



Stockholms  
universitet

BESLUT  
2024-11-14

Dnr SU FV-2759-24

## Rektor

Rikard Skårfors  
FD, Utbildningsledare  
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet)

### **Yttrande över betänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28) och den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet**

Stockholms universitet har anmodats av Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) att inkomma med synpunkter på förslagen i betänkandet *Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet* (SOU 2024:28) och den kompletterande *promemorian Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet*. Universitetet har följande att anföra.

#### Övergripande synpunkter

Stockholms universitet är positivt till att insynen i fristående skolor utökas så att den motsvarar vad som gäller i offentlig skolverksamhet.

I valet mellan införande av offentlighetsprincipen och en ny insynslag anser universitetet att det finns fördelar med att införa offentlighetsprincipen. De fristående verksamheterna går då in i ett befintligt system där det finns etablerad rättspraxis och annat stödmaterial. Förslagen om ökad insyn kommer innebära stora förändringar för de fristående verksamheterna och införandet av offentlighetsprincipen kan då bli smidigare och inte så resurskrävande som en helt ny lagstiftning med egna begrepp och avgränsningar. Vid ett införande av offentlighetsprincipen torde det också bli tydligare hur olika sekretessbrytande bestämmelser ska tillämpas.

#### Verksamheter som inte ingår

De avgränsningar som utredningen gjort i sitt uppdrag medför att verksamheter som regleras i 24 och 25 kap. skollagen inte omfattas av utredningens förslag. Det innebär att t.ex. internationella skolor i 24 kap. 3–7 §§ och pedagogisk omsorg enligt 25 kap. 2 § ligger utanför utredningens förslag. Internationella skolor är ett alternativ till att fullgöra skolplikt och gymnasieutbildning i vanlig skola med pedagogisk omsorg är alternativ till förskola och

fritidshem. Utifrån utredningens uppdrag skulle det kunna hävdas att behovet av insyn i dessa verksamheter är lika stort som i de skolor, förskolor och fritidshem som omfattas av utredningens förslag. Stockholms universitet saknar i utredningen analys och ställningstagande för att undanta dessa verksamheter.

### Skollagens insynsbestämmelser

Utredningen föreslår att de insynsbestämmelser som finns i olika kapitel i skollagen (se t.ex. 10 kap. 41 § avseende grundskolan) ska ändras så att den kommun där en fristående skola är belägen framöver enbart ska ha en sådan insyn som behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. De nuvarande skrivningarna om att insynen även ska tillgodose allmänhetens behov av föreslås ta bort. Stockholms universitet anser att det kan ifrågasättas om insynsbestämmelsen överhuvudtaget har någon fortsatt funktion i det fall utredningens förslag införs och att det borde ha övervägts att helt ta bort dessa bestämmelser.

### Avgränsningar av offentlighetsprincipens tillämpningsområde avseende vissa juridiska personer

Stockholms universitet delar uppfattningen att utgångspunkten ska vara att offentlighetsprincipen bör gälla allmänna angelägenheter, oavsett om de handhas av myndigheter eller enskilda (se bl.a. prop. 1986/87:151 s. 146 ff., prop. 1990/91:117 s. 56, prop. 1993/94:48 s. 18, bet. 1993/94: KU13 s. 19 och prop. 2014/15:1 s. 54). Vid överväganden om offentlighetsprincipen ska införas för privaträttsliga subjekt måste emellertid olika intressen vägas mot varandra. Det kan konstateras att intresset av offentlighet och allmänhetens rätt till offentliga handlingar gör sig starkt gällande inom skattefinansierad utbildningsverksamhet med myndighetsutövande uppgifter som t.ex. beslut om betyg, disciplinära åtgärder och särskilt stöd. När offentliga förvaltningsuppgifter överlämnas till privaträttsliga subjekt bortfaller, förutom rätten till offentliga handlingar, även skyldigheten att tillämpa förvaltningslagen och rätten att överklaga. Vid handläggning av ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild ska dock enskild huvudman enligt 29 kap. 10 § skollagen tillämpa flera för den enskildes rättssäkerhet centrala bestämmelser i förvaltningslagen. Därutöver kan enligt 28 kap. skollagen vissa beslut av enskild huvudman och rektor för fristående skola överklagas. Vid överklaganden ska enligt 29 kap. 11 § skollagen ytterligare bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas. Det innebär att de enskilda huvudmännen redan jämställs med (förvaltnings)myndigheter när de handlägger vissa ärenden. Därför kan steget att nu införa offentlighetsprincipen för enskilda huvudmän i syfte att bl.a. säkerställa rätt till insyn i verksamheterna ses som naturlig. Intresset av insyn gör sig gällande oavsett vilken skattefinansierad utbildning som bedrivs och oavsett om det är fråga om huvudmän med små eller stora verksamheter.

