

Betänkandet ”Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet” (SOU 2024:28) samt promemorian ”Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet” (U2024/01169).

Tidningsutgivarna (TU) har tagit del av rubricerat betänkandet och promemoria och får anföra följande.

Inledande synpunkter

Frågan om att införa offentlighetsprincipen i offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet har utretts flera gånger tidigare, bland annat i SOU (2015:82) ”Ökad insyn i fristående skolor” och i en lagrådsremiss. TU har tillstyrkt dessa förslag.

Enligt TU:s mening är det en principiellt viktig utgångspunkt att för den som väljer att bedriva offentligt finansierad skolverksamhet, så ska också offentlighetsprincipen gälla på samma sätt som i offentlig verksamhet i övrigt.

Utredningsförslagen

I betänkandet lämnas tre olika förslag. Till detta kommer ett fjärde förslag i den promemoria som upprättats inom utbildningsdepartementet.

TU kommenterar vart och ett av förslagen i det följande.

Offentlighetsprincipen införs

Utredningens första förslag innebär att offentlighetsprincipen införs hos privata aktörer på skolområdet. Den lagtekniska lösningen är densamma

som i tidigare utredningar, d v s att en ny bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) om att vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, i tillämpliga delar också ska gälla hos enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad skolverksamhet.

Enligt TU:s mening är detta det rakaste och enklaste förslaget och det förslag som ger bäst förutsättningar för att öka insynen i friskolorna. Handlingsoffentligheten enligt TF är en väl beprövad princip sedan år 1766 och det finns ingen anledning att mer än 250 år senare göra avkall på den principen.

TU tillstyrker därför förslaget om införande av offentlighetsprincipen.

Insynslag (1)

Utredningens andra förslag är en ”insynslag”, som ger rätt till insyn i vissa typer av handlingar hos privata huvudmän inom skolområdet. Avgränsningen sker genom en uppräkningslista av olika kategorier av handlingar (2 kap. 1-5 §§ i den föreslagna insynslagen); handlingar hänförliga till elever och personal, räkenskapshandlingar och verksamhetsanknutna handlingar.

Förslaget kan beskrivas som en ”offentlighetsprincipen light” och innebär en svagare insyn. Färre handlingar kommer att omfattas av insyn genom att till kategorierna finns knutet olika vägransgrunder enligt vilka rätten till insyn inte ska gälla. Vidare ska en handling inte lämnas ut ”genast” eller ”skyndsamt” (som offentlighetsprincipen föreskriver) utan ”inom den tid som är rimlig” (4 kap. 1 §). Någon anonymitetsrätt för den som begär ut en handling ska inte finnas och huvudmannen för skolverksamheten kan även bestämma hur insyn ska ges. Det sistnämnda är en svaghet eftersom det enligt offentlighetsprincipen finns en rätt att ta del av en handling ”på plats”, men inte finns någon rätt till digitalt utlämnande. Att då utlämna ”på plats-alternativet” för den föreslagna skrivningen (4 kap. 2 §) och istället föreskriva ”på det sätt som huvudmannen bestämmer”, riskerar att försvåra för den enskilde.

Sammantaget ser TU betydande risker för att en insynsmodell endast ger en begränsad insyn och innehåller en potential för den som vill ställa upp hinder. Mot den bakgrunden avstyrker TU förslaget till insynslag.

Insynslag (2)

I ett tredje alternativ föreslås att rätten till insyn i princip ska utgå från systemet för handlingsoffentlighet enligt TF och sekretessreglerna i OSL. Insynsrätten ska då omfatta handlingar som kommit in till, justerats eller på annat sätt färdigställts av en enskild huvudman.

Fler handlingar kommer då att omfattas än i det första insynslagsförslaget, men samtidigt införs fler vägransgrunder om insynen innebär ett obehörigt röjande som motsvarar bestämmelserna i OSL som gäller för en offentlig huvudman. Enligt TU:s mening är det ett något tillkrånglat sätt att säga att OSL ska tillämpas.

I likhet med det första insynslagsförslaget ska dock de begränsande förfarandereglerna (tid för utlämnande, plats för utlämnande m m) vara desamma också i detta alternativ.

Som ovan angetts anser TU att det är en allvarlig brist som i praktiken riskerar att försvaga möjligheten till insyn i friskolor.

TU avstyrker därför även detta förslag.

Promemorian "Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän"

Utöver de tre förslag som lämnas i betänkandet lämnas i den särskilda promemorian ett fjärde alternativ.

Förslaget innebär att offentlighetsprincipen ska gälla i friskolor, men att vissa av de lättnader i förfarandereglerna som föreslås i insynslagen ska gälla för vissa mindre aktörer.

Lätttnadsreglerna är i allt väsentligt desamma som de som anges i de två insynslagsförslagen.

Som en "mindre aktör" föreslås att gränsen ska dras vid huvudmän som har högst två enheter eller som ingår i en koncern med koncernföretag som tillsammans är godkända som huvudman inom skolväsendet för högst två enheter.

Jämförelsevis kan noteras att Skolinformationsutredningen i sitt betänkande (s 278) definierar ”små huvudmän” som huvudmän med mindre än 200 barn och elever. Utredningen konstaterar vidare att det år 2021 fanns 398 sådana huvudmän, motsvarande 54 procent av alla huvudmän.

Av utredningen framgår vidare (s 114-115) att om man i stället ser till antalet ”huvudmän”, så fanns 256 koncerner, varav 194 endast hade en huvudman i sin bolagsstruktur samt att knappt 90 procent av koncernerna innehåller högst två enheter.

Oavsett vilken avgränsning som görs kan sålunda konstateras att det, numerärt sett, blir ett stort antal friskolor som kommer att träffas av lättnadsreglerna. Den föreslagna ordningen med ”två enheter” inbjuder dessutom till att organisera verksamheten inom en koncern i flera koncerner.

Sammantaget visar detta på svårigheten, för att inte säga omöjligheten, i att å ena sidan införa en offentlighetsprincip för friskolorna, å andra sidan förse den med undantag, som inte undergräver den offentlighet man just infört.

Enligt TU:s mening finns det inga mellanlägen. Det ska också understrykas att behovet av insyn i mindre friskolor många gånger kan vara nog så angeläget. Det är i grunden inte verksamhetens storlek utan dess karaktär av offentligt finansierad verksamhet det handlar om och som motiverar insynen.

Mot den bakgrunden avstyrker TU även promemorians förslag och tillstyrker – åter igen – förslaget om att låta offentlighetsprincipen få fullt genomslag i friskolorna.

Stockholm den 20 november 2024

TU

Johan Taubert
VD