

Lagrådsremiss

Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 15 februari 2018

Gustav Fridolin

Eva Lenberg
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss föreslås ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) som innebär att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också ska gälla hos enskilda som har godkänts som huvudmän för fristående skolor, för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar. Dessa huvudmän ska även jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska omfattas av meddelarskydd enligt OSL i stället för enligt lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Det föreslås även att arkivlagen (1990:782) ska ändras så att det som gäller för kommunala myndigheters arkiv också ska gälla hos sådana huvudmän som omfattas av handlingsoffentligheten. Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att huvudmännen fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. En kommun eller ett landsting föreslås få meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven och för förvaring av övertagna arkiv. Det föreslås även följändringar i skollagen (2010:800).

Vidare föreslås att skollagens bestämmelser om registerkontroll för personer som erbjuds arbete eller på annat sätt är verksamma i vissa delar av skolväsendet dels ska ändras så att registerutdrag inte längre ska lämnas utan i stället visas upp, dels ska utvidgas till att omfatta gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019 i fråga om registerkontroll och i övrigt den 1 juli 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	6
2.2	Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	8
2.3	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	11
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter	16
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Offentlighetsprincipen ger allmänheten möjlighet till insyn i välfärden	18
4.1	En vårdnadshavare eller elev kan välja en kommunal eller en fristående skola	18
4.2	Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller inte hos huvudmän för fristående skolor	18
4.3	Närmare om offentlighetsprincipen	19
4.4	Offentlighetsprincipen tillämpas redan i dag av vissa privata organ	20
4.5	När offentlighetsprincipen gäller ges enskilda och det allmänna ett visst skydd genom sekretess	21
4.6	Ett beslut att inte lämna ut allmänna handlingar kan överklagas	23
4.7	Hos fristående skolor har personalen viss tystnadsplikt	24
4.8	Meddelarskydd har införts för anställda i offentligt finansierad privat utförd välfärdsverksamhet	24
4.9	Arkivlagen	25
4.10	Rätt till insyn enligt skollagen	27
5	Insynen i fristående skolor ska öka	28
6	Handlingsoffentlighet och meddelarfrihet ska gälla hos fristående skolor	31
6.1	Bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar ska gälla hos huvudmän för fristående skolor	31
6.2	Rätten att ta del av allmänna handlingar hos huvudmän för fristående skolor ska regleras i offentlighets- och sekretesslagen	38
6.3	Handlingar ska registreras och frågor om utlämnande av handlingar ska behandlas skyndsamt	42
6.4	Anställda och uppdragstagare i fristående skolor ska omfattas av meddelarskydd	47
7	Handlingar ska arkiveras och kommunen ska vara arkivmyndighet	53
7.1	Handlingar ska arkiveras	53

7.2	Den kommunala arkivmyndigheten ska vara tillsynsmyndighet	55
7.3	Det behövs informationsinsatser vid införandet av handlingsoffentlighet och arkivskyldighet	60
8	Följdändringar i andra lagar	61
8.1	Ändringar i skollagen med anledning av införandet av handlingsoffentlighet i fristående skolor.....	61
8.1.1	Skollagens bestämmelse om att betygshandlingar ska överlämnas till kommunen ska upphävas.....	61
8.1.2	Skollagens bestämmelser om rätt till insyn ska ändras.....	62
8.1.3	Skollagens bestämmelser om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet behöver anpassas	62
8.2	Lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter ska ändras.....	63
9	Bestämmelserna om registerkontroll ska göras integritetsvänligare.....	64
9.1	Skollagens bestämmelser om registerkontroll	64
9.2	Det ska räcka med att visa upp registerutdraget	65
9.3	Registerkontroll ska vara obligatorisk även inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan	69
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	74
11	Konsekvenser	77
11.1	Konsekvenser för privata aktörer	77
11.1.1	Förslaget att införa offentlighetsprincipen hos huvudmän för fristående skolor	77
11.1.2	Förslagen om ändring i bestämmelserna om registerkontroll	80
11.2	Konsekvenser för kommuner.....	80
11.2.1	Förslaget att införa offentlighetsprincipen hos huvudmän för fristående skolor	80
11.2.2	Förslagen om ändring i bestämmelserna om registerkontroll	82
11.3	Konsekvenser för statliga myndigheter	82
11.4	Konsekvenser för elever	84
11.4.1	Förslaget att införa offentlighetsprincipen hos huvudmännen för fristående skolor.....	84
11.4.2	Förslagen om ändring i bestämmelserna om registerkontroll	85
11.5	Konsekvenser för allmänheten och för dem som kommer att bli föremål för registerkontroll.....	86
11.6	Konsekvenser för jämställdhet och integration	86
11.7	Konsekvenser i förhållande till EU-rätten	86
12	Författningskommentar	87
12.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	87

12.2	Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782).....	92
12.3	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	94
12.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter	98
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82).....	100
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	102
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna för betänkandet	110
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Följdändringar till ny förvaltningslag (Ds 2017:47).....	112
Bilaga 5	Promemorians lagförslag i relevant del	113
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna för promemorian	114
Bilaga 7	Sammanfattning av remisspromemorian (U2016/05181/GV)	115
Bilaga 8	Remisspromemorians lagförslag i relevanta delar.....	116
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna för remisspromemorian	118

1 Beslut

Regeringen har beslutat att 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.

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

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 a §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, ska i tillämpliga delar gälla hos enskilda som har godkänts som huvudmän för fristående skolor, för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar. Sådana huvudmän ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

6 kap.

11 §

Vid överklagande enligt 7 § första eller andra stycket av beslut av sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ denna lag tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223).

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 §¹

I förhållandet mellan å ena sidan

I förhållandet mellan å ena sidan

¹ Senaste lydelse 2010:1348.

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

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och

3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

Vad som föreskrivs i första stycket om anställda och uppdragstagare gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet.

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

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 3 a §, och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

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.

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 fyra nya paragrafer, 8 a–8 c och 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.

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.*

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

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige 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 landsting bestämmer tillsammans i ett

¹ Senaste lydelse 2009:445.

² Senaste lydelse 2010:1999.

sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

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.

8 a §

Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket 1 fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av

1. den statliga arkivmyndigheten i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv, och

2. de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.

8 b §

Den statliga arkivmyndigheten ska sköta tillsynen över att

1. 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., och

2. sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§.

8 c §

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 landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att en sådan huvudman som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. Uppgiften fullgörs av arkivmyndigheten i den kommun där huvudmannen bedriver sådan verksamhet som avses i den nämnda bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen.

16 a §

En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven hos sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och för mottagande och förvaring av övertagna arkiv från sådana huvudmän.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. Skyldigheten att arkivera allmänna handlingar enligt 2 a § 2 gäller inte handlingar som före ikraftträdandet kommit in till eller upprättats hos sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 33 § och 29 kap. 18 § ska upphöra att gälla och att rubriken närmast före 2 kap. 33 § ska utgå,

dels att 2 kap. 31 och 32 §§, 9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap. 34 §, 18 kap. 37 § och 29 kap. 14 § och rubrikerna närmast före 2 kap. 31 § och närmast före 2 kap. 32 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skyldighet att lämna registerutdrag

Skyldighet att visa upp registerutdrag

2 kap.

31 §

Den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska till den som erbjuder anställningen lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har lämnat registerutdrag får inte anställas. Regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i registerutdraget.

Registerutdrag som avses i första stycket ska lämnas även av den som

1. erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet som avses i första stycket under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet,

2. under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen enligt högskolelagen (1992:1434) eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet som avses i första stycket, eller

3. genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet som avses i första stycket.

Den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för den som erbjuder anställningen. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas.

Registerutdrag som avses i första stycket ska visas upp även av den som

Registerutdraget ska i de fall som avses i andra stycket *lämnas till* den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett sådant sätt som avses där. Den som inte har *lämnat* ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten.

Registerutdraget ska i de fall som avses i andra stycket *visas upp för* den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett sådant sätt som avses där. Den som inte har *visat upp* ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten.

En kontroll av ett registerutdrag enligt första–tredje styckena ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

Undantag från skyldigheten att lämna registerutdrag

Undantag från skyldigheten att visa upp registerutdrag

32 §

Den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon *lämnat* ett registerutdrag.

Den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon *har visat upp* ett registerutdrag.

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

¹ Senaste lydelse 2014:903.

² Senaste lydelse 2014:903.

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.

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.

29 kap.

³ Senaste lydelse 2014:903.

⁴ Senaste lydelse 2014:903.

⁵ Senaste lydelse 2014:903.

⁶ Senaste lydelse 2014:903.

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 elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

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

Den som är eller har varit verksam inom en fristående förskola, ett fristående fritidshem eller 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 *en fristående skola eller sådan verksamhet* som avses i första stycket, får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

För det allmännas verksamhet och för verksamhet hos huvudmän för fristående skolor gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019 i fråga om 2 kap. 31 och 32 §§ och i övrigt den 1 juli 2019.

2. Bestämmelsen i 29 kap. 14 § gäller i sin äldre lydelse för förhållanden som avser tid före den 1 juli 2019.

3. Äldre föreskrifter gäller för slutbetyg och andra betygsdokument som en huvudman för en fristående skola har överlämnat eller skulle ha överlämnat före ikraftträdandet till den kommun där skolan är belägen.

4. Den nya lydelsen av 2 kap. 31 § tillämpas inte för

a) den som erbjuds eller tilldelas arbete inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan genom sådan anställning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 1 och som han eller hon hade före ikraftträdandet,

b) den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan genom sådan utbildning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 2 och som han eller hon antagits till före ikraftträdandet,

c) den som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program som påbörjats före ikraftträdandet.

4. Den upphävda bestämmelsen i 2 kap. 33 § gäller fortfarande för registerutdrag som lämnats före ikraftträdandet.

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.

3 §

Lagen gäller inte för aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting 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, landsting eller kommunalförbund utövar eller har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

2. anställda och uppdragstagare hos huvudmän för fristående skolor enligt 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 juli 2019.

3 Ärendet och dess beredning

Inom ramen för Friskolekommitténs (U 2011:04) arbete ingicks i maj 2013 en blocköverskridande sexpartiöverenskommelse som bl.a. innefattade att offentlighetsprincipen och ett meddelarskydd för anställda ska införas i fristående skolor, se kommitténs betänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56). Kommittén ansåg att en utredning borde tillsättas för att analysera hur det i praktiken ska gå till och finna former som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor. I propositionen Villkor för fristående skolor (prop. 2013/14:112) aviserade regeringen att en sådan utredning skulle tillsättas.

Den 19 juni 2014 beslutade regeringen (Utbildningsdepartementet) att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor och att göra konsekvensanalyser av en sådan reglering (dir. 2014:91). Utredningen, som antog namnet Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (U 2014:12), överlämnade den 7 oktober 2015 betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2015/04800/GV).

Regeringen ingick den 6 oktober 2014 en överenskommelse med Vänsterpartiet om vinster i välfärden. Enligt överenskommelsen är partierna ense om att offentlighetsprincipen ska gälla fullt ut för alla offentligfinansierade välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg. Meddelarfrihet och meddelarskydd ska också gälla. Överenskommelsen innefattade att en utredning skulle tillsättas om hur offentlighetsprincipen eller motsvarande kan utökas till att gälla offentligfinansierade välfärdstjänster betalda av såväl stat som kommun eller landsting (vård, skola och omsorg). Att en sådan utredning skulle tillsättas aviserades därför i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1). Den 3 september 2015 beslutade regeringen (Socialdepartementet) att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd offentligt finansierad vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen (2010:800) och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. samma lag till den del de erbjuds av privata anordnare. Utredaren överlämnade sitt betänkande Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62) den 3 oktober 2016. Detta betänkande behandlas inte i denna lagrådsremiss. Regeringen (Utbildningsdepartementet) avser dock att återkomma med de förslag som avser utbildningsområdet senare under mandatperioden.

Riksdagen beslutade den 21 september 2017 att anta regeringens lagförslag i prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2). Förvaltningslagen (2017:900) träder i kraft den 1 juli 2018. Inom Justitiedepartementet har departementspromemorian Följdändringar till ny förvaltningslag (Ds

2017:42) utarbetats. I denna lagrådsremiss behandlas från denna promemoria ett förslag till ändring av 6 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En sammanfattning av promemorian i nu relevant del finns i *bilaga 4* och betänkandets lagförslag i den delen finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2017/07456/L6).

En promemoria, Vissa skollagsfrågor – Del 4 (U2016/05181/ GV), har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Promemorian har remissbehandlats. I denna lagrådsremiss behandlas de förslag i promemorian som avser bestämmelserna om registerkontroll i skollagen (2010:800). En sammanfattning av promemorians förslag i denna del finns i *bilaga 7*. Relevanta lagförslag i promemorian finns i *bilaga 8*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2016/05181/GV).

4 Offentlighetsprincipen ger allmänheten möjlighet till insyn i välfärden

4.1 En vårdnadshavare eller elev kan välja en kommunal eller en fristående skola

Bestämmelser om skolväsendet finns i skollagen (2010:800). Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna eller av enskilda. Med fristående skola avses i skollagen en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (1 kap 3 §). En enskild får efter ansökan godkännas av Statens skolinspektion som huvudman för en fristående skola, om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda (2 kap. 5–6 §§).

4.2 Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller inte hos huvudmän för fristående skolor

En allt större del av skolväsendet bedrivs i privat regi...

Under de senaste decennierna har utvecklingen med privata aktörer inom välfärdssektorn ökat kraftigt. Enligt Statens skolverks officiella statistik över skolväsendet och uppgifter från Statens skolinspektion bedriver en stor mängd enskilda huvudmän utbildning inom skolväsendet, med ett ökande antal elever. I det följande redovisas elevutvecklingen i fristående skolor mellan år 2000 och 2015. I avsnitt 9.1 redovisas antalet huvudmän och deras driftsformer.

Under 2015 gick knappt 242 600 elever i fristående förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola, att jämföra med 65 900 år 2000. Den snabba utvecklingen med allt fler elever som utbildas av en enskild huvudman framgår av tabell 1, baserad på Skolverkets officiella statistik.

