tidningsutgivarna (TU), Täby kommun, Umeå kommun, Umeå universitet, Universitets- och högskolerådet, Uppsala kommun, Riksförbundet vuxenutbildning i samverkan, Västerås kommun, Örebro universitet, Örkelljunga kommun och Övertorneå kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Branschförbundet för fristående förskolor (Sefif), Göteborgs universitet, Kungliga biblioteket (KB) och Nacka kommun.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med något yttrande:
Falkenbergs kommun, Fremia, Gävle kommun, Karlshamns kommun, Lindesbergs kommun, Mjölby kommun, Norsjö kommun, Perstorps kommun, Ragunda kommun, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd, Svenskt Näringsliv, Sveriges universitetslärare och forskare, Säffle kommun, Timrå kommun och Torsby kommun.

Sammanfattning av betänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer i skolväsendet (2024:28)

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.[12]

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 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 innebar 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

[12] Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar, SOU 2023:21.

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 innebar 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 jämställas med myndigheter när det gäller offentlighetsprincipen, rätten att meddela och offentliggöra uppgifter och arkivering av allmänna handlingar.[13] 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.[14]

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 jämställas 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.

[13] 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).
[14] Se SOU 2016:62.

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 arkivtillsyn 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 iaktta den tystnadsplikt 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), Justitiekanslern (JK), Sveriges Domstolar eller Skatteverket 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 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 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, hoshuvudmän 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 uppgifter 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 skadeprövning.[15] En sådan prövning ska göras med ledning av motsvarande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att en vägransgrund endast 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.[16]
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.

[15] Jämför 3 kap. 5 § insynslagen.
[16] Om skadeprövningen enligt vägransgrunden i 3 kap. 5 § insynslagen innebär att huvudmannen får vägra insyn kan huvudmannen välja att ändå ge insyn i 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. sådan underrättelse lämna ett skriftligt avslagsbeslut som ska innehålla en överklagandehänvisning

Sammanfattning av Utbildningsdepartementets departementspromemoria Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet (U2024/01169)

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

Åtskillnad mellan mindre och större huvudmän vid ett införande av offentlighetsprincipen

I promemorian föreslås att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska 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 jämställas med myndigheter.

I promemorian föreslås också att vissa lättnader ska gälla 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 huvudman inom skolväsendet för högst två sådana enheter (mindre huvudmän) i förhållande till tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Lättnadsreglerna ska motsvara de som ingår i Skolinformationsutredningens förslag till insynslag.

I promemorian görs även bedömningen att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter inte bör 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.

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

I promemorian föreslås att 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.

Lättnader för mindre huvudmän när det gäller registrerings- och arkiveringsskyldigheterna

I promemorian föreslås att 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.

Avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar

I promemorian föreslås att 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.

I promemorian lämnas vidare bedömningen att avgifterna bör beräknas på motsvarande sätt som enligt de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter.

Ändringar i skollagen

I promemorian föreslås att det i skollagen ska 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 betygshandlingar till den kommun där skolan är belägen ska ändras till att bara gälla huvudmän som inte omfattas av arkivlagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I promemorian föreslås att 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.

Promemorians lagförslag (U2024/01169)

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

[1] Senaste lydelse 2018:1968.
[2] Senaste lydelse 2010:1348.

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 §.

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	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

[1] Senaste lydelse 2009:445.
[2] Senaste lydelse 2019:866.

ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller region som kommunerna eller regionerna kommer överens om.

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 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.

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 bedrivet 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 elevstödjande 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 kom-

[7] Senaste lydelse 2022:1315.

mun 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.

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	*Föreslagen lydelse*
	3 §[1]
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.	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.

[1] Senaste lydelse 2019:974.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2024:28 och promemorian U2024/01169)

Efter remiss har yttranden kommit in från Academedia AB, Almega Utbildning, Barnombudsmannen, Bjuv kommun, Centrala studiestödsnämnden, Ekerö kommun, Eskilstuna kommun, Fremia, Företagarna, Försäkringskassan, Föräldraalliansen Sverige, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Helsingborgs kommun, Idéburna Skolors Riksförbund, Institutet för arbetsmarknadspolitisk och utbildningspolitisk utvärdering, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Justitiekanslern (JK), Jämställdhetsmyndigheten, Kalmar kommun, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Karlstads kommun, Kommunal, Konkurrensverket, Ludvika kommun, Lunds universitet, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Nordmalings kommun, Norrtälje kommun, Regelrådet, Riksarkivet, Riksdagens ombudsmän (JO), Simrishamns kommun, Skatteverket, Skellefteå kommun, Skolforskningsinstitutet, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Stadsmissionens skolstiftelse, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Sundsvalls kommun, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Lärare, Sveriges Skolledare, Tidningsutgivarna, Umeå universitet, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, och Vaggeryds kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Aspero Friskolor AB, Nätverket för en likvärdig skola, Kunskapsskolan i Sverige AB, Folkuniversitetet, Kristna Friskolerådet, Svenska Arkivförbundet, Lärandegruppen i Sverige AB, Linnea Lindquist (skolledare och skoldebattör), Nya Läroverket, S:t Eriks katolska skola, Waldorffederationen och Waldorflärarhögskolan, Fridaskolorna AB, Broholm Education AB, Sefif - Branschförbundet för fristående förskolor, Backatorpsskolan, Fredsbergs Friskola, Kitas utbildning AB, Utvecklingspedagogik Sverige AB och Internationella Engelska Skolan i Sverige AB.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Arboga kommun, Arkeion, Avesta kommun, Bollebygds kommun, Boxholms kommun, Båstads kommun, Dorotea kommun, Filipstads kommun, Hemby kommun, Hofors kommun, Kramfors kommun, Krokoms kommun, Nora kommun, Orsa kommun, Riksförbundet vuxenutbildning i samverkan, Sotenäs kommun, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd, Sveriges universitetslärare och forskare, Tillväxtverket, Valdemarsviks kommun och Vindelns kommun.

Lagrådsremissens lagförslag

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 tre nya paragrafer, 2 kap. 3 a §, 6 kap. 1 b § och 19 kap. 1 a §, och närmast före 19 kap. 1 a § en ny rubrik 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 också gälla 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 jämställas med myndigheter.
	För sådana huvudmän som avses i 29 kap. 15 § skollagen gäller dock 29 kap. 16–16 e §§ skollagen i stället för 2 kap. 6 § andra stycket, 15, 16 och 18 §§ tryckfrihetsförordningen och 4 kap. 1 § andra stycket 1 och 2 § och 5 kap. 1 och 2 §§ denna lag.
4 kap.	
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.	

	För en huvudman som avses i 2 kap. 3 a § andra stycket finns bestämmelser om bevarande och vård av allmänna handlingar i 29 kap. 16 f § skollagen (2010:800).
6 kap.	
	1 b §
	Regeringen får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning en huvudman 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.
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 paragraf,* och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller det 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	3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som

[1] Senaste lydelse 2018:1968.
[2] Senaste lydelse 2010:1348.

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.

har *gett ut* eller avsett att *ge ut* 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.

Det 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.

Undantag från sekretess

1 a §

Sekretessen enligt 1 § gäller inte hos en huvudman som avses i 2 kap. 3 a § denna lag för uppgifter

1. i underlag för mottagande och urval av barn och elever i avslutade ärenden,

2. i ärenden om anställning,

3. om lön,

4. om antal barn eller elever,

5. om sammansättning av grupper av barn eller elever,

6. om betyg eller andra resultat,

7. om lärartäthet och personalomsättning, eller

8. om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare som inte är sekretessbelagda vid en tillämpning av 23 kap. och som inte omfattas av 1, 5 eller 6.

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 i enlighet med en uppgiftsskyldighet som gäller för den som är huvudman inom skolväsendet.

---

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

2. Bestämmelserna i den nya 2 kap. 3 a § tillämpas inte på handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmannen före ikraftträdandet.

3. Under 2027 och 2028 tillämpas bestämmelsen i 2 kap. 3 a § andra stycket även på sådana juridiska personer som är godkända som enskilda huvudmän inom skolväsendet men som inte omfattas av den bestämmelsen.

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 §, och närmast före 16 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 a §
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 sådana juridiska personer som avses i *1.* 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)*, och* *2. 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen, utom sådana som avses i andra stycket samma paragraf, till den del arkivet hör till sådan verksamhet som avses i första stycket samma paragraf.* *För sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller bestämmelserna om vård och bevarande av allmänna handlingar i 29 kap. 16 f § skollagen (2010:800).*
	8 §
Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och 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	Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i *2 a § första stycket* 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*

ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller region som kommunerna eller regionerna kommer överens om.

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 fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun där huvudmannen bedriver verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman inom skolväsendet. I de fall huvudmannen bedriver sådan verksamhet i flera kommuner fullgörs uppgiften för handlingar som avser en förskole- eller skolenhet, ett fritidshem eller en 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.

Särskilt om vissa arkiv under kommunal tillsyn

16 a §

Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana huvudmän som avses i 2 a § första stycket 2.

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.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap. 34 §, 18 kap. 37 § och 29 kap. 1, 14 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2025:729) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 29 kap. 15–16 f §§, och närmast före 29 kap. 15 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 kap.	
41 §[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.
11 kap.	
40 §[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.
14 kap.	
18 §[3]	
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.

[1] Senaste lydelse 2014:903.
[2] Senaste lydelse 2014:903.
[3] Senaste lydelse 2014:903.

15 kap.

34 §[4]

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

18 kap.

37 §[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.

29 kap.

1 §[6]

I detta kapitel finns bestämmelser om
– bosättning (2–5 §§),
– hemkommun och hemregion (6 §),
– utlandssvenska elever (7 §),
– personer med begåvningsmässig funktionsnedsättning (8 §),
– kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar (9 §),
– handläggning (10 och 11 §§),
– talerätt (12 §),
– samverkan och anmälan till socialnämnden (13 §),
– tystnadsplikt (14 §),

	– rätt att ta del av allmänna handlingar hos mindre enskilda huvudmän (15–16 f §§),

– International Baccalaureate (17 §),
– överlämnande av betygshandlingar (18 §),
– informationsskyldighet (19 §),
– uppgiftsskyldighet (19 a och 19 b §§), och
– övriga bemyndiganden (20–29 §§).

Lydelse enligt SFS 2025:729	*Föreslagen lydelse*

14 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som

[4] Senaste lydelse 2014:903.
[5] Senaste lydelse 2014:903.
[6] Senaste lydelse 2025:182.

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 elevstödjande 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*.
Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Rätt att ta del av allmänna handlingar hos mindre enskilda huvudmän
	15 §[7]
	För enskilda huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller 16–16 f §§, om huvudmannen
	1. har högst 450 barn eller elever, eller
	2. ingår i en koncern där koncernföretagen är godkända som huvudmän inom skolväsendet, och har sammanlagt högst 450 barn eller elever.
	För en huvudman som är huvudman för endast förskola gäller 16–16 f §§, om huvudmannen
	1. har högst 100 barn, eller
	2. ingår i en koncern där koncernföretagen är godkända som

[7] Tidigare 15 § upphävd genom 2015:73.

huvudmän för endast förskola och sammanlagt har högst 100 barn.

Om en huvudman inte längre uppfyller förutsättningarna enligt första eller andra stycket gäller inte 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen eller arkivlagen (1990:782) för handlingar som dessförinnan kommit in till eller upprättats hos huvudmannen.

16 §[8]

För en huvudman som avses i 15 § gäller enligt 2 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) det som anges i 16 a–16 c §§ i stället för det som föreskrivs i 2 kap. 15, 16 och 18 §§ tryckfrihetsförordningen.

16 a §

En huvudman som avses i 15 § ska behandla en begäran om att få ta del av en handling inom den tid som är rimlig med hänsyn till det som begäran omfattar, verksamhetens omfattning och organisation samt andra särskilda omständigheter.

16 b §

Hos en huvudman som avses i 15 § har den som begär att få ta del av en allmän handling som får lämnas ut, rätt att utan avgift ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

[8] Tidigare 16 § upphävd genom 2015:73.

Huvudmannen är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter svårigheter.

Den som önskar ta del av en allmän handling hos en sådan huvudman har även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av den allmänna handlingen eller, när det är lämpligt, få den i elektronisk form.

16 c §

En huvudman som avses i 15 § får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att huvudmannen ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. I fall som avses i 16 b § tredje stycket får dock huvudmannen även efterfråga kontaktuppgifter för att kunna lämna ut de begärda handlingarna på annat sätt.

16 d §

Hos en sådan huvudman som avses i 15 § ska en sådan sammanställning som avses i 2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförordningen inte anses förvarad hos huvudmannen.

16 e §

För en huvudman som avses i 15 § gäller inte bestämmelserna i 4 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En sådan huvudman ska i stället upprätta en beskrivning som ger information om

– huvudmannens organisation och verksamhet,

– vem hos huvudmannen som kan lämna närmare upplysningar om

huvudmannens allmänna handlingar,

– vilka bestämmelser om sekretess som huvudmannen vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar, och

– uppgifter som huvudmannen regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker.

För en sådan huvudman gäller inte heller bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). De ska i stället 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.

16 f §

En huvudman som avses i 15 § 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.

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.	*En huvudman för en fristående skola där betyg sätts, som är en sådan huvudman som avses i 15 § eller en fysisk person,* ska lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen.

Lydelse enligt SFS 2025:729	*Föreslagen lydelse*
3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för utbildning och	3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för utbildning och

annan verksamhet som bedrivs före den 1 juli 2028, med undantag för bestämmelserna i 3 kap. 12 j § i den äldre lydelsen som gäller för utbildning och annan verksamhet som bedrivs före den 1 januari 2028.	annan verksamhet som bedrivs före den 1 juli 2028, med undantag för bestämmelserna i 3 kap. 12 j § i den äldre lydelsen som gäller för utbildning och annan verksamhet som bedrivs före den 1 januari 2028. *I stället för den upphävda 9 kap. 22 § gäller att 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. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. För den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet gäller 29 kap. 14 § skollagen i den äldre lydelsen för förhållanden som är hänförliga till tiden före ikraftträdandet.

3. Under 2027 och 2028 ska bestämmelserna i 29 kap. 16–16 f §§ tillämpas även på sådana juridiska personer som är godkända som enskilda huvudmän inom skolväsendet men som inte omfattas av 2 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

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	*Föreslagen lydelse*
	3 §[1]
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.	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.

[1] Senaste lydelse 2019:974.

Förslag till lag om ändring i lagen (2021:443) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (2021:443) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Denna lag träder i kraft den *1 juli 2026*.	Denna lag träder i kraft den *1 januari 2027*.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-03-02

Närvarande: F.d. justitieråden Gudmund Toijer och Mats Anderson samt justitierådet Marie Jönsson

Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet

Enligt en lagrådsremiss den 20 januari 2026 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
2. lag om ändring i arkivlagen (1990:782),
3. lag om ändring i skollagen (2010:800),
4. lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter,
5. lag om ändring i lagen (2021:443) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Per Eriksson, biträdd av kanslirådet Thérése Biller.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

2 kap.

3 a §

Enligt *första stycket* ska det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också gälla handlingar hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet enligt 2 kap. 5 § skollagen, om handlingarna hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet. Huvudmännen ska vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen (OSL) jämställas med myndigheter.

I remissen anförs att den lagtekniska lösningen utgör ett relativt enkelt och väl beprövat sätt att föra in offentlighetsprincipen hos enskilda och utsträcka handlingsoffentligheten till privata aktörer. Allmänhetens insynsrätt har tidigare utvidgats till att gälla dels vissa privaträttsliga subjekt som utför offentliga förvaltningsuppgifter och som upptagits i bilagan till OSL, dels till företag där kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande.

Även om lagstiftningsmetoden alltså har använts tidigare, finns det enligt Lagrådets mening anledning att något beröra den rättsliga innebörden av den.

Tryckfrihetsförordningen är en grundlag och ändras i enlighet med vad som gäller för grundlagar. Tryckfrihetsförordningen som sådan kan alltså inte ges ett utvidgat tillämpningsområde genom vanlig lag. Den föreslagna bestämmelsen kan därför inte innebära något annat än att det här handlar om att införa en reglering om handlingsoffentlighet hos berörda huvudmän som kan sägas motsvara den ordning som gäller hos myndigheter enligt tryckfrihetsförordningen. Närmast får lagstiftningsmetoden anses grundad på praktiska mer än principiella överväganden; en alternativ ordning skulle innebära att en stor del av reglerna i tryckfrihetsförordningen fick upprepas i särskild lagstiftning.

Regleringen kan dock inte åtnjuta det grundlagsskydd som följer med verksamhet för vilken tryckfrihetsförordningen gäller. Enligt Lagrådets mening är det därför inte invändningsfritt att i paragrafen föreskriva att Tryckfrihetsförordningens bestämmelser i aktuella avseenden ska ”gälla” utan snarare bör uttrycket ”tillämpas” användas. Även om metoden har använts tidigare och får godtas också denna gång, bör det inte bortses från att ett grundläggande begrepp som ”allmän handling” förlorar en del av sin särställning i det rättsliga systemet.

19 kap. 1 a § och 2 §

19 kap. 1 § innehåller bestämmelser om sekretess i en myndighets affärsverksamhet. I lagrådsremissen föreslås att en ny 1 a § införs som reglerar undantag från sekretessen i 1 §. I 2 § som är en bestämmelse som överföring av sekretess föreslås ett nytt *andra stycke*. Det sägs där att sekretessen enligt 1 § första stycket inte ska gälla för uppgifter som en juridisk person, som är godkänd som huvudman, lämnar till en myndighet för att följa en uppgiftsskyldighet som den juridiska personen har i sin egenskap av huvudman inom skolväsendet.

För att det klart ska framgå att sådana uppgifter som avses i 1 a § inte ska anses som sekretessreglerade enligt 1 § vid tillämpningen av det nya andra stycket i 2 § förordar Lagrådet att reglerna i den föreslagna 1 a § flyttas till 1 §. Lagrådet föreslår således att 1 a § utgår och tas in som ett tredje stycke i 1 § samt att 1 §, med en viss redaktionell ändring, därmed får följande lydelse.

> Sekretess gäller i en myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos en myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och där det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision.

Sekretessen hos en myndighet som bedriver revision enligt första stycket gäller inte beslut av myndigheten.

Sekretessen gäller inte hos en huvudman som avses i 2 kap. 3 a § denna lag för uppgifter

1. i underlag för mottagande och urval av barn och elever i avslutade ärenden,

2. i ärenden om anställning,

3. om lön,

4. om antal barn och elever,

5. om sammansättning av grupper av barn eller elever,

6. om betyg eller andra resultat,

7. om lärartäthet och personalomsättning, eller

8. om enskilda barn, elever eller vårdnadshavare utöver vad som omfattas av 1, 5 eller 6.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 3

I lagrådsremissen föreslås att de s.k. lättnadsreglerna i 2 kap. 3 a § under en övergångsperiod ska tillämpas även av sådana enskilda huvudmän som inte omfattas av definitionen av enskilda mindre huvudmän. Enligt Lagrådets mening vinner bestämmelsen i klarhet om den utformas på följande sätt.

> Under 2027 och 2028 tillämpas 29 kap. 16–16 e §§ skollagen (2010:800) i stället för 2 kap. 6 § andra stycket, 15, 16 och 18 §§ tryckfrihetsförordningen och 4 kap. 1 § första stycket 1 och 2 § och 5 kap. 1 och 2 §§ denna lag på alla enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet enligt 2 kap. 5 § skollagen.

Förslaget till lag om ändring i arkivlagen

Ikraftträdande

I lagrådsremissen föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2027. Enligt Lagrådet synes dock avsikten vara att även huvudmän som inte är mindre huvudmän ska ha en övergångsperiod under 2027 och 2028 då

arkivlagens bestämmelser inte ska tillämpas heller för dem. Frågan om det behövs övergångsbestämmelser eller om ett senare ikraftträdande är lämpligare bör behandlas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förslaget till lag om ändring i skollagen

29 kap. 14 §
Paragrafen reglerar tystnadsplikt i enskilt bedriven utbildning inom skolväsendet, i sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. samt i annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen.

I lagrådsremissen föreslås att det i *fjärde stycket* förs in en bestämmelse av vilken det framgår att i fråga om verksamhet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 3 a § OSL finns bestämmelser i den lagen. Eftersom det är en upplysningsbestämmelse bör, enligt Lagrådets mening, i den föreslagna lagtexten orden ”gäller bestämmelserna” bytas ut mot orden ”finns bestämmelser”.

29 kap. 15 och 16 §§

För vissa enskilda mindre huvudmän gäller lättnadsregler i förhållande till vad som följer av 2 kap. 3 a § första stycket OSL och arkivlagen. I 15 § *första och andra styckena* anges vad som ska räknas som enskilda mindre huvudmän inom skolväsendet. Definitionen bör vara självständig och inte innehålla någon hänvisning till OSL. Att definitionen får betydelse också enligt OSL framgår redan av vad som sägs i 2 kap. 3 a § andra stycket OSL.

I 15 *tredje stycket* föreslås en reglering som tar sikte på den situationen att en enskild huvudman inte längre uppfyller kriterierna för att räknas som en mindre huvudman. Regleringen bör utgöra en egen paragraf.

Lagrådsremissens förslag till 16 § innehåller en upplysning om att OSL gäller framför bestämmelserna i 16 a–16 c §§ för andra huvudmän än mindre huvudmän. Motsvarande upplysning när det gäller 16–16 f §§ saknas. Eftersom upplysningen inte är fullständig bör den kunna utgå. Därmed kan bestämmelserna i 15 § tredje stycket med en viss redaktionell ändring utgöra 16 §.

> 15 § För enskilda mindre huvudmän inom skolväsendet gäller 16–16 f §§.
>
> Med enskilda mindre huvudmän avses huvudmän som
>
> 1. har högst 450 barn eller elever, eller
>
> 2. ingår i en koncern där koncernföretagen är godkända som huvudmän inom skolväsendet, och har sammanlagt högst 450 barn eller elever.

Den som är huvudman för endast förskola anses som enskild mindre huvudman om huvudmannen

1. har högst 100 barn, eller

2. ingår i en koncern där koncernföretagen är godkända som huvudmän för endast förskola och sammanlagt har högst 100 barn.

16 § Om en huvudman inte längre uppfyller förutsättningarna enligt 15 § gäller inte 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller arkivlagen (1990:782) för handlingar som har kommit in till eller upprättats hos huvudmannen när förutsättningarna var uppfyllda.

29 kap. 16 b §

Av tredje stycket framgår att den som önskar ta del av en allmän handling hos en enskild huvudman har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen eller när det är lämpligt få den i elektronisk form.

Att en handling kan lämnas ut i elektronisk form torde innebära att den även kan lämnas ut genom direktåtkomst. Vid föredragningen har upplysts om att avsikten inte är att handlingen ska kunna lämnas ut på så sätt. Om avsikten är att undanta direktåtkomst så bör det framgå av lagtexten, t.ex. genom tillägget ”på annat sätt än genom direktåtkomst”.

29 kap. 16 c §

Den föreslagna paragrafen reglerar lättnader i förhållande till vad som annars följer av 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen när det gäller i vilken utsträckning en enskild mindre huvudman får efterforska identiteten hos den som begär att få ta del av en allmän handling.

Enligt Lagrådets mening vinner paragrafen i tydlighet om andra meningen av paragrafen utformas enligt följande.

I fall som avses i 16 b § andra stycket får dock huvudmannen även efterfråga kontaktuppgifter för att kunna lämna ut de begärda handlingarna på annat sätt än att tillhandahålla dem på stället.

29 kap. 16 d §

Den föreslagna bestämmelsen innebär att rätten att ta del av sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling som kan göras med rutinbetonade åtgärder inte ska gälla hos enskilda mindre huvudmän. Enligt Lagrådet bör paragrafen ges en något annorlunda utformning.

> En sådan sammanställning som avses i 2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförordningen ska inte anses förvarad hos en sådan huvudman som avses i 15 §.

29 kap.16 e §

Redan av 2 kap. 3 a § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen framgår det att 4 kap. 2 § samma lag inte gäller för enskilda mindre huvudmän. Aktuell paragraf bör därför ges följande inledning.

> En sådan huvudman som avses i 15 § ska upprätta en beskrivning som ger information om…

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Det bör övervägas om punkten 3 behöver omfatta bestämmelserna i 29 kap. 16–16 e §§, eftersom det framgår av övergångsbestämmelserna till OSL vad som ska gälla övergångsvis.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2026

Närvarande: Edholm ordförande, och statsråden, Jonson, Strömmer, Tenje, Wykman, Kullgren, Liljestrand, Carlson, Britz, Mohamsson

Föredragande: statsrådet Mohamsson

Regeringen beslutar proposition Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän i skolväsendet