Universitetet instämmer dock i promemorians bedömning att intresset av insyn bör vägas mot andra intressen och svårigheter som kan uppkomma. Avgränsningarna till enskilda juridiska personer, som är godkända som huvudmän inom skolväsendet enligt 2 kap. 5 § skollagen och till handlingarna som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet, finner

universitetet adekvat. Det innebär att juridiska personer som enligt avtal utför uppgifter inom komvux på entreprenad och folkhögskolor som bedriver sfi inte omfattas av förslaget i promemorian om att göra offentlighetsprincipen tillämplig i vissa enskilda verksamheter. Mot bakgrund av de svårigheter som uppkommer p.g.a. att de berörda företagen bedriver komvux med stöd av tidsbegränsade avtal och förslaget om preciseringar i 23 kap. 8 a § skollagen av vad kommunen måste avtala om för att försäkra allmänheten insyn i verksamheten finner universitetet det rimligt att komvux på entreprenad inte bör omfattas av offentlighetsprincipen. En fråga som dock uppkommer avseende allmänhetens rätt till insyn är hur långtgående krav som kan ställas på information i offentliga upphandlingar enligt EU-rätten (se SOU 2013:53 s. 229 ff.).

Det förefaller även rimligt att inte göra offentlighetsprincipen tillämplig för folkhögskolor som bedriver sfi. Som framförs i betänkandet drivs många folkhögskolor som ideella föreningar och det handlar om relativt små enheter där sfi utgör en begränsad del av folkhögskolornas verksamhet. Därutöver finns redan tillgång till vissa typer av uppgifter om folkhögskolor och det kan antas att intresset för att begära ut handlingar kommer att vara mindre än för enskilda huvudmän i skolväsendet.

#### Avgränsning och lättnader av offentlighetsprincipens tillämpningsområde avseende små huvudmän och koncerner

I promemorian föreslås att möjligheten till lättnader ska gälla för små huvudmän. Som redovisas i promemorian har det i flera tidigare utredningar konstaterats att det är utmanande att utforma en undantagsreglering som inte riskerar att leda till praktiska tillämpningsproblem. En svårighet som identifieras är gränsdragningen mellan små och större huvudmän, t.ex. utifrån elevantal, då det kan variera från år till år. I promemorian föreslås därför att lättnadsreglerna ska gälla för enskilda huvudmän som har godkännande som huvudman för högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem), eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två enheter (förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem). Den avgränsningen anses nå de huvudmän som kommer att vara i störst behov av lättnader och samtidigt innebära en gränsdragning som minskar utrymmet för tillämpningsproblem.

Stockholms universitet avråder från den avgränsning som föreslås i promemorian. Avgränsningen är inte underbyggd och innehåller inga avvägningar mellan olika intressen. Till detta kan läggas att det förefaller märkligt att helt bortse från antalet barn/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/elever som finns i verksamheten än med hur många enheter huvudmannen driver. Antalet barn/elever i en förskole- eller skolenhet kan variera kraftigt. Som konstateras i utredningen (s. 273) kan "[a]ntalet barn hos huvudmän med endast en förskoleenhet variera[r] exempelvis mellan 5 och

200 barn. En huvudman med 200 inskrivna barn kan svårligen kallas för liten”. Vidare konstaterar utredningen (s. 280) att ”[m]ed så många som 200 elever behövs sannolikt någon form av administrativ resurs för att upprätthålla de krav på dokumentation som regleras i skolförfattningarna”. Av samma skäl ställer sig universitetet frågande till avgränsningen avseende koncerner, eftersom utredningen (s. 297) anger att ”[e]n koncern kan potentiellt bidra med administrativt stöd till enskilda enheter inom koncernen.”

### Lättnader avseende framställning av potentiella handlingar och efterforskningsförbudet

Promemorians förslag om en lättnadsregel avseende skyldigheten att framställa nya handlingar enligt 2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, s.k. potentiella handlingar, finner Stockholms universitet utgöra en rimlig avvägning mellan intresset av insyn och intresset av att begränsa den administrativa bördan. Detta 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).

Däremot finner universitetet inte lättnaden avseende efterforskningsförbudet i 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen motiverad. Den grundlagsstadgade rätten till anonymitet och förbudet för en myndighet att efterforska vilket syfte den sökande har för att begära ut allmänna handlingar är en central del för att tillgodose handlingsoffentligheten. För att göra undantag från detta krävs enligt universitetet tungt vägande skäl. De skäl som framförs i promemorian (ss. 26f.) är inte av sådan karaktär.

### Lättnader avseende formen för utlämnande och skyndsamhetskravet

I promemorian anförts att en absolut rätt att ta del av allmänna handlingar på plats i huvudmannens lokaler kan vara betungande för mindre enskilda huvudmän och att det därför inte bör finnas någon absolut skyldighet för sådana huvudmän att låta en sökande ta del av allmänna handlingar på något särskilt sätt. Det innebär således ett undantag från 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen. Den lagtekniska lösningen som föreslås är dock betydligt mer vidsträckt och väl abstrakt, ”på det sätt som huvudmannen bestämmer och som är lämpligt i det enskilda fallet”, och kan därför bli svårtillämpad. Stockholms universitet föreslår därför att 6 kap. 1 d § offentlighets- och sekretesslagen konkretiseras:

*”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 stället alternativt genom kopior i pappersform eller elektronisk form. Huvudmannen bestämmer vad som är lämpligt i det enskilda fallet.”*

Utlämnande av handlingar ska ske skyndsamt och det ställs stora krav på myndigheterna att leva upp till det. Som konstateras i promemorian kan kravet vara betungande för mindre enskilda huvudmän. Därför föreslås att sådana huvudmän istället bör ges större flexibilitet

genom att de ska behandla en begäran att få ta del av allmän handling inom rimlig tid med hänsyn tagen till vad begäran omfattar, verksamhetens organisation och omfattning samt andra särskilda omständigheter. Även här har Stockholms universitet synpunkter på den allmänna formuleringen. I promemorian anges att inom rimlig tid bör i normalfallet innebära behandling inom en vecka. Under den fortsatta lagberedningen bör därför övervägas att även 6 kap. 1 c § konkretiseras:

*”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. Behandlingen bör dock inte överstiga en vecka.”*

#### Lättnader under en övergångsperiod

Stockholms universitet har inget att invända mot att undantagsbestämmelserna ska gälla under 2027 för samtliga enskilda huvudmän inom skolväsendet som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen.

#### Tillämpningen av förvaltningslagen

I promemorian föreslås ändring i 6 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen, vilken hänvisar till förvaltningslagen vid överklaganden. I förslaget anges dock samma lydelse som idag, dvs. att: ”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. Stockholms universitet undrar om de nya bestämmelserna 2 kap. 3 a och b §§ offentlighets- och sekretesslagen bör föras in i bestämmelsen så att det tydligt framgår att förvaltningslagen ska tillämpas även av enskilda huvudmän inom skolväsendet. Justitieombudsmannens (JO) praxis visar flera exempel på att handläggningen av utlämnande av allmänna handlingar kan vara bristfällig hos de kommunala bolag som omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. JO har bl.a. anfört att även om det inte uttryckligen framgår av lag ska de kommunala bolagen lämna överklagandehänvisning om de avslår begäran om allmän handling (se t.ex. JO 2002/03 s. 491, JO 2008/09 s. 540). I fråga om enskilda huvudmän som saknar erfarenhet av att handlägga ärenden om utlämnande av allmänna handlingar bör den frågan beaktas i den fortsatta beredningen av lagförslagen (jmf. med förslaget om insynslag 4 kap. 4 §). Det bör framgå att bestämmelser om t.ex. utformning av beslut, motivering och överklagandehänvisning i förvaltningslagen kan/bör tillämpas analogt vid avslag om att lämna ut allmänna handlingar.

#### Avgifter

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. Även bedömningen att avgiftsuttag för elektroniskt utlämnande bör regleras verkar rimlig. En fråga som uppkommer, och där

utredningen gör en annan bedömning än i promemorian, är om regleringen måste finnas i lag eller kan finnas i förordning. Avgörande är om en sådan reglering ska ses som en civilrättslig eller offentligrättslig reglering enligt 8 kap. regeringsformen. Enligt utredningen finns det skäl som talar både för och mot att en sådan reglering ska ses som en civilrättslig reglering enligt 8 kap. 2 § regeringsformen. Eftersom det enbart är möjligt att delegera normgivningsmakt till regeringen på det offentligrättsliga området, t.ex. enligt 8 kap. 3 § regeringsformen, anser utredningen att regleringen under dessa omständigheter bör ske i lag.

I promemorian bedöms däremot att övervägande skäl talar för att en sådan reglering om avgifter kan finnas i förordning. Väsentligt för den bedömningen är att avgifter för kopior av allmänna handlingar har ett omedelbart samband med rätten att ta del av allmänna handlingar, som är av offentligrättslig karaktär. När det är fråga om offentligrättsliga föreskrifter finns möjlighet för riksdagen att delegera föreskriftsrätten till regeringen. Stockholms universitet anser att en reglering av avgifter för allmänna handlingar, som enskilda huvudmän tar ut i egenskap av myndighet, bör betraktas som offentligrättslig. De enskilda huvudmännen bör i det här sammanhanget således inte ses som enskilda, utan som en del av det allmänna. Förhållandet till den som begär ut kopior och därmed ska betala avgift bör således inte ses som civilrättsligt. Frågan bör dock utredas vidare.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av prorektor, professor Clas Hättestrand, och universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Anna Riddarström, Ledningssekretariatet (protokollförare). Ärendet har beretts av Områdesnämnden för humanvetenskap. Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.