Tabell 1 **Antal och andel elever i fristående skolor 2015 jämfört med motsvarande andel för 2000 och 2005**

Verksamhetsform	Antal elever 2015 i fristående skolor	Andel elever i fristående skolor		
		2015	2005	2000
Förskoleklass	12 259	11 %	7 %	5 %
Grundskola	145 471	15 %	8 %	5 %
Grundsärskola	555	6 %	8 %	2 %
Gymnasieskola	83 754	26 %	13 %	6 %
Gymnasiesärskola	545	9 %	5 %	5 %

Källa: Egen bearbetning av Statens skolverks officiella statistik för 2000, 2005 och 2015

I förskoleklassen har andelen elever som går i fristående verksamheter ökat från totalt 5 procent 2000 till 11 procent 2015. Inom grund- och grundsärskolan har andelen elever i fristående skolor nästan fyrdubblats under de femton åren, från 4 till 11 procentenheter, medan den i gymnasie- och gymnasiesärskolan mer än fyrdubblats då andelen elever ökat från 6 till 26 procentenheter.

...vilket medför en bristande insyn i skolväsendet

Att rätten att ta del av allmänna handlingar inte gäller hos alla som med offentlig finansiering erbjuder utbildning inom skolväsendet innebär att allt större delar av verksamheten är undandragen från den kontroll som medborgarna annars kan utöva genom offentlighetsprincipen.

4.3 Närmare om offentlighetsprincipen

En grundläggande princip för den svenska rättsordningen är att allmänheten och medierna har rätt till insyn i den verksamhet som bedrivs av det allmänna, dvs. av staten, kommuner och landsting. Denna offentlighetsprincip förverkligas på olika sätt. De som arbetar i staten och kommunerna har rätt att berätta vad de vet för utomstående genom att de är tillförsäkrade yttrandefrihet enligt samma regler som gäller för medborgarna i allmänhet. Arbetstagare hos staten och kommunerna har rätt att lämna uppgifter till medierna för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter. Vem som helst har rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter och andra offentliga organ.

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

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

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

4.4 Offentlighetsprincipen tillämpas redan i dag av vissa privata organ

Offentlighetsprincipen gäller inte för enskilda rättssubjekt som t.ex. en enskild individ eller ett aktiebolag, en ideell förening eller en stiftelse. Ett sådant privaträttsligt subjekt blir inte heller en myndighet av den anledningen att det anförtröts offentliga förvaltningsuppgifter. OSL innehåller emellertid bestämmelser som i viss mån utvidgar tillämpningen av offentlighetsprincipen utöver vad som följer av TF till vissa enskilda rättssubjekt. Det är två olika grupper av organ som omfattas.

Offentlighetsprincipen ska tillämpas i vissa kommunala företag

Enligt 2 kap. 3 § OSL ska vad som föreskrivs i 2 kap. TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också gälla handlingar hos vissa juridiska personer som tagit över vården av kommunala angelägenheter (se 10 kap. 1 § kommunallagen [2017:725]) och i vilka kommuner, landsting och kommunalförbund – antingen var för sig eller tillsammans – utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Kommuner och landsting 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.

De angivna bolagen, föreningarna och stiftelserna ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter.

Även vissa andra privaträttsliga organ ska tillämpa offentlighetsprincipen

Vidare ska enligt 2 kap. 4 § OSL de privaträttsliga organ som anges i en särskild bilaga till OSL tillämpa bestämmelserna i TF om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, om handlingarna hör till den verksamhet som anges i bilagan. Exempel på sådana 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).

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 gentemot enskilda eller att dess verksamhet är offentligfinansierad. En förutsättning för att så ska ske är bl.a. att regleringen bedöms få praktisk betydelse. Det har t.ex. inte ansetts befogat att göra offentlighetsprincipen tillämplig hos ett enskilt organ där det skulle vara nödvändigt att genom sekretessbestämmelser kraftigt begränsa eller rent av i praktiken upphäva insynen.

Ett privaträttsligt organ som har förts in i bilagan till OSL beträffande all eller viss del av sin verksamhet jämföras med myndighet vid tillämpningen av OSL och arkivlagen (1990:782) i fråga om den verksamheten (2 kap. 4 § OSL och 2 § arkivlagen). Ett sådant organ har alltså både en skyldighet att registrera och arkivera allmänna handlingar samt att tillämpa relevanta sekretessbestämmelser i nu aktuell verksamhet. I sådan verksamhet är även TF:s och YGL:s bestämmelser om meddelarfrihet och meddelarskydd tillämpliga (13 kap. 2 § OSL).

4.5 När offentlighetsprincipen gäller ges enskilda och det allmänna ett visst skydd genom sekretess

Grunder för sekretess anges i tryckfrihetsförordningen

Även om huvudregeln är att allmänna handlingar är offentliga finns det vissa intressen, såväl offentliga som enskilda, som behöver skyddas. 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 intressen, bl.a. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn och skyddet för enskildas 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 ett bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen i förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Sådana bestämmelser har tagits in i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641, OSF).

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. Den fjärde avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för allmänna intressen och den femte avdelningen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Den sjätte avdelningen innehåller särskilda bestämmelser om sekretess som gäller vissa organ, bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och domstolarna. 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.

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda

Bestämmelserna till skydd för enskilda i OSL:s femte avdelning är uppdelade 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.

I 23 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda 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. Bestämmelser om sekretess som gäller i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola finns i 23 kap. 2 § OSL. Bestämmelser om sekretess som gäller i fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som erbjuds i stället för fritidshem finns i 23 kap. 3 §. Det finns en särskild bestämmelse om sekretess i specialpedagogisk stödverksamhet 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 §§.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inskränkt när det gäller uppgift som hänför sig till annat än ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier (23 kap. 8 §).

Bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse

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

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 (19 kap. 1 § första meningen). 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 ge sekretess för uppgifter hos de myndigheter som utövar det allmännas ägarfunktion eller revisionsuppdrag.

Med affärs- eller driftförhållanden avses bl.a. förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänster m.m. och också affärshemligheter av mera allmänt slag som verksamhetsriktlinjer m.m. Begreppet får inte fattas alltför snävt. Utmärkande för affärsverksamhet är i allmänhet att verksamheten bedrivs under krav på viss vinst eller åtminstone så att verksamheten går ihop ekonomiskt, låt vara att den kan vara delvis subventionerad.

Sekretess gäller vidare för uppgift som hänför sig till ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs (19 kap. 3 §). Affärshemligheter av mera allmänt slag såsom marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, planer för reklamkampanjer, utredningar av annat slag, prov, förhandlingar och andra affärshändelser omfattas. Sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumption för offentlighet. Skaderekvisitet är utformat för att skydda myndigheternas affärsverksamheter från insyn från konkurrenternas sida. Bestämmelsen är bl.a. tillämplig i upphandlingsärenden.

Den tystnadsplikt som följer av bestämmelserna i 19 kap. OSL in-skränker inte rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

4.6 Ett beslut att inte lämna ut allmänna handlingar kan överklagas

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. 15 § TF, som i prop. 2017/18:49 föreslås få ändrad beteckning till 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 enskildes 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 § andra stycket OSL).

4.7 Hos fristående skolor har personalen viss tystnadsplikt

Hos huvudmän för fristående skolor gäller inte offentlighetsprincipen. Det innebär dock inte att personalen är fri att berätta vad som helst om t.ex. eleverna eftersom det i 29 kap. 14 § skollagen föreskrivs tystnadsplikt. I bestämmelserna anges att den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. skollagen inte obehörigen får 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 elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

För anställda i fristående skolor gäller liksom för alla arbetstagare en lojalitetsplikt mot arbetsgivaren som följer av anställningsavtalet. Arbetstagarens 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. Tystnadsplikten innebär att arbetstagaren inte får yppa sådana uppgifter.

4.8 Meddelarskydd har införts för anställda i offentligt finansierad privat utförd välfärdsverksamhet

Genom lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter, som trädde i kraft den 1 juli 2017, 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 innebär bl.a. att anställda i fristående skolor eller hos privata anordnare av kommunal vuxenutbildning omfattas av samma meddelar-

skydd som anställda i kommunala skolor och kommunalt bedriven vuxenutbildning. Det som föreskrivs i TF och YGL om bl.a. rätt att lämna uppgifter till medierna för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter, förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka 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 förtroendemens 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 § 2 TF och 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 YGL och bl.a. 13 kap. 5 § OSL). Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen (7 kap. 3 § första stycket 2 och 5 1 1 TF och 5 kap. 1 § första stycket och 3 § 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. Detta beror på att en publicering av en handling kan orsaka större skada än offentliggörandet av uppgifterna i handlingen på annat sätt.

4.9 Arkivlagen

Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas enligt 2 kap. 18 § TF i lag. 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 landsting 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. 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 (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. För statliga myndigheter är Riksarkivet arkivmyndighet. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige 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 landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om (7 § arkivlagen och 8 § arkivförordningen [1991:446]).

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.

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. bevarandavgift, 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 landstingsfullmäktige har beslutat något annat (14 §). Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, 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 det finnas bestämmelser om bl.a. ansvarsfrågor, gallring, utlån och arkivlokaler.

4.10 Rätt till insyn 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 Skolinspektionen prövar frågan om godkännande och utövar tillsyn, dvs. förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. De är identiskt utformade för samtliga dessa skolformer. Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen kan fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och tillgodose allmänhetens behov av insyn (9 kap. 22 §, 19 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 ifrån 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 § skollagen. Bestämmelserna ska också säkerställa allmänhetens behov av information om den fristående skolan, t.ex. vid skolval. Enligt 29 kap. 19 a § skollagen har en huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola en skyldighet att till Skolverket lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn (prop. 2013/14:112 s. 53 och 54).

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.

5 Insynen i fristående skolor ska öka

Regeringens förslag: Den rätt att ta del av allmänna handlingar och det meddelarskydd för anställda och uppdragstagare som gäller hos offentliga huvudmän inom skolväsendet ska införas hos fristående skolor.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten remissinstanser är positiva eller har inget att erinra mot förslaget att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor. Detta gäller bl.a. *Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Statens skolinspektion, Sameskolstyrelsen, Statskontoret, Arbetsgivarverket, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Mittuniversitetet (Institutionen för informationsteknologi och medier), Konkurrensverket, Diskrimineringsombudsmannen, Göteborgs, Höganäs, Lomma, Staffanstorps, Stockholms och Åtvidabergs kommuner, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Handikappförbunden (HSO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska journalistförbundet, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Utgivarna.*

Hallstahammars kommun instämmer i utredningens bedömning av behovet av ökad insyn i fristående skolor, men ser att behovet torde aktualiseras för hela välfärdssektorn genom ett sammanhållet regelverk som skulle omfattas såväl skola som förskola, vård och omsorg.

Negativa till ett införande är *Friskolornas riksförbund, Academedia AB, Almega, Fridaskolorna AB, Företagarna, Internationella Engelska skolan i Sverige AB, Kristen skola i Växjö, Skolhoppet AB, Båstad Montessori, Akers friskola, Nätverket Friskolorna i Väst, Västanfors Västervåla församling, Aspero Friskolor AB, Svenskt Näringsliv samt Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarföreningen (KFO).* Dessa remissinstanser hänvisar huvudsakligen till att det redan i dag finns stora möjligheter till insyn i verksamheten, att kostnaderna för ett införande vida överstiger nyttan och att det innebär risk för att företagshemligheter sprids.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 3 har en blocköverskridande sexpartiöverenskommelse 2013 och en trepartiöverenskommelse 2014 inneburit ställningstaganden för att offentlighetsprincipen samt meddelarfrihet och meddelarskydd ska införas i privat bedriven skollagsreglerad verksamhet, men också i hälso- och sjukvård och socialtjänst. Hur reformen kan införas i praktiken har utretts av två utredningar vars förslag om skollagsreglerad verksamhet i betänkandena *Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)* och *Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62)* kompletterar varandra. Utredningarna har således inte haft att överväga om offentlighetsprincipen ska införas i verksamheterna utan hur den ska regleras. Reformen avseende skollagsreglerad verksamhet är tänkt att införas i två steg, där förslaget att rätten att ta del av allmänna handlingar ska införas i fristående skolor lämnas i denna lagrådsremiss och motsvarande förslag om kommunal vuxenutbildning och förskola kommer att lämnas senare under mandatperioden. Nedan berörs således bara frågan om fristående skolor.

Det huvudsakliga skälet för att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor är att all verksamhet inom välfärden, som är helt skattefinansierad, ska präglas av öppenhet för att ge medborgarna insyn i verksamheten. Att förhållandena – och missförhållanden – inte bara i offentliga verksamheter utan även inom privat bedriven välfärdsverksamhet kan granskas bidrar till att stärka kvaliteten i välfärden som helhet.

Ytterligare skäl är att verksamheter inom välfärden ska bedrivas enligt principen om lika villkor, dvs. förutsättningarna för verksamheten ska i så stor utsträckning som möjligt vara lika oavsett huvudman. Inom skolväsendet är uppdraget detsamma oavsett huvudmannaskap. Skollagen kräver att utbildningen vid fristående skolor ska vara likvärdig med utbildningen vid offentliga skolor och att lika villkor ska gälla så långt som det är möjligt oberoende av huvudman.

Ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor har också en praktisk betydelsefull konsekvens då det innebär att verksamheterna kommer att omfattas av arkivlagens bestämmelser så att upprättade handlingar bevaras.

Ingen remissinstans har ifrågasatt behovet av insyn i privat bedriven offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet, men det finns synpunkter på hur det behovet bäst tillgodoses.

Den övervägande remissopinionen är positiv till att införa handlingsoffentlighet och meddelarskydd i fristående skolor, även om en del av de som stöder förslagen har en invändning i enskildheter. De som är negativa till att offentlighetsprincipen införs är främst företrädare för de fristående skolor som nu får ökade krav på sig. Genom allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar i verksamheter som bedrivs av staten eller kommunerna garanteras möjligheten till insyn i verksamheterna som bl.a. skapar förutsättningar för kontroll av hur allmänna medel används och av om föreskrifter för verksamheten följs. Som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* framhåller regleras verksamheten i fristående skolor av offentlighetsregler och den finansieras av allmänna medel, men allmänheten har inte någon motsvarande rätt till insyn. Regeringen anser detta inkonsekvent då det är fråga om samma typ av offentligt reglerad och finansierad verksamhet.

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). 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). Däremot omfattas fristående skolor inte av detta regelverk.

En förutsättning för att elever och vårdnadshavare ska kunna använda sin rätt att välja utbildning är att de har möjlighet att bedöma kvaliteten på och villkoren för olika skolor (prop. 1991/92:95 s. 8 f.). Det är närmast självklart att detta underlättas av en rätt för allmänheten till

insyn i samtliga huvudmäns verksamhet på lika villkor. Därtill kommer att det är viktigt att en verksamhet som är finansierad av det allmänna, oberoende av i vilken form det sker, är öppen för insyn för att ge medborgarna en möjlighet att kontrollera om verksamheten är effektiv och för att underlätta att missförhållanden kan avslöjas. Detta är naturligtvis lika viktigt i en verksamhet som bedrivs av det allmänna som i en verksamhet som bedrivs i privat regi men med offentlig finansiering.

Ett stort antal remissinstanser ger uttryck för samma uppfattning. *Statskontoret* anser det viktigt att vidga öppenhet och insyn för allmänheten i de verksamheter som finansieras av skattemedel. *Statens skolverk* anser det rimligt att samma reglering gäller för offentlighet och sekretess hos alla huvudmän för skolenheter oavsett huvudman. Enligt *Statens skolinspektion* bidrar ett införande av offentlighetsprincipen i de fristående skolorna till lika villkor för alla skolor, oavsett huvudman, och till att stärka rättssäkerheten för eleverna, föräldrarna och allmänheten. Regeringen anser i likhet med dessa remissinstanser att lika villkor bör gälla för offentliga och enskilda huvudmän även när det gäller allmänhetens rätt till insyn och att starka skäl talar för att offentlighetsprincipen bör gälla även för huvudmän för fristående skolor.

Flera remissinstanser som motsätter sig ett införande av offentlighetsprincipen, bl.a. *Friskolornas riksförbund*, ifrågasätter behovet med hänvisning till de möjligheter till insyn som finns i dag genom de statliga skolmyndigheternas tillsyn, granskning och uppgiftsinsamling samt kommunernas insynsrätt. Regelverket om tillsyn och annan granskning syftar dock i första hand till att ge myndigheterna möjlighet till kontroll av en verksamhet och fyller därmed en annan funktion än offentlighetsprincipen. Granskande myndigheter har endast anledning att begära ut information i samband med sin granskning och då endast i det enskilda ärendet. Allmänhetens möjligheter till insyn genom myndigheternas granskning blir därför i praktiken tämligen begränsad. Även den möjlighet till insyn i fristående skolors verksamhet som lägeskommunens insynsrätt enligt skollagen kan ge allmänheten är tämligen begränsad i jämförelse med rätten att del av allmänna handlingar. Endast den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten. Kommunen kan inte med stöd av sin insynsrätt ta del av en fristående skolas ekonomiska förhållanden. Kommunen ska inte heller begära in handlingar som omfattas av tystnadsplikt enligt 29 kap. 14 § skollagen, handlingar som kan avslöja företagshemligheter eller som det på annat sätt är orimligt att den enskilde lämnar ut (se prop. 2009/10:165 s. 384 f. och prop. 2013/14:112 s. 81). Som framgått av avsnitt 4.5 gäller viss sekretess även i offentlig verksamhet, såväl till skydd för enskildas personliga förhållanden som till skydd för det allmännas ekonomiska förhållanden. En viktig del i offentlighetsprincipen är dock att ett beslut att inte lämna ut allmänna handlingar kan överklagas till domstol, dvs. det kan ske en opartisk prövning av vilka uppgifter som omfattas av sekretess och av vilka uppgifter som bör lämnas ut.

När allmänheten vill ha insyn i en fristående skola måste allmänheten dessutom vända sig någon annanstans än direkt till huvudmannen för den fristående skolan. Viss information som i och för sig är allmänt tillgänglig t.ex. i en årsredovisning, blir det först efter en viss tid, vilket är otillfredsställande i situationer då det är angeläget att snabbt få del av in-

formation, t.ex. när ett missförhållande uppdagas. Vidare är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter mer omfattande för anställda och uppdragstagare hos den offentliga sektorn och sådana organ som har förts in i bilagan till OSL än för privatanställda (se avsnitt 4.8). Sammanfattningsvis anser regeringen att den möjlighet till insyn som nuvarande bestämmelser i skollagen ger är otillräckliga.

Regeringen anser således att det regelverk som ger allmänheten insyn i verksamheten hos offentliga huvudmän inom skolväsendet, dvs. handlingsoffentlighet, arkiveringsskyldighet och ett meddelarskydd för anställda och uppdragstagare enligt TF och YGL, bör införas även i fristående skolor. Regeringens förslag och bedömningar t.ex. vad gäller lagtekniska lösningar, kostnader för de enskilda huvudmännens verksamhet liksom konsekvenser för kommunerna, behandlas i de följande avsnitten.

Regeringen delar *Hallstahammar kommuns* uppfattning av att det finns behov av ökad insyn i välfärdssektorn. Som framgår av avsnitt 3 bereds frågan om ökad insyn i bl.a. fristående förskolor och enskilt bedriven hälso- och sjukvård och socialtjänst utifrån förslagen i Utredningen om ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62) inom Regeringskansliet.

6 Handlingsoffentlighet och meddelarfrihet ska gälla hos fristående skolor

6.1 Bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar ska gälla hos huvudmän för fristående skolor

Regeringens förslag: Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla hos enskilda som är godkända som huvudmän för fristående skolor för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar.

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

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog inte att rätten att ta del av allmänna handlingar endast ska gälla handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman för en fristående skola.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag i huvudsak, däribland *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Kammarrätten i Jönköping*, *Justitiekanslern*, *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Sameskolstyrelsen*, *Statskontoret*, *Barnombudsmannen*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Mittuniversitetet*, *Konkurrensverket*, *Myndigheten för ungdoms- och*

civilsamhällesfrågor (MUCF), Tillväxtverket, Filipstads, Göteborgs, Lomma och Malmö kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Skolledarförbund. Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Sveriges advokatsamfund. Några av dessa remissinstanser lämnar dock synpunkter eller gör påpekanden.

JO anser att den föreslagna bestämmelsen kan komma att omfatta även annan verksamhet som huvudmannen bedriver och att detta naturligtvis inte kan komma i fråga. Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden) konstaterar att enligt förslaget ska de nya reglerna omfatta all verksamhet som bedrivs av huvudmän till fristående skolor. Enligt fakultetsnämnden är det troligen tillåtet för dem att erbjuda tjänster utanför skolans ram till elever och föräldrar knutna till skolan och även till andra. Till exempel bör de rättsenligt kunna, även mot betalning, erbjuda läsläsningshjälp, hjälp med tillsyn av elever på fritiden och tvätt av kläder. Det bör enligt fakultetsnämnden utredas mer om sådana sidotjänster bör omfattas av de föreslagna reglerna. Även Arbetsdomstolen konstaterar att det inte verkar finnas något som hindrar att en huvudman för en fristående skola även bedriver annan verksamhet än skolverksamhet. Enligt domstolen bör det övervägas att begränsa tillämpningen av regler om handlingsoffentlighet, arkiveringsskyldighet och meddelarfrihet till t.ex. verksamhet enligt skollagen som bedrivs av en huvudman för en fristående skola eller åtminstone, särskilt för de enskilda näringsidkarnas skull, till näringsverksamhet. SKL förutsätter att det tydligt klarläggs hur en avgränsning ska ske hos huvudmannen för en fristående skola för det fall huvudmannen bedriver olika verksamheter inom samma bolag. Även Föräldraalliansen anser att det kan komma att behövas förtydliganden gällande avgränsningar av handlingar när det är fråga om stora aktörer med ytterligare verksamheter.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Academia AB anser att det är oklart vad som ska gälla i fråga om sekretess mellan olika fristående skolor med samma huvudman. Sveriges advokatsamfund tar upp att frågor om meddelarskydd och handlingsoffentlighet kan uppstå hos en skolenhet beroende av hur huvudmannen är organiserad. Sveriges advokatsamfund efterlyser en analys framförallt av hur de föreslagna lagändringarna förhåller sig till viss annan lagstiftning.

Flera remissinstanser som företräder näringslivet eller enskilda huvudmän inom skolväsendet ställer sig i princip positiva till ökad insyn, men avstyrker utredningens förslag att införa offentlighetsprincipen, däribland Friskolornas riksförbund, Företagarna, Svenskt Näringsliv, Academia AB, Aspero Friskolor AB, Fridaskolorna AB och Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES). Friskolornas riksförbund påpekar att förbundet har framhållit för utredningen att förbundet och medlemmarna inte är emot öppenhet men att de inte önskar införa ett kostsamt administrativt system. Förbundet anser att uppgifter och dokument, som är av stort värde för allmänheten och som man inte kan få tillgång till genom den tillsyn, insyn och ekonomiska redovisning som görs redan i dag, i stället skulle kunna göras offentliga genom bestämmelser i skollagen. Enligt förbundet borde det anges vilka specifika dokument- och uppgiftstyper som ska vara tillgängliga för allmänheten. Förbundet anser också att förslaget medför en risk att sekretesskyddade uppgifter om t.ex.

elever, personal och ekonomiska förhållanden sprids. *Academedias* AB anser att regler som möjliggör insyn i fristående skolor är rimligt, men att denna insyn varken bör, eller kan, fungera på exakt samma sätt som offentlighetsprincipen i kommunala skolor. Enligt *Fridaskolorna AB* är det centralt att notera, för den samlade bedömningen av nyttan med utredningens förslag, att för flertalet av de handlingar som upprättas eller inkommer till en skola kommer sekretess att gälla.

Datainspektionen avstyrker förslaget. Myndigheten efterlyser en analys av förslagets konsekvenser för den enskildes integritet i enlighet med vad som krävs när lagstiftning rör hantering av integritetskänsliga personuppgifter

Skälen för regeringens förslag

Huvudmännen för fristående skolor ska jämföras med myndigheter

De regler i TF och OSL som utgör offentlighetsprincipens olika beståndsdelar – handlingsoffentlighet, meddelarfrihet och meddelarskydd – gäller i första hand för myndigheter och andra offentliga organ. Som framgår av avsnitt 4.1 finns det dock bestämmelser i OSL om att rätten att ta del av allmänna handlingar också ska gälla vissa privata organ och att dessa vid tillämpningen av lagen ska jämföras med myndigheter. Regeringen har i avsnitt 5 tagit ställning för att denna rätt till insyn bör införas hos fristående skolor.

Varje fristående skola, oavsett hur ägarbildningen ser ut, har en huvudman. Huvudmannen är den enskilda fysiska eller juridiska personen som har ansökt om godkännande hos Statens skolinspektion och har blivit godkänd som huvudman genom ett beslut av denna myndighet. Det är alltid möjligt att identifiera det rättssubjekt som är huvudman för en fristående skola. Det är den som är huvudman som enligt skollagen ansvarar för att utbildningen bedrivs i enlighet med de krav som ställs i skollagen och andra författningar (2 kap. 8 §). Vidare är det huvudmannen som är den vars verksamhet står under tillsyn av Skolinspektionen. Utredningen har ansett att detta talar för att det är det rättssubjekt som är huvudman för den fristående skolan som bör jämföras med en myndighet vid tillämpningen av OSL. Denna uppfattning delas av flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Sveriges advokatsamfund*. Även *Friskolornas riksförbund*, som i och för sig avstyrker förslaget, anser att om förslaget ska genomföras bör det vara huvudmannen som ska jämföras med myndighet.

Riksdagens ombudsmän (JO) efterlyser – med anledning av att det finns skolenhets-, huvudmann- och ägarnivåer i fristående skolor – mer rättsliga analyser då det är huvudmannen som jämföras med myndighet och då insynen även ska gälla på skolenhetsnivå. *Företagarna* pekar på att den mest intressanta informationen oftast finns på ägarnivå, inte hos huvudmannen. Det ger de små aktörerna en sämre konkurrenssituation. *Tillväxtverket* och *Gävle kommun* varnar för att företag kan välja var i ägarstrukturen man väljer att lägga huvudmannskapet för att slippa omfattas. *Tidningsutgivarna* befävar att ekonomisk redovisning inte blir tillgänglig om den ligger hos eller flyttas till ett ägarföretag.

Regeringen anser att regleringen om handlingsoffentlighet så långt som möjligt bör vara enkel, lätt att tillämpa i praktiken och förutsägbar. Juri-

diska personer som är huvudmän för fristående skolor kan ha utländska ägare och ägarstrukturen kan vara komplicerad. En reglering som skulle utsträcka handlingsoffentligheten till en juridisk persons ägare skulle sannolikt bli komplicerad och svårtillämpad. Huvudmannskapet för en fristående skola framgår av Skolinspektionens beslut om godkännande och kan inte ändras utan en ny ansökan och ett nytt beslut om godkännande. Det är vidare huvudmannen för en fristående skolenhet som enligt skollagen tar emot bidraget för varje elev vid skolenheten från hemkommunen (se t.ex. 10 kap. 37 § skollagen). Regeringen anser därför att det är huvudmännen för fristående skolor som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL.

Rätten att ta del av allmänna handlingar ska bara gälla handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman

När handlingsoffentligheten har införts för de organ som anges i en särskild bilaga till OSL, har den gjorts tillämplig antingen på all verksamhet eller endast på viss verksamhet hos respektive organ.

Utredningen har föreslagit att offentlighetsprincipen ska gälla för all verksamhet i de fristående skolorna. Det rättssubjekt som är godkänt som huvudman för en fristående skola kan emellertid även driva annan verksamhet än den skolverksamhet som omfattas av godkännandet. Flera remissinstanser, bl.a. *JO*, *Uppsala universitet*, *Arbetsdomstolen*, *Föräldraalliansen Sverige* och *SKL*, anser att det behöver förtydligas vilken verksamhet som ska omfattas om huvudmannen även bedriver annan verksamhet än i egenskap av huvudman för en fristående skola. Regeringen delar denna uppfattning och anser att det bör tydliggöras att reglerna om handlingsoffentlighet endast ska tillämpas på handlingar som hör till den verksamhet som huvudmannen bedriver i egenskap av huvudman för en fristående skola.

Inga undantag för små verksamheter

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

Vissa remissinstanser, bl.a. *Almega*, anser att de små huvudmännen drabbas oproportionerligt hårt av att offentlighetsprincipen införs och att detta innebär etableringshinder. Även *Friskolornas riksförbund* resonerar på ett liknande sätt. *Arbetsgivaralliansen* och *Arbetsgivarförbundet (KFO)* är negativa till förslaget och anser att den idéburna sektorns särart inte värnas och att mångfalden riskerar försämrats. Ett flertal remissinstanser är emellertid av motsatt uppfattning och anser att det inte finns skäl att göra skillnad mellan verksamheter med olika omfattning.

Regeringen anser att starka principiella skäl talar mot att göra någon sådan skillnad mellan olika huvudmän. Snarare bör som flera remissinstanser framhållit, bl.a. *Skolinspektionen*, *Myndigheten för ungdoms- och*

civilsamhällesfrågor, Lomma kommun och SKL, på detta område som i andra avseenden lika villkor gälla för offentliga och enskilda huvudmän så långt som möjligt. Det finns inte något undantag för små kommunala skolenheter. Vidare är det förenat med svårigheter att utforma en undantagsreglering som inte riskerar att leda till praktiska tillämpningsproblem. Ett generellt undantag grundat på att bara huvudmän med t.ex. en viss minsta årlig omsättning eller ett visst minsta antal anställda ska tillämpa bestämmelserna om rätt att ta del av allmänna handlingar framstår som olämpligt. Sådana förhållanden kan variera och det skulle skapa stora praktiska problem i fråga om hur handlingar skulle hanteras i en verksamhet där regelverket om allmänna handlingars offentlighet börjar och slutar att gälla om vartannat. Det finns inte heller skäl att göra skillnad mellan huvudmän med olika associationsformer då intresset av insyn är lika stort hos alla huvudmän. För huvudmän som vill undvika att omfattas av regelverket om allmänna handlingars offentlighet skulle vidare en undantagsreglering kunna skapa incitament till konstlade ombildningar av verksamheter. Regeringen anser därför att det inte bör göras undantag för huvudmän med en verksamhet av begränsad omfattning.

I detta sammanhang vill regeringen framhålla att det i första hand är en förmån för en enskild att bli godkänd som huvudman för utbildning inom skolväsendet. Genom godkännandet får huvudmannen rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Även om några huvudmän skulle anse de krav som ett införande av offentlighetsprincipen medför som alltför betungande och därför välja att inte längre bedriva en offentligt finansierad skolverksamhet anser regeringen att de skäl som talar för ett införande av offentlighetsprincipen väger tyngre. Regeringen anser sammanfattningsvis att det inte finns tillräckliga skäl att undanta vissa huvudmän från handlingsoffentlighet på grund av att deras verksamhet är av liten omfattning.

Insynen gäller även på skolenhetsnivå

Några remissinstanser pekar på vissa praktiska problem med att enskilda huvudmän jämföras med myndigheter. Bland dem efterlyser JO – med anledning av att det finns skolenhets-, huvudmanna- och ägarnivåer i fristående skolor – mer rättsliga analyser då det är huvudmannen som jämföras med myndighet och då insynen även ska gälla på skolenhetsnivå. Regeringens förslag innebär att rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla hos enskilda som har godkänts som huvudmän för fristående skolor för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar. Av 2 kap. 5 § tredje stycket skollagen framgår att ett godkännande ska avse viss utbildning vid en skolenhet. Regeringen anser att det härigenom blir tydligt att förslaget om att offentlighetsprincipen ska bli tillämplig hos huvudmän för fristående skolor innefattar den eller de skolenheter som omfattas av godkännandet som huvudman. Det behöver inte anges särskilt att rätten att ta del av allmänna handlingar gäller oavsett var hos huvudmannen handlingarna förvaras.

Vem prövar frågor om utlämnande av allmänna handlingar?

Academedias AB undrar vilket organ hos den enskilde huvudmannen som ska pröva frågor om utlämnande av handlingar. Regeringen anser att en jämförelse kan göras med vad som gäller för sådana juridiska personer där en kommun eller ett landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande och som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL. För sådana kommunala företag finns inte några särskilda bestämmelser i OSL om vilket organ hos den juridiska personen som prövar en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Det är i stället de regler som gäller för den aktuella typen av juridisk person som blir avgörande. 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 respektive typ av juridisk person som det avgörs vem som ska besluta i frågor om utlämnande av allmänna handlingar. Detsamma kommer att gälla för juridiska personer som är huvudmän för fristående skolor. Några särskilda bestämmelser i OSL behövs därför inte.

Gäller det sekretess mellan huvudmannens olika skolenheter?

Sveriges advokatsamfund anser att det inte är helt klart hur enskilda skolenheter hos en huvudman ska betraktas i insynshänseende. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Acadedia AB* pekar på oklarhet om vad som ska gälla kring sekretess mellan olika fristående skolor med samma huvudman.

Av 2 kap. 8 § TF framgår att om ett organ som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation har överlämnat en handling till annat organ inom organisationen eller framställt en handling för sådant överlämnande, ska handlingen inte anses som inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. Denna bestämmelse avgör således när en handling som lämnas eller upprättas inom olika delar av en organisation blir en allmän handling.

Enligt OSL gäller sekretess i första hand inte bara gentemot allmänheten, utan också gentemot andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Vidare gäller enligt 8 kap. 2 § OSL sekretess även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, när de är att betrakta som självständiga till varandra. Enbart det faktum att en myndighet har att tillämpa olika sekretessbestämmelser innebär enligt förarbetena inte med automatik att det också finns olika verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening inom myndigheten. Att myndigheten har att tillämpa flera olika sekretessbestämmelser kan bero på att bestämmelserna visserligen gäller inom samma verksamhetsområde, men att de finns i olika kapitel därför att de gäller till skydd för olika intressen, t.ex. sekretess till skydd för allmänna intressen (15–20 kap. OSL) och sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (21–40 kap. OSL). Det kan också bero på att bestämmelserna på ett och samma verksamhetsområde är så pass omfattande att de av redaktionella skäl behöver delas upp på flera olika paragrafer. Om det däremot finns olika delar av en myndighets verksamhet som har att tillämpa sinsemellan helt olika set av sekretessbestämmelser är det fråga om olika verksamhetsgrenar i offentlighets-

och sekretesslagens mening. Om så är fallet måste det därefter göras en bedömning av om de olika verksamhetsgrenarna också har organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständiga till varandra. Det är bara om båda dessa kriterier är uppfyllda som det uppstår en sekretessgräns inom en myndighet (prop. 2008/09:150 s. 359 f.).

I 23 kap. OSL har bestämmelserna om sekretess i de olika skolformer-na placerats under samma fetstilsrubrik. Det är enligt förarbetena en markering av att det är fråga om ett set av sekretessbestämmelser (prop. 2008/09:150 s. 359). Den medicinska delen av elevhälsan faller dock under hälso- och sjukvårdssekretessen i 25 kap. 1–14 §§ OSL. Denna del av elevhälsan och skolan i övrigt anses vara olika verksamhetsgrenar i OSL:s mening. Till viss del möjliggörs dock ett informationsutbyte genom sekretessbrytande bestämmelser (10 kap. 27 § första stycket och 25 kap. 13 a § OSL, se Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar, Lenberg m.fl., s. 8:2:7 f.).

Inom kommuner anses en nämnd vara en egen myndighet. För frågor som behandlas under samma nämnd anses normalt inte självständighets-kriteriet vara uppfyllt, varför det inte uppstår någon sekretessgräns inom nämnden (Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar, Lenberg m.fl., s. 8:2:6 f). Detta innebär att det inte gäller någon sekretessgräns mellan olika skolenheter som sorterar under samma nämnd. Huruvida sekretessgränsen mellan den medicinska delen av elevhälsan och skolan i övrigt kan upprätthållas beror på om hälso- och sjukvårdsfrågorna behandlas i en separat nämnd.

När det gäller förhållandet mellan anställda inom en myndighet framgår av förarbetsuttalanden och JO-uttalanden att det anses följa av grunderna för sekretessregleringen att en befattningshavare inte har någon obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till sina arbetskamrater (prop. 1990/91:11 s. 24 och JO 1983/84 s. 262). Däremot finns det inget hinder mot att lämna uppgifter mellan befattningshavare inom en myndighet i den utsträckning som är normal och behövlig för ett ärendes handläggning och verksamhetens bedrivande i övrigt. Det finns inte heller något hinder mot att en handläggare rådfrågar andra befattningshavare om ett ärende, åtminstone om det framstår som objektivt försvarbart.

Överfört på enskilda huvudmän betyder ovanstående följande. Regeringens förslag innebär dels att vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla hos enskilda som har godkänts som huvudmän för fristående skolor för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar, dels att sådana huvudmän vid tillämpningen av OSL ska jämföras med myndigheter. En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för flera olika fristående skolenheter kommer att få ett beslut om godkännande per skolenhet (2 kap. 5 § tredje stycket skollagen). Det kommer att vara samma set sekretessbestämmelser (t.ex. 19 kap. 1 § OSL och 23 kap. OSL) som är tillämpliga hos huvudmannen inom samtliga skolenheter. Det bör därför inte uppstå någon sekretessgräns mellan dessa skolenheter. Anställda och uppdragstagare hos huvudmannen får dock bara utbyta sekretessbelagd information om det är objektivt försvarbart för arbetets bedrivande.

Flera remissinstanser som är företrädare för friskolesektorn, bl.a. *Fri-skolornas riksförbund*, är negativa till den administrativa börda förslaget för med sig. Förbundet anser även att det finns risk att sekretesskyddade uppgifter om t.ex. elever, personal och ekonomiska förhållanden sprids. Förbundet anser att det i stället bör pekats ut specifika dokument- och uppgiftstyper som ska vara tillgängliga för allmänheten, vilket bör utredas. Som framgår av avsnitt 5 anser regeringen att detta är en otillräcklig lösning. En tillräcklig insyn kan enligt regeringen bara garanteras genom att göra reglerna om handlingsoffentlighet tillämpliga hos huvudmännen. Den tystnadsplikt som i dag gäller enligt 29 kap. 14 § skollagen för den som är eller har varit verksam i en fristående skola har vidare utformats för att motsvara den sekretess som gäller i motsvarande utbildning med offentlig huvudman. Regeringen anser således att det inte uppstår någon ökad risk för spridning av uppgifter som ska skyddas enligt lag om TF och OSL blir tillämplig hos huvudmannen för fristående skolor. Regeringen återkommer i avsnitt 6.4 till frågan om utlämnande av uppgifter till grundlagsskyddade medier med stöd av meddelarfriheten.

Datainspektionen har efterlyst en analys av förslagets konsekvenser för den enskildes integritet. Regeringen anser att en utgångspunkt för de förslag och bedömningar som görs i denna lagrådsremiss är att elevernas integritet ska skyddas. I avsnitt 4.5 finns en redogörelse för de sekretessbestämmelser som finns till skydd för enskildas personliga förhållanden inom utbildningsväsendet. Genom att OSL blir tillämplig kommer elever i fristående skolor att få skydd av samma sekretessbestämmelser som elever i kommunala skolor har i dag. Den tystnadsplikt som i dag gäller enligt 29 kap. 14 § skollagen för den som är eller har varit verksam i en fristående skola, har utformats för att motsvara den sekretess som gäller i motsvarande utbildning med offentlig huvudman. Enligt regeringen får därmed behovet av integritetsskydd för elever i fristående skolor anses tillgodosett.

6.2 Rätten att ta del av allmänna handlingar hos huvudmän för fristående skolor ska regleras i offentlighets- och sekretesslagen

Regeringens förslag: Rätten att ta del av allmänna handlingar hos huvudmän för fristående skolor ska regleras i en särskild bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

Regeringens bedömning: Några nya sekretessbestämmelser bör inte införas.

Utredningens förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Majoriteten har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Staffanstorps kommun*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Synskadades Riksförbund*.

Stockholms universitet (Juridiska fakulteten) anser att de föreslagna bestämmelserna i stället bör placeras på annat ställe i OSL.

Sveriges advokatsamfund efterlyser en analys av om det är tillräckligt att utsträcka en grundlags tillämpningsområde genom en bestämmelse i allmän lag. Förbundet anser vidare att det inte är klart om detta påverkar regler enligt associationsrättslig lagstiftning, t.ex. aktiebolagslagen. *Arbetsdomstolen* undrar bl.a. hur förslagen förhåller sig till t.ex. lagen om skydd för företagshemligheter, avtalad tystnadsplikt och allmänna principer om skadeståndsskyldighet i avtalsförhållanden.

Gävle kommun efterlyser ett förtydligande av vilka typer av handlingar som i praktiken skulle kunna omfattas av sekretess. *Academedialog AB* och *Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES)* efterfrågar överväganden om hur en avgränsning ska göras mellan huvudmannens affärs- mässiga verksamheter och den faktiska skolverksamheten, samt pekar på att det inte är självklart vilka regler i OSL som ska gälla utöver 23 kap. om utbildningsverksamhet. *Almega* och *Fridaskolorna* ger exempel på dokument och uppgifter som kan komma att behöva lämnas ut som de anser är känsliga och efterlyser förtydliganden.

Statens skolverk föreslår ett starkare och mer enhetligt sekretesskydd för eleverna i skolan genom införandet av stark sekretess (omvänt skaderekvisit) i den särskilt elevstödande verksamheten i övrigt, för skriftliga individuella utvecklingsplaner och innehållet i ett åtgärdsprogram samt i ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder, ärende om mottagande i grundsärskolan och ärende om elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan. Skolverket förordar därutöver ett utökat sekretesskydd med svag sekretess (rakt skaderekvisit) för känsliga uppgifter om enskilda personliga förhållanden i övrig dokumentation i skolan.

Datainspektionen avstyrker förslaget i sin nuvarande form på grund av dess konsekvenser för behandlingen av utdrag ur belastningsregister som i enlighet med skollagen ska lämnas av den som erbjuds en anställning. Datainspektionen ifrågasätter om det finns lagligt stöd för fristående skolor att behandla uppgifter om lagöverträdelse och anser att riskerna med behandlingen förstärks av att ingen ändring föreslås i OSL.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Handlingsoffentligheten regleras genom en ny bestämmelse i OSL

I OSL har, som redovisats i avsnitt 4.4, två olika lagstiftningstekniska lösningar använts för att jämställa företag och andra privata organ med myndigheter vid tillämpningen av OSL. När det gäller de kommunala företagen har en särskild generellt utformad bestämmelse införts i 2 kap. 3 § OSL. För vissa andra enskilda organ gäller enligt 2 kap. 4 § OSL att vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till OSL, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där, samt att dessa organ vid tillämpningen av OSL ska jämställas med myndigheter. När det gäller fristående skolor har utredningen föreslagit en ny bestämmelse som har utformats med bestämmelsen i 2 kap. 3 § om kommunala företag som förebild. *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)* anser att de föreslagna bestämmelserna i stället bör

placeras i 2 kap. 4 § OSL då fristående skolor främst bedrivs av enskilda utan kommunalt ägande.

Förutom förslaget i denna lagrådsremiss avser regeringen, som nämnts i avsnitt 3 och 5, att återkomma med förslag om införande av offentlighetsprincipen i fler offentligt finansierade enskilt bedrivna verksamheter på välfärdsområdet på grundval av betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62). Även den utredningen föreslår att en ny särskild reglering ska införas i 2 kap. OSL. Det är vidare, såväl när det gäller fristående skolor som när det gäller den verksamhet som avses i sistnämnda betänkande, fråga om verksamheter som normalt bedrivs av kommuner eller landsting. Samtliga dessa förslag bör hållas samlade och en särskild reglering i 2 kap. OSL framstår då som den mest lämpliga lösningen. Regeringen anser därför att en ny paragraf, 2 kap. 3 a §, i enlighet med utredningens förslag bör införas i OSL i anslutning till bestämmelserna om offentlighet i kommunala företag där kommun eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande.

Sveriges advokatsamfund efterlyser en analys av om det är tillräckligt att utsträcka en grundlags tillämpningsområde genom en bestämmelse i allmän lag och anser också att det inte är klart om detta påverkar bestämmelser i associationsrättslig lagstiftning, t.ex. aktiebolagslagen. Regeringen konstaterar att den lagstiftningstekniska lösning som nu föreslås, dvs. att införa en bestämmelse i OSL som innebär att bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar i TF även ska gälla för ett privat organ, är en beprövad modell. Den har använts för att göra TF:s regelverk tillämpligt för såväl kommunala aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser (2 kap 3 § OSL) som en mängd olika privaträttsliga organ som anges i bilagan till OSL (2 kap. 4 § OSL). Erforderliga avvägningar mellan olika regelverk har således gjorts i tidigare lagstiftningsärenden.

Särskilt om sekretess

En konsekvens av att huvudmän för fristående skolor jämställs med myndigheter vid tillämpningen av OSL blir att de inte kommer att omfattas av bestämmelser om sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. *Gävle kommun* efterlyser ett förtydligande av vilka typer av handlingar som i praktiken skulle kunna omfattas av sekretess. *Almega* och *Fridaskolorna AB* ger exempel på dokument och uppgifter som kan komma att behöva lämnas ut som de anser är känsliga och efterlyser förtydliganden. *Academedias AB* och *Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES)* anser att det inte är självklart vilka regler i OSL som ska gälla utöver 23 kap. om utbildningsverksamhet.

Som nämnts i avsnitt 4.5 finns det sekretessbestämmelser som tar sikte på myndigheters affärsförhållanden. Dessa kommer att bli tillämpliga hos huvudmän för fristående skolor. Enligt 19 kap. 1 § OSL gäller 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. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år.

Academedias AB och *IES* undrar hur en avgränsning bör göras mellan huvudmannens affärsmässiga verksamhet och den faktiska skolverksam-

heten och – om skolverksamheten är huvudmannens affärsverksamhet – alla handlingar skulle kunna sekretessbeläggas till fullo med stöd av 19 kap. 1 § OSL. Som framgår ovan föreslår regeringen att rätten att ta del av allmänna handlingar hos en huvudman för en fristående skola endast ska gälla handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman. Om den fysiska eller juridiska person som är godkänd som huvudman bedriver verksamhet som inte omfattas av godkännandet, kommer handlingsoffentligheten inte att gälla handlingar som hör till sådan verksamhet. När det gäller räckvidden av bestämmelserna om sekretess i en myndighets affärsverksamhet framgår av förarbetena att begreppet affärsverksamhet inte får uppfattas alltför snävt. Det räcker att verksamheten går ihop ekonomiskt och den kan vara delvis subventionerad. Det är vidare i allmänhet fråga om verksamhet som inte kan sägas bestå i fullgörande av förvaltningsuppgift i snäv bemärkelse (se prop. 1993/94:188 s. 89). Bestämmelserna i 19 kap. 1 § OSL innebär dock inte att samtliga handlingar som rör huvudmannens affärs- eller driftförhållanden kan hemlighållas. För att uppgifter om affärs- och driftförhållanden ska omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse krävs att 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. Även de kommunala företag som jämföras med myndigheter vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen därför att kommun eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande är konkurrensutsatta, och det har inte framkommit att den nuvarande regleringen skulle vara ett problem. Det finns domstolspraxis som avser tillämpningen av 19 kap. 1 § OSL till stöd för tillämpningen. Regeringen gör i likhet med utredningen bedömningen att det inte behövs några ytterligare sekretessbestämmelser för att förhindra att en huvudman tvingas lämna ut konkurrenskänslig information till ett konkurrerande företag eller till en kommunal huvudman.

Statens skolverk föreslår ett starkare och mer enhetligt sekretesskydd för eleverna i skolan. Regeringen konstaterar att det saknas beredningsunderlag för sådana lagändringar som Skolverket föreslår. Frågor om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom skolväsendet och annan utbildningsverksamhet har utretts flera gånger under senare år, se t.ex. Sekretess i elevernas intresse (SOU 2003:103) och Skolans dokument – insyn och sekretess (SOU 2011:58). Förslagen i dessa betänkanden har inte lett till lagstiftning. Vidare har utredningen angett att det inte framkommit något i deras arbete som talar för att sekretesskyddet skulle vara otillräckligt i de kommunala verksamheterna.

För personal finns det sekretessbestämmelser i personaladministrativ verksamhet i 39 kap. OSL. *Datainspektionen* lyfter särskilt frågan om behandling av de utdrag ur belastningsregistret som i enlighet med 2 kap. 31 och 32 §§ skollagen ska lämnas av den som erbjuds en anställning. Som regeringen återkommer till i avsnitt 9 föreslår regeringen ändringar i bestämmelserna i skollagen om registerkontroll som innebär att ett utdrag ur belastningsregistret inte längre ska lämnas, utan i stället ska visas upp.

Regeringen gör bedömningen att dessa ändringar tillgodoser de synpunkter som Datainspektionen för fram i denna del.

6.3 Handlingar ska registreras och frågor om utlämnande av handlingar ska behandlas skyndsamt

Regeringens förslag: Huvudmän för fristående skolor ska vara skyldiga att registrera sina allmänna handlingar.

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

Vid överklagande av beslut att inte lämna ut en handling, eller att lämna ut en handling med förbehåll, ska huvudmän för fristående skolor tillämpa bestämmelser i förvaltningslagen.

Hänvisningar i offentlighets- och sekretesslagen till bestämmelser i den nuvarande förvaltningslagen ska ersättas med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya förvaltningslagen.

Regeringens bedömning: Några särskilda bestämmelser om registrering av allmänna handlingar och om tillgänglighet bör inte införas för huvudmän för fristående skolor.

Utredningen om ökad insyn i fristående skolors förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning. Utredningen lämnade dock inte något förslag om att huvudmän för fristående skolor ska tillämpa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223).

Remissinstanserna: Den stora majoriteten remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag och bedömning, men endast ett fåtal har kommenterat dem särskilt.

Tidningsutgivarna (TU) tillstyrker utredningens förslag att de fristående skolorna ska vara skyldiga att registrera sina handlingar på samma sätt som myndigheter.

Domstolsverket, som inte har något att invända mot förslaget, delar utredningens bedömning att antalet mål i kammarrätterna till följd av ändringsförslaget bör bli begränsat, men anser att det finns anledning att följa utvecklingen.

Riksdagens ombudsmän (JO) efterlyser mer ingående rättsliga analyser och anser att behovet av att förtydliga vilka regler som ska tillämpas vid handläggning av ärenden om handlingsutlämnande bör övervägas. Detta då det inte finns någon särskild bestämmelse om tillgänglighet för företag och andra privata organ som omfattas av OSL. JO har i detta avseende pekat på brister i ett kommunalt bolags prövning av utlämnandearärenden under personalens sommarsemester.

Friskolornas riksförbund anser att förslaget ökar den administrativa bördan och ställer krav på it-lösningar m.fl. investeringar. Förbundet anger vidare att det är osannolikt att en mindre skola skulle ha resurser att upprätthålla den tillgänglighet som krävs med möjlighet att hantera begäran om att få ta del av allmänna handlingar samt göra sådana sekretessbedömningar som ställer höga krav på juridisk kompetens.

Staffanstorps kommun och *TU* pekar båda på behovet av att följa upp tillgängligheten i praktiken.

Promemorians förslag (Ds 2017:42): Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Kammarrätten i Stockholm* har synpunkter på att 6 kap. 11 § OSL i dag hänvisar till 30 § i den nuvarande förvaltningslagen, som innebär ett förbud mot att i mer än en instans överklaga ett avvisningsbeslut som grundas på att överklagandet har kommit in för sent, men att det inte finns någon motsvarighet till den bestämmelsen i den nya förvaltningslagen. Kammarrätten anser att bestämmelsen inte kan anses ha en begränsad praktisk betydelse då det fortfarande finns många förvaltningsbeslut som inte överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol och att detta måste utredas närmare. Att inte införa särskilda begränsningsregler i olika författningar kommer enligt kammarrätten att leda till omotiverade skillnader i prövningen av avvisningsbeslut som överklagas till allmän förvaltningsdomstol som första instans och avvisningsbeslut som överklagas till förvaltningsmyndighet.

Kammarrätten i Stockholm ställer sig vidare tveksam till att i hänvisningarna till vissa paragrafer i den nya förvaltningslagen inkludera 47 § eftersom den paragrafen inte tar sikte på hur beslut överklagas utan på vilka åtgärder överinstansen ska vidta. Om 47 § i den nya förvaltningslagen ändå ska inkluderas i hänvisningarna menar kammarrätten att tillägg bör göras i vissa lagförslag genom att antingen paragrafens innehåll eller dess rubrik nämns i samband med uppräknings av övriga paragrafer.

Stockholms universitet har ingen invändning i sak mot promemorians förslag i fråga om 6 kap. 11 § OSL, men framhåller att det är en brist att det inte även görs hänvisningar till bestämmelserna om kravet på motivering av beslut och underrättelse, som inbegriper krav på fullföljdshänvisning, i den nya förvaltningslagen. En sådan utvidgad hänvisning skulle skapa en formell skyldighet för enskilda organ att tillämpa dessa bestämmelser vid beslut enligt OSL.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Alla handlingar ska registreras

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 huvudmän för fristående skolor ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL innebär också att den lagens bestämmelser om registrering blir tillämpliga. De krav som ställs innebär att vissa specifika uppgifter måste finnas med. Beträffande 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 fristående skolor bör ha frihet att ordna sin registrering utifrån vad som framstår som bäst för den egna verksamheten. Det som kan vara avgörande är t.ex. hur många allmänna handlingar som måste registreras.

När det gäller *Friskolornas riksförbunds* synpunkt att förslaget ökar den administrativa bördan och ställer krav på it-lösningar m.fl. investeringar så håller regeringen med om att förslaget innebär en ytterligare uppgift för de enskilda huvudmännen, men anser att den tillkommande administrationen inte bör bli alltför betungande och att den är försvarbar och rimlig i förhållande till dess syfte (se vidare konsekvensanalysen i avsnitt 11.1).

Beslut att inte utlämna en handling ska kunna överklagas

En enskild får överklaga ett beslut av en myndighet att bl.a. 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 § OSL). Som huvudregel överklagas ett sådant beslut till kammarrätt (6 kap. 8 § OSL). Samtliga företag och organ som i dag jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL omfattas av dessa bestämmelser.

I och med att huvudmän för fristående skolor jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL kommer den lagens bestämmelser om besluts överklagbarhet att gälla för dem. Regeringen ser i likhet med *Staffanstorps kommun* och *Tidningsutgivarna (TU)* inte någon anledning att föreslå några undantagsbestämmelser för dessa huvudmän. Ett beslut av en huvudman för en fristående skola att inte lämna ut en handling eller att lämna ut en handling med förbehåll bör alltså kunna överklagas till kammarrätten på samma sätt som gäller för övriga organ som jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL.

Riksdagens ombudsmän (JO) påtalar att kommunala företag och organ som anges i bilagan till OSL bara omfattas av vissa bestämmelser i förvaltningslagen och inte omfattas av skyldigheten att lämna en överklagandehänvisning i ett beslut som innehåller ett avslag på en begäran om handlingsutlämnande. Enligt JO finns det anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga behovet av att förtydliga vilka regler som ska tillämpas vid fristående skolors handläggning av ärenden om handlingsutlämnande.

Enligt 6 kap. 11 § OSL ska kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL och organ som avses i 2 kap. 4 § OSL vid överklagande av ett beslut att inte lämna ut en handling, eller att lämna ut en handling med förbehåll, tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen. Utredningen föreslog inte någon ändring i 6 kap. 11 § OSL. Regeringen anser i likhet med JO att det bör förtydligas vilka handläggningsregler som huvudmän för fristående skolor ska tillämpa vid överklagande av beslut i utlämnandefrågor. Det framstår som naturligt att huvudmän för fri-

stående skolor tillämpar samma bestämmelser som gäller för övriga organ som jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Även huvudmän för fristående skolor bör därför omfattas av de handläggningsregler i förvaltningslagen som anges i 6 kap. 11 § OSL. Däremot har utredningen inte haft i uppdrag att överväga om ytterligare handläggningsregler i förvaltningslagen bör gälla för kommunala företag och organ som anges i bilagan till OSL vid överklagande av deras beslut i utlämnandeärenden. Regeringen anser det inte lämpligt att i detta lagstiftningsärende göra ytterligare ändringar i 6 kap. 11 § OSL. Sådana ändringar bör övervägas samlat för de olika typerna av organ i ett annat sammanhang.

Förvaltningslagen (2017:900) träder i kraft den 1 juli 2018 och ersätter då den nuvarande förvaltningslagen (1986:223) som upphävs samtidigt. I den nya förvaltningslagen finns en övergångsbestämmelse som innebär att den upphävda lagen ska fortsätta gälla i den utsträckning som det i en annan lag eller författning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen. Regeringen har dock i propositionen till den nya lagen understrukit att dessa hänvisningar så snart som möjligt bör ändras och anpassas till den nya lagen (prop. 2016/17:180 s. 278).

Bestämmelsen i 6 kap. 11 § OSL innehåller en hänvisning till 23–25 §§ i den nuvarande förvaltningslagen. Som föreslås i promemorian bör hänvisningen ändras på så sätt att den i stället görs till motsvarande bestämmelser i 43–47 §§ i den nya lagen. På så sätt får den förstärkning av rättssäkerheten för enskilda som den nya förvaltningslagen innebär genomslag även på detta specialreglerade område.

Kammarrätten i Stockholm har synpunkter på att 6 kap. 11 § OSL i dag hänvisar till 30 § i den nuvarande förvaltningslagen, som innebär ett förbud mot att i mer än en instans överklaga ett beslut att avvisa ett överklagande på den grunden att den kommit in för sent, men att det inte finns någon motsvarighet till den bestämmelsen i den nya förvaltningslagen. Regeringen konstaterar att det finns en sådan bestämmelse i 33 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL). I propositionen om den nya förvaltningslagen anförs att i enlighet med huvudregeln om domstolsprövning av förvaltningsbeslut överklagas det stora flertalet beslut till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att motsvarande begränsningsregel i FPL blir tillämplig. Det finns enligt propositionen därför inte något behov av en sådan reglering i den nya förvaltningslagen. Det anförs vidare att utgångspunkten för den nya förvaltningslagen är att den bör reserveras för generella bestämmelser som är tillämpliga för en övervägande del av den offentliga förvaltningen (prop. 2016/17:180 s. 259). Då beslut som ett enskilt organ fattar enligt OSL överklagas till allmän förvaltningsdomstol anser regeringen att den tidigare hänvisningen till 30 § förvaltningslagen i OSL i praktiken innebär en överflödigt dubbelreglering och därför inte behöver ersättas vid uppdateringen av hänvisningarna i 6 kap. 11 § OSL.

Som *Kammarrätten i Stockholm* uppmärksammar har bestämmelserna i 47 § i den nya lagen enbart delvis en motsvarighet i den nuvarande lagen. Den del som motsvarar den tidigare hänvisningen, och som nu utgör 47 § andra stycket, innebär att om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen ska den myndigheten vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt ange vilken dag som överklagandet

kom in till överinstansen. Den nya delen av hänvisningen avser en bestämmelse i 47 § första stycket som anger att överinstansen prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent. Regeringen anser inte att det finns skäl att begränsa hänvisningen till den förstnämnda bestämmelsen eftersom bestämmelserna är en del av en sammanhängande reglering.

Som *Stockholms universitet* påpekar kan det finnas skäl att överväga om bestämmelsen bör kompletteras med hänvisningar till exempelvis bestämmelsen om underrättelse om besluts innehåll i den nya förvaltningslagen. Det är dock inte aktuellt inom ramen för detta lagstiftningsärende, då som nämnts ovan ytterligare ändringar i OSL bör övervägas samlat för de olika privata organ som jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL.

Begäran om utlämnande av handlingar ska hanteras skyndsamt

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en begäran om utlämnande av en allmän handling behandlas genast eller så snart det är möjligt. Enligt 4 kap. 1 § OSL ska därtill 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. Myndigheten ska bl.a. särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamt som krävs enligt TF.

Bestämmelser om att myndigheter ska vara tillgängliga för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar samt för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar finns också i såväl den gällande förvaltningslagen som i den nya förvaltningslagen, som träder i kraft den 1 juli 2018. Dessa bestämmelser gäller för såväl statliga som kommunala myndigheter och således även för kommunala utbildningsförvaltningar och kommunala skolor. I 1986 års förvaltningslag finns detaljerade bestämmelser om minimitid för myndigheternas öppethållande för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar samt för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten (5 § tredje stycket). I den nya förvaltningslagen finns en bestämmelse om att myndigheter ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt, men för att undvika missstolkningar och onödig detaljreglering avser bestämmelsen inte en viss bestämd tid för öppethållande utan har utformats som en påminnelse till myndigheterna om att de måste vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att de ska kunna upprätthålla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt den i TF reglerade rätten att ta del av allmänna handlingar (prop. 2016/17:180 s. 69). Frågan är om det bör införas en bestämmelse som innebär att förvaltningslagens reglering om tillgänglighet ska tillämpas av huvudmännen för de fristående skolorna.

Tillgängligheten torde inte utgöra något problem för skolor, oavsett huvudmannaskap, under de veckor undervisning pågår. Då är personalen normalt i tjänst och skolan håller öppet. Kravet på tillgänglighet kan emellertid skapa problem under lov, framför allt för små skolenheter med få anställda.

Verksamheten vid en fristående skola består inte enbart av undervisning. Det är en näringsverksamhet där löner till anställda och fakturor ska betalas även om någon undervisning inte pågår. Under exempelvis sommarlov ska skolorna dessutom hantera antagning av nya elever till skolan m.m. Regeringen anser i likhet med utredningen att det på goda grunder kan antas att skolorna redan i dag har en beredskap att kunna hantera vissa administrativa frågor även under de veckor undervisning inte pågår och att det finns en bevakning av inkommande post. Enligt regeringen måste det kunna förutsättas att även huvudmän för små skolor med få anställda har möjlighet att organisera sin verksamhet så att de kan uppfylla sina skyldigheter att pröva en begäran om handlingsutlämnande.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det inte finns någon anledning att ställa lägre krav på skyndsamt handläggning i en fristående skola än en kommunal skola, även när det gäller små skolor. Den stora variation som råder bland de fristående skolorna talar för att det bör överlåtas åt varje huvudman att se till att kravet på skyndsamt uppfylls på det sätt som lämpar sig bäst för den egna verksamheten. Olika tekniska lösningar bör vidare, i vart fall till viss del, kunna underlätta hanteringen av kravet på skyndsamt handläggning. Frågan om att införa en reglering om tillgänglighet rör emellertid inte bara huvudmän för fristående skolor. Som JO påpekar finns det i dag inte någon särskild bestämmelse om tillgänglighet som gäller för kommunala företag som omfattas av 2 kap. 3 § OSL eller de privaträttsliga organ som omfattas av 2 kap. 4 § OSL. JO påtalar att det förekommer brister i sådana företags och organs hantering av utlämnandeframställningar och framhåller att lagstiftningsärendet rör skolverksamhet där det förekommer flera längre lovperioder under året, och att frågan om tillgänglighet bör övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Tillgängligheten är en central beståndsdel i offentlighetsprincipen. Regeringen anser att frågan om en reglering av tillgänglighet hos privata organ bör övervägas för alla olika slags privata aktörer i ett annat sammanhang än det nu aktuella lagstiftningsärendet. Det framstår inte som lämpligt att nu införa en särskild reglering om tillgänglighet enbart för huvudmännen för fristående skolor. Regeringen instämmer dock i *Staffanstorps kommuns* och *Tidningsutgivarnas* synpunkter och avser att följa hur införandet av handlingsoffentlighet hos de fristående skolorna tillämpas i praktiken.

6.4 Anställda och uppdragstagare i fristående skolor ska omfattas av meddelarskydd

Regeringens förslag: Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om meddelarskydd ska gälla även för anställda och uppdragstagare hos huvudmän för fristående skolor.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon invändning mot utredningens förslag, bl.a. *Staffanstorps*, *Stockholms* och *Täby kommuner*, *Landsorganisationen i Sverige*

(LO), Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning (DHB), Riksförbundet FUB För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, Kristen förskola i Växjö och Tidningsutgivarna.

Läraryrket anser att förslaget inte innebär att lärare i friskolor får samma yttrandefrihet som lärare i offentliga skolor har och att det därför även i fortsättningen kommer att vara svårare för en lärare i en fristående skola att påtala missförhållanden offentligt, till exempel för myndigheter eller politiker. *Lärarnas Riksförbund* är kritiska till att förslaget inte omfattar regler om privatanställdas yttrandefrihet och risk för att drabbas negativt om man påtalar missförhållanden offentligt. Förbunden efterlyser ett repressalieförbud.

Arbetsdomstolen anser att ett efterforskningsförbud innebär en begränsning av enskildas informationsfrihet enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) och anför att den inte kan bedöma om RF:s krav på bl.a. särskilt viktiga skäl för den föreslagna begränsningen är uppfyllda. Enligt Arbetsdomstolen bör även en analys av förslagets förhållande till lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, avtalad tystnadsplikt och allmänna principer om skadeståndsskyldighet i avtalsförhållanden göras och redovisas i den fortsatta beredningen av förslagen. *Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES)* anger att lagen om företagshemligheter uppställer villkor för anställda hos företag som är svåra att förena med reglerna om meddelarskydd och handlingsoffentlighet. *Företagarna* anser att en konsekvens av att anställda och uppdragstagare i de fristående skolorna ska omfattas av meddelarskydd är ett urholkat skydd för företagshemligheter.

Friskolornas riksförbund har i sig inget emot att meddelarskydd införs för personal i fristående skolor, men förbundet anser att bestämmelser om meddelarskydd bör införas i skollagen i stället för att göra OSL tillämplig i denna del.

Sveriges advokatsamfund anser det oklart hur brott mot skyddet, t.ex. genom efterforskning och repressalier, ska utredas och beivras. Advokatsamfundet anser att skyddet mot repressalier för den som utnyttjat sin meddelarfrihet är svagt då det inte täcks av 14 kap. OSL, medan Justitiekanslerns tillsyn även täcker arbetsledningsåtgärder.

Svenska journalistförbundet invänder mot att meddelarskyddet inte föreslås gälla gentemot ett bemanningsföretag, då förbundet menar att det meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet som ges enligt förslaget i betänkandet Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) även ska gälla för en bemanningsanställd visavi bemanningsföretaget. Därmed försämras meddelarskyddet.

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 4.3, meddelarfriheten, dvs. rätten att lämna uppgifter till massmedierna i syfte att uppgifterna ska offentliggöras. Meddelarfriheten, vilken som huvudregel har företräde framför bestämmelser om tystnadsplikt, kompletteras med meddelarskydd. Detta består bl.a. av ett efterforskningsförbud, dvs.

förbud att efterforska vem som är uppgiftslämnare, och ett repressalieförbud, dvs. förbud att utsätta en uppgiftslämnare för repressalier. Bestämmelserna om detta finns i TF och YGL. Dessa bestämmelser gäller också för anställda och uppdragstagare hos dels sådana kommunala företag som ska jämföras 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).

Sedan den 1 april 2017 gäller lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Den 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 den särskilda 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 §). Den särskilda meddelarskyddslagen gäller inte anställda och uppdragstagare hos de enskilda organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL, dvs. kommunala företag där kommunerna utövar rättsligt bestämmande inflytande och de enskilda organ som anges i bilagan till OSL. Som framgått av avsnitt 4.8 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 den särskilda meddelarskyddslagen.

Utredningen har föreslagit att bestämmelserna om meddelarskydd i OSL också ska gälla för anställda och uppdragstagare hos huvudmän för fristående skolor. Regeringen delar, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, utredningens uppfattning. *Friskolornas riksförbund* har inte något emot att meddelarskydd införs men vill att det regleras i skollagen i stället för i OSL. Regeringen anser dock inte att det finns skäl att konstruera en särlösning för fristående huvudmän i förhållande till den konstruktion som i OSL redan finns för kommunala företag och sådana enskilda organ som anges i bilagan till OSL. Regeringen anser således att meddelarfriheten och meddelarskyddet för anställda och uppdragstagare hos fristående skolor ska regleras i 13 kap. 2 § OSL.

Meddelarfriheten gäller före skyddet för företagshemligheter

Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES) anser att lagen om företagshemligheter uppställer villkor för anställda hos företag som är svåra att förena med reglerna om meddelarskydd och handlingsoffentlighet. *Företagarna* anser att en konsekvens av att anställda och uppdragstagare i de fristående skolorna ska omfattas av meddelarskydd är ett urholkat skydd för företagshemligheter. Enligt

Arbetsdomstolen bör det övervägas om det behövs ett förtydligande i lagen om skydd för företagshemligheter.

När en lag är uppbyggd som 2 kap. 3 och 4 §§ OSL, dvs. att den stadgar att det som föreskrivs i TF och YGL ska gälla i fråga om anställda och uppdragstagare hos andra organ än myndigheter, kommer sådana anställda och uppdragstagare att ha rätt att lämna ut företagshemligheter till medier som omfattas av TF eller YGL, om det inte i den särskilda lagen tas in ett undantag från den rätten när det gäller företagshemligheter (prop. 2016/17:31 s. 36). Det skulle alltså krävas att ett uttryckligt undantag infördes i OSL från rätten att lämna uppgifter för offentliggörande, till förmån för uppgifter som skyddas enligt lagen om företagshemligheter, för att skyddet för företagshemligheter skulle ges företräde framför meddelarfriheten och meddelarskyddet.

Regeringen gjorde i samband med införandet av lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter bedömningen att skyddet för företagshemligheter bör stå tillbaka när ett meddelarskydd motsvarande regleringen i OSL utsträcktes till anställda m.fl. hos bl.a. fristående skolor (prop. 2016/17:31 s. 33 ff.). Av lagen om skydd för företagshemligheter följer att en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos arbetsgivaren som arbetstagaren har fått del av i sin anställning under sådana förhållanden att han eller hon insåg eller borde ha insett att han eller hon inte fick avslöja den ska ersätta den skada som uppkommer genom hans eller hennes förfarande (7 § första stycket). En arbetstagare kan alltså bli skadeståndsskyldig till följd av att ha röjt uppgifter som han eller hon fått del av i sin anställning. Om arbetstagaren bereder sig tillgång till uppgifter inom företaget som han eller hon inte normalt har tillgång till i sitt arbete kan han eller hon därtill göra sig skyldig till brottet företagsspioneri (3 §). Lagen om skydd för företagshemligheter gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter och utgör inget hinder mot att en anställd lämnar uppgifter om sin arbetsgivare till behörig myndighet om det behövs för att beivra brottslighet som har fängelse i straffskalan. Lagen utgör inte heller hinder mot att lämna ut uppgifter om allvarliga missförhållanden av allmänt intresse. Lagen skyddar däremot en arbetsgivare mot annat uppgiftslämnande och utgör även hinder för en arbetstagare att komma åt uppgifter inom ett företag som han eller hon inte är behörig att ta del av. Ur ett arbetstagarperspektiv innebär lagen att det kan vara förenat med svårigheter att bedöma när och hur det är riskfritt att lämna ut information. Detta står i kontrast till meddelarfrihetens möjligheter att lämna ut uppgifter i vilket ämne som helst.

Uppgifter om att brott har begåtts eller att det har förekommit viss annan oacceptabel verksamhet anses över huvud taget inte utgöra företagshemligheter och i de fallen blir det alltså inte någon förändring om meddelarskyddet utvidgas.

Den särskilda meddelarskyddslagen påverkar inte heller skyddet för företagshemligheter som lämnas till en bredare mottagarkrets, utan begränsar sig till de fall när företagshemligheter lämnas ut till grundlagsskyddade medier. Regeringen bedömde i det nämnda lagstiftningsärendet att – med hänsyn till dessa massmediers självreglerande mekanismer och att det redan i dag är möjligt för en privat anställd att anonymt lämna uppgifter om företagsintern information och vara skyddad genom

journalisternas källskydd och det allmännas efterforskningsförbud – en rätt att lämna ut företagshemligheter inte leder till någon dramatisk ökning av risken för publicitetsskador. Det förhållandet att utlämnande av handlingar inte omfattas av skyddet innebär också att risken för att företagshemligheter av t.ex. mer teknisk natur sprids minskar.

Regeringen påpekade vidare att anställda och uppdragstagare hos privaträttsliga organ i vilka offentlighetsprincipen tillämpas, dvs. kommunala företag och de organ som anges i bilagan till OSL, redan i dag, utan hinder av regleringen om företagshemligheter, kan lämna ut företagshemligheter med stöd av meddelar- och anskaffarfriheten. Enligt regeringen fanns det inget som tydde på att meddelarskyddet i dessa verksamheter utnyttjas för att lämna ut företagshemligheter till skada för verksamheterna. Mot bakgrund av det anförda bedömde regeringen risken för skada för företagen som liten. Denna risk skulle enligt regeringen vägas mot de fördelar som ett stärkt meddelarskydd för med sig och vikten av att anställda och uppdragstagare inte behöver överväga om en uppgift utgör en företagshemlighet när han eller hon utnyttjar sin meddelarfrihet. Vid en sådan bedömning ansåg regeringen att behovet av ett förstärkt meddelarskydd vägde tyngre än skyddet mot att företagshemligheter i ett begränsat antal fall riskerar att röjas.

Regeringen gör motsvarande bedömning nu. Detta innebär att anställda och uppdragstagare hos huvudmän för fristående skolor kommer att ha meddelarskydd enligt 13 kap. 2 § OSL om de lämnar uppgifter för offentliggörande i grundlagsskyddade medier. Detta skydd gäller framför de begränsningar som lagen om skydd för företagshemligheter kan innebära i fråga om rätten att sprida uppgifter.

Förslaget innebär att en konsekvensändring bör göras i lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Frågan behandlas i avsnitt 8.2.

Meddelarskyddet medför en begränsning av avtalsfriheten och informationsfriheten

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 fristående skolor 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. Utanför tillämpningsområdet för grundlagarna 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 fortfarande 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 i fristående skolor.

Arbetsdomstolen anser att efterforskningsförbudet innebär en begränsning av informationsfriheten enligt 2 kap. 1 § RF och ifrågasätter om RF:s krav på bl.a. särskilt viktiga skäl för den föreslagna begränsningen är uppfyllda. Informationsfriheten enligt RF innebär att var och en är tillförsäkrad frihet gentemot det allmänna att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 § första stycket 2 RF). Som framgår av avsnitt 4.4 och 4.8 har meddelarfriheten och meddelarskyddet utvidgats till anställda och uppdragstagare hos privata organ vid ett flertal tillfällen. Enligt regeringen utgör bestämmelser i lag som utvidgar meddelarfriheten enligt TF och YGL till anställda hos privata organ, och som därmed hindrar arbetsgivaren från att efterforska vem som lämnat uppgifter för offentliggörande i grundlagsskyddade medier, av skäl som har anförts i avsnitt 5 en sådan lagreglerad begränsning av informationsfriheten som syftar till att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och som även i övrigt uppfyller kraven i 2 kap. 22 § RF.

Arbetstagare är skyddade mot repressalier

Läraryförbundet är kritiskt till att utredningen inte har getts något uppdrag att föreslå några åtgärder angående den allmänna kritikrätten för de som verkar i fristående skolor. Regeringen vill framhålla att förslaget innebär att anställda och uppdragstagare i fristående skolor när de 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. Offentliganställda anses på grund av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § regeringsformen, 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 i fristående skolor skulle emellertid medföra ett betydande ingrepp i avtalsfriheten och lojalitetsplikten som kräver ytterligare överväganden som inte kan göras i detta lagstiftningsärende. I motsats till förbunden anser regeringen utredningens förslag väl avvägt.

Sveriges advokatsamfund anser det oklart hur brott mot meddelarskyddet, t.ex. genom efterforskning och repressalier, ska utredas och beivras och att det bör klargöras om allmän åklagare ska besluta om åtal mot företrädare för fristående skola för gärningar enligt 14 kap. 1 § OSL. Enligt den bestämmelsen ska den som uppsåtligen ingriper i strid med 13 kap. 2 § första stycket 2 OSL dömas, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen efterforskar i strid med 13 kap. 2 § första stycket 3 OSL. Åtal för överträdelse av repressalieförbudet handläggs som vanliga brottmål vid all-

män underrätt och alltså inte som ett tryckfrihetsmål vid en tryckfrihetsdomstol. JK är ensam åklagare eftersom sådana mål får anses vara ”mål som eljest avser brott mot bestämmelse i denna förordning” enligt 9 kap. 2 § tredje stycket TF.

Enligt Advokatsamfundet finns vidare en lucka i rättsskyddet som gäller framförallt repressalier, såsom utfrysning, uteblivna förmåner etc., mot en arbetstagare som utnyttjat sin meddelarfrihet, eftersom sådant handlande av en arbetsgivare inte täcks av 14 kap. OSL, medan JK:s tillsyn över myndigheter även täcker arbetsledningsåtgärder. Regeringen konstaterar att det är ett medvetet ställningstagande från lagstiftarens sida att endast de allvarligaste formerna av repressalier är straffbelagda. Repressalieförbudet i 13 kap. 2 § OSL är således mer omfattande än vad som är straffbelagt enligt 14 kap. 1 § OSL. Utanför det straffbelagda området är företrädare för staten, kommuner, landsting 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). Regeringen förutsätter på motsvarande sätt att huvudmän för fristående skolor och andra privaträttsliga subjekt som jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL låter sig vägledas av tillsynsorganens uttalanden.

Svenska journalistförbundet invänder mot att meddelarskyddet inte föreslås gälla gentemot bemanningsföretag. Ett förslag att införa ett sådant skydd som förbundet efterfrågar behandlades när lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter infördes. Regeringen lyfte då fram att det inte finns något sådant skydd mot åtgärder från uthyrarens sida när personal hyrs in i verksamhet som bedrivs i offentlig regi. Att införa ett skydd för inhyrd personal i förhållande till uthyraren när uthyrningen sker till enskilt bedriven verksamhet skulle innebära att skyddet i den privata verksamheten kommer att vara mer långtgående än i de offentliga verksamheterna. En sådan skillnad framstår inte som motiverad och skulle dessutom innebära ett avsteg från principen att samma regler så långt som möjligt ska gälla för enskilt bedriven verksamhet och offentlig verksamhet (prop. 2016/17:31 s. 31). Regeringen gör ingen annan bedömning och anser således att meddelarskyddet inte ska gälla gentemot ett bemanningsföretag.

7 Handlingar ska arkiveras och kommunen ska vara arkivmyndighet

7.1 Handlingar ska arkiveras

<p>Regeringens förslag: Huvudmän för fristående skolor ska tillämpa arkivlagens bestämmelser i den del av verksamheten som godkännandet avser.</p>

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrat sig särskilt i denna del tillstyrker de flesta eller har ingen invändning, bl.a. *Statens skolinspektion, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* och *Karlskoga kommun*.

Datainspektionen avstyrker förslaget att fristående skolor ska tillämpa arkivlagen. Enligt *Datainspektionen* innebär förslaget en ökad risk för att belastningsregisterutdrag behandlas i strid med 21 § personuppgiftslagen, eftersom arkivering kräver att handlingarna hålls ordnade. Myndigheten befarar dessutom att behandlingen kan komma att ske under en längre tid än vad som följer av lagen (1998:620) om belastningsregister, vilket är ytterligare integritetskränkande.

Skälen för regeringens förslag: Ett av syftena med arkivbildningen enligt arkivlagen (1990:782) är att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar (3 § tredje stycket 1 arkivlagen). Genom att allmänna handlingar bevaras är det möjligt för allmänheten att få sådan tillgång till dem som TF förutsätter. Det som enligt arkivlagen gäller för statliga myndigheters arkiv gäller också för arkiv hos sådana enskilda organ som avses i 2 kap. 4 § OSL till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till OSL (2 § arkivlagen). När det gäller kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL har det i arkivlagen föreskrivits att den gäller även dessa organ (2 a § arkivlagen).

För att regeringens förslag om att offentlighetsprincipen ska gälla hos enskilda huvudmän för fristående skolor ska bli effektivt, bör huvudmännen även åläggas en arkiveringsskyldighet för sina allmänna handlingar. Sådana huvudmän är redan i dag underkastade bestämmelser om bevarande av vissa typer av handlingar, t.ex. ekonomiska handlingar. De torde därför redan ha vissa rutiner för arkivering och bevarande av specifika handlingar.

Datainspektionen avstyrker förslaget att fristående skolor ska tillämpa arkivlagen. Som nämnts i avsnitt 6.2 och som regeringen återkommer till i avsnitt 9, finns det i skollagen bestämmelser om registerkontroll för personer som erbjuds arbete eller på annat sätt är verksamma i vissa delar av skolväsendet. Enligt dessa bestämmelser ska ett utdrag ur belastningsregistret lämnas av den som erbjuds en anställning. Enligt *Datainspektionen* innebär förslaget att huvudmän för fristående skolor ska tillämpa arkivlagens bestämmelser en ökad risk för att belastningsregisterutdrag behandlas i strid med 21 § personuppgiftslagen (1998:204), eftersom arkivering kräver att handlingarna hålls ordnade. Myndigheten befarar dessutom att behandlingen kan komma att ske under en längre tid än vad som följer av lagen (1998:620) om belastningsregister, vilket är ytterligare integritetskränkande. Som regeringen återkommer till i avsnitt 9 föreslår regeringen ändringar i skollagens bestämmelser om registerkontroll som innebär att ett utdrag ur belastningsregistret inte längre ska lämnas, utan i stället ska visas upp. Som regeringen vidare återkommer till i avsnitt 10 föreslås att dessa ändringar ska träda i kraft den 1 juli 2019. Den föreslagna skyldigheten att arkivera allmänna handlingar föreslås träda i kraft den 1 juli 2019 och föreslås inte gälla handlingar som före ikraftträdandet kommit in till eller upprättats hos huvudmän för fristående huvudmän. Regeringen gör bedömningen att dessa ändringar tillgodoser de synpunkter som *Datainspektionen* för fram i denna del.

Samtliga myndigheter, kommunala företag och organ som avses i 2 kap. 3 och 4 § OSL ansvarar själva för sina arkiv. På motsvarande sätt bör även huvudmän för fristående skolor ha ansvaret för arkiv som härrör från den verksamhet som omfattas av godkännandet. Regeringen anser, i likhet med flertalet remissinstanser, att en reglering om arkivskyldigheten för dessa enskilda huvudmän bör göras genom ett tillägg i 2 a § arkivlagen.

7.2 Den kommunala arkivmyndigheten ska vara tillsynsmyndighet

Regeringens förslag: Arkivlagens bestämmelser om kommunala myndigheters arkiv ska gälla för arkiv hos huvudmän för fristående skolor.

Den kommunala arkivmyndigheten i den kommun där en huvudman för en fristående skola bedriver sådan verksamhet som omfattas av godkännandet, ska vara arkivmyndighet för arkiv i sådan verksamhet och därmed ha tillsyn över arkiven.

I arkivlagen ska det införas ett bemyndigande för kommunerna att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven hos huvudmän för fristående skolor och för mottagande och förvaring av övertagna arkiv från sådana huvudmän.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog även ett bemyndigande för regeringen eller, efter regeringens bemyndigande en kommun, att meddela föreskrifter om arkivvården hos huvudmän för fristående skolor, men föreslog däremot inte någon uttrycklig bestämmelse om bemyndigande för kommunen att meddela föreskrifter om avgifter för mottagande av övertagna arkiv.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget att det bör vara den kommun där den fristående skolan är eller har varit belägen som är arkivmyndighet. Detta gäller bl.a. *Statens skolinspektion*, *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Hallstahammars*, *Skellefteå*, *Stockholms* och *Täby kommuner*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Svenska journalistförbundet* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*. Skolinspektionen föreslår att det med fördel skulle kunna framgå direkt av författningstexten i arkivlagen (1990:782) att den kommun där skolan är eller har varit belägen ska vara arkivmyndighet i syfte att undvika att handlingar skickas fel, t.ex. till elevens hemkommun eller till den kommun där huvudmannen har sitt säte.

Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) anger att betänkandets förslag att kommunerna ska vara arkivmyndigheter enligt arkivlagen synes vara en rimlig lösning men att den kan ställa till med bekymmer för de fristående huvudmän som driver skolor i flera kommuner. *Göteborgs*, *Gävle*, *Norrköpings* och *Stockholms kommuner* anser att det behöver tydliggöras vad som ska gälla för arkiveringen om en huvudman har verksamhet i flera kommuner: vilken kommun ska ta hand om vilka sko-

lors arkiv. Gävle kommun anser att det bör framgå redan i regelverket i vilken omfattning arkivmyndighetens uppdrag gäller om huvudmannen har flera skolor i olika kommuner samt om det gäller tillsyn hos själva huvudmannen.

Karlskoga kommun förordar att den kommunala arkivmyndighetens tillsyn finansieras genom avgifter med full kostnadstäckning. *Skellefteå kommun* anför att det är en bra modell att kommunen får rätt att ta ut avgift och meddela föreskrifter. Ett antal remissinstanser som är positiva till att den kommunala arkivmyndigheten föreslås vara arkivmyndighet framför dock tveksamhet till förslaget att arkivmyndigheternas verksamhet finansieras genom avgifter. *Staffanstorps* och *Stockholms kommuner* samt *SKL* är tveksamma till om avgifterna kommer att kunna täcka kommunernas kostnader när en huvudman upphör med sin verksamhet. *Gävle kommun* pekar på att de kommunala arkivmyndigheterna saknar befogenheter att ta betalt från de myndigheter som ligger under deras tillsynsansvar, och att administration av tillsynsavgifter innebär ett merarbete i sig. Gävle kommun framför även att möjligen bör kommunerna ges utrymme att ta ut avgifter av samtliga de myndigheter som står under dess tillsyn. Även *Lidingö kommun* framför en liknande synpunkt. *Göteborgs kommun*, som anger att tillsynsverksamheten i nuläget finansieras med kommunbidrag eller motsvarande hos kommunerna, förutser stora såväl praktiska som juridiska problem om finansieringen ska ske på olika sätt beroende på driftsformen av tillsynsobjekten. *Gävle* och *Göteborgs kommuner* samt *SKL* framför att det tillkommer kostnader för att kunna överföra information elektroniskt bl.a. i samband med att en verksamhet upphört.

FSO Fria förskolor delar inte betänkandets uppfattning att den kommunala arkivmyndigheten bör vara arkivmyndighet för huvudmännen för fristående skolor och att kommunerna ges rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och förvaring av arkiven.

Skälen för regeringens förslag

Den kommun där verksamheten bedrivs ska vara arkivmyndighet

I föregående avsnitt föreslås att huvudmän för fristående skolor ska ha ansvaret för arkiv som härrör från den verksamhet som omfattas av godkännandet. 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 (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. När huvudmän för fristående skolor föreslås omfattas av arkivlagen uppkommer frågan vilken myndighet som bör bli arkivmyndighet. Valet står mellan å ena sidan den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, och å andra sidan kommunala eller landstingskommunala arkivmyndigheter. Inget av dessa alternativ framstår som mer självklart än det andra och det finns både för- och nackdelar med båda.

Den verksamhet som sådana enskilda huvudmän bedriver är i grunden en uppgift för kommuner eller landsting. Motsvarande verksamhet som

drivs av det allmänna lyder därför under kommunala arkivmyndigheter. Det kan också påpekas att enligt 29 kap. 18 § 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. Skolans lägeskommun ska sedan arkivera handlingarna. Kommunerna har således redan vissa uppgifter med anknytning till fristående skolors handlingar. Det framstår därför inte som främmande att låta kommunala arkivmyndigheters ansvar utökas till tillsyn av samtliga allmänna handlingar som arkiveras hos enskilda huvudmän. Riksarkivet framstår därför som ett mindre lämpligt alternativ. Det framstår i stället som mest ändamålsenligt om alla skolor i en kommun, oavsett huvudmannaskap, lyder under samma arkivmyndighet och att de tillämpar enhetliga arkivregler. Denna uppfattning delas av *Statens skolinspektion* och *Täby kommun*. En sådan ordning kan dessutom underlätta allmänhetens efterfrågan av arkiverade handlingar.

Några remissinstanser, bl.a. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* och *Göteborgs, Gävle, Norrköpings* och *Stockholms kommuner*, lyfter fram att som förslaget är utformat innebär det att en huvudman med verksamhet i flera kommuner kommer att lyda under flera arkivmyndigheter. 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 kommunen skulle utöva tillsynsansvar i andra kommuner. Det framstår som en mindre lämplig lösning. Arkivmyndighet för fristående skolor bör därför vara den kommunala arkivmyndigheten i den kommun där den fristående skolan är eller har varit belägen. Om ett rättssubjekt är godkänt som huvudman för flera fristående skolor som är belägna i olika kommuner kommer den kommunala arkivmyndigheten i respektive lägeskommun att ha tillsynsansvaret. Detsamma bör gälla om en huvudman bedriver verksamhet som omfattas av godkännandet, t.ex. administrativa funktioner, på någon annan plats än där en skola är belägen. I likhet med *Statens skolinspektion* anser regeringen att detta bör framgå av författningstexten i arkivlagen. Den kommunala arkivmyndigheten i lägeskommunen ska därmed i enlighet med bestämmelserna i arkivlagen se till att sådana huvudmän som avses i den föreslagna 2 kap. 3 a § OSL fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen (se avsnitt 4.9). Alla skolor i en kommun, oavsett huvudmannaskap, kommer därmed att följa samma arkivbestämmelser.

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, som är ett samverkansorgan mellan Riksarkivet och Sveriges Kommuner och Landsting, har bl.a. i uppgift att utarbeta råd om bevarande och gallring inom en rad kommunala områden. I de kommuner och landsting som följer dessa råd bör därför skillnaderna i arkivreglementena vara av mindre betydande slag. Samtidigt måste det konstateras att dessa råd endast är rekommendationer. Regeringen anser dock att fördelarna med den föreslagna lösningen överväger nackdelarna.

Bestämmelser om statliga och kommunala arkivmyndigheter och deras tillsynsansvar finns i dag samlade i 8 § arkivlagen. Denna paragraf är redan i dag lång och komplicerad och riskerar att bli svårtillgänglig om nu också bestämmelser om tillsynsansvaret för arkiv hos huvudmän för

fristående skolor förs in där. För att göra regleringen mer överskådlig bör lagtexten delas upp i flera paragrafer.

Överlämning av arkiven

I arkivlagen finns bestämmelser som reglerar vad som händer när en myndighet upphör med sin verksamhet (se avsnitt 4.9). I ett sådant fall ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader.

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. Det behövs därför också en bestämmelse om vad som ska hända med arkivet när verksamheten upphör. När en kommunal verksamhet upphör föranleder det inga problem eftersom arkivansvaret och kostnaderna för fortsatt arkivering kvarstår inom den kommunala sfären. Om en kommunal skolenhet läggs ner finns det alltid en myndighet (den ansvariga kommunala nämnden) som har fortsatt ansvar för den nedlagda verksamhetens arkiv. En juridisk person som är huvudman för flera fristående skolor kan bedriva verksamhet i flera olika kommuner i olika delar av landet. Om en sådan huvudman upphör med sin verksamhet och skulle överlämna sina arkivhandlingar till den kommunala arkivmyndigheten i t.ex. den kommun där den juridiska personen har sitt säte skulle det medföra att den kommunen skulle få ta emot stora mängder arkivhandlingar. Det framstår som en mindre resurskrävande lösning att varje kommun där en sådan huvudman bedrivit verksamhet endast tar emot handlingarna från verksamheten i den egna kommunen. Då regeringen har tagit ställning ovan för att enskilda huvudmän för fristående skolor bör stå under kommunala arkivmyndigheters tillsyn bör också de bestämmelser i arkivlagen som särskilt avser kommunala arkiv bli tillämpliga på arkiv hos huvudmän för fristående skolor. Det innebär att om en sådan huvudman upphör med sin verksamhet så ska dennes arkiv överlämnas till den kommunala arkivmyndigheten inom tre månader (14 § arkivlagen).

I sammanhanget finns det skäl att påpeka att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av arkivområdet (dir 2017:106). Det övergripande syftet är att säkerställa samhällets tillgång till allmänna handlingar både nu och i framtiden, bl.a. påkallat av digitaliseringen i samhället. I uppdraget ingår att utreda och lämna förslag på lämplig reglering och finansieringsmodell för överlämnande av arkiv till arkivmyndigheterna. Av direktivet framgår att utredaren där så är relevant ska beakta aviserade propositioner med anledning av betänkandena Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) och Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62). Uppdraget ska redovisas senast den 18 november 2019.

Kommunen ska ha rätt att meddela föreskrifter om avgifter

I kommunens budget för sin egen skolverksamhet ingår kostnaderna för hantering av handlingsoffentligheten och därmed också arkiveringskostnaderna. Det är därför rimligt att huvudmän för fristående skolor 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 landsting 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 4.9 ska ett arkiv från en kommunal myndighet som upphört med sin verksamhet, om arkivet inte överförs till en annan kommunal myndighet, lämnas över till arkivmyndigheten inom tre månader (14 §). Arkivmyndigheten har också rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Dessa bestämmelser ska enligt förslaget gälla även för huvudmän för fristående skolor. 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. 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. Enligt regeringsformen (RF) är direktdelegation från riksdagen till kommunerna möjlig när det gäller föreskrifter om avgifter (8 kap. 9 § RF). Utredningen har även föreslagit ett bemyndigande för regeringen, med möjlighet till vidaredelegation till kommuner, att meddela föreskrifter om arkivvården hos huvudmän för fristående skolor. I dag finns inte något bemyndigande i arkivlagen att meddela föreskrifter om arkivvården hos enskilda organ och det finns därför endast möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter. Ett bemyndigande som det utredningen föreslagit skulle ge kommuner rätt att meddela föreskrifter för huvudmännen i fristående skolor som går längre än vad som är möjligt för arkivmyndigheterna i fråga om arkivvård hos andra organ (se prop. 1989/90:72 s. 36 och 80). Regeringen anser att denna fråga kräver ytterligare överväganden som inte kan göras i detta lagstiftningsärende. Regeringen kan med stöd av RF bemyndiga en myndighet under regeringen eller någon av riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter om verkställighet av lag, däremot inte en kommun (8 kap. 11 § RF). Det torde inte heller vara möjligt för riksdagen att i en lag bemyndiga regeringen att ge en kommun rätt att meddela verkställighetsföreskrifter till lagen. Om det skulle uppkomma behov av att meddela verkställighetsföreskrifter till arkivlagen när det gäller arkivvården hos

huvudmän för fristående skolor har regeringen möjlighet att bemyndiga Riksarkivet att meddela sådana föreskrifter.

7.3 Det behövs informationsinsatser vid införandet av handlingsoffentlighet och arkivskyldighet

Regeringens bedömning: Berörda myndigheter bör uppdatera och se över befintligt stödmaterial i syfte att tillhandahålla information och stöd till de enskilda huvudmän som kommer att omfattas av offentlighetsprincipen.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ett fåtal instanser har kommenterat behovet av informationsinsatser.

Enligt *Tillväxtverket* är det bra att Skolverket ska ta fram riktlinjer och informera om de nya lagkraven och Tillväxtverket vill betona vikten av detta. *Lidingö kommun* har uppfattningen att förståelsen för betydelsen av offentlighet och insyn har minskat bland myndigheter och det finns en fara att handlingar i större utsträckning sekretessbeläggs vid begäran om utlämnande. *Svenska Journalistförbundet* pekar på problem som funnits med arkivhanteringen hos de aktörer som omfattas av bilagan till OSL. Båda dessa instanser är därför positiva till att informationsinsatser genomförs. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* räknar med att den föreslagna regleringen kommer att medföra ytterligare uppgifter eller arbetsmoment för kommunerna, i form av informationsinsatser till egen personal, information till friskolorna om arkivering och arbete med att ta fram föreskrifter.

Skälen för regeringens bedömning: Införandet av offentlighetsprincipen hos huvudmän för fristående skolor – dvs. handlingsoffentlighet, bevarande av handlingar och arkiveringsskyldighet – är en ny uppgift för de enskilda huvudmännen. Det finns därför behov av olika informations- och utbildningsinsatser inför och i samband med införandet.

Som stöd till kommuner och andra skolhuvudmän tillhandahåller olika myndigheter stödmaterial om hantering av handlingar, utlämnande frågor och arkivering. Exempelvis tillhandahåller Statens skolverk juridisk vägledning om bl.a. förvaltningslagens regler om handläggning i skolan liksom stödmaterial Unga med skyddade personuppgifter. Även Datainspektionen tillhandahåller material som vänder sig till skolorna, däribland en checklista om Skyddade personuppgifter i skolan. Andra exempel är skrifter och vägledningar utgivna av Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Riksarkivet har vidare tagit fram material såsom Bevara eller gallra samt Allmänna handlingar hos kommunala och landstingskommunala företag.

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. Skolverket bör ta fram allmänna råd och annat stödmaterial om vad reformen innebär för de enskilda huvudmännen. Vidare bör det ligga i

arkivmyndigheternas intresse, såsom *SKL* påtalar, att informera privata aktörer om de krav som ställs enligt arkivlagen och kommunala arkivföreskrifter. Riksarkivet får enligt sin instruktion ge råd till enskilda i arkivfrågor, varför myndigheten kan ge ett visst stöd.

8 Följdändringar i andra lagar

8.1 Ändringar i skollagen med anledning av införandet av handlingsoffentlighet i fristående skolor

8.1.1 Skollagens bestämmelse om att betygshandlingar ska överlämnas till kommunen ska upphävas

Regeringens förslag: Bestämmelsen i skollagen om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola där betyg sätts att överlämna slutbetyg eller betygsdokument efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen ska upphävas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över förslaget. *Gävle, Skellefteå* och *Staffanstorps kommuner* har inga invändningar. *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* anser att den befintliga bestämmelsen i vart fall bör finnas kvar under en övergångstid och anser att det bör övervägas om inte kommunerna ska ha rätt att ta ut en avgift av de fristående skolorna för denna hantering.

Skälen för regeringens förslag: Som nämnts i avsnitt 4.10 ska huvudmannen för en fristående skola där betyg sätts lämna över elevers slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen (29 kap. 18 § skollagen). Syftet med bestämmelsen är att ge eleverna i fristående skolor en möjlighet att i efterhand kunna begära uppgifter om genomförd skolgång om t.ex. ett originalbetygsdokument går förlorat. Den har ansetts vara nödvändig då fristående skolor enligt dagens bestämmelser inte har någon skyldighet att tillämpa arkivlagen och därmed inte heller någon skyldighet att spara sina elevers betygshandlingar. Bestämmelsen tillämpades första gången vårterminen 2012.

I denna lagrådsremiss föreslås att huvudmännen för fristående skolor ska tillämpa arkivlagens bestämmelser om kommunala arkiv (se avsnitt 7.1). Regeringen delar utredningens bedömning att överlämnandeskyldigheten därmed blir överflödigt och därför bör upphävas. I motsats till *Uppsala universitet (Juridiska fakultetens)* ser regeringen inte något behov av att överlämnanderegeln under en övergångstid tillämpas parallellt med den nya lagstiftningen.

8.1.2 Skollagens bestämmelser om rätt till insyn 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.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det fåtal remissinstanser som har kommenterat förslaget instämmer i utredningens förslag. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* tillstyrker ändringen med motiveringen att om offentlighetsprincipen införs kommer alla kunna begära ut uppgifter från fristående skolor och att det därmed inte längre behövs någon särskild bestämmelse i skollagen för att tillgodose allmänhetens behov av insyn. Även *Gävle, Lomma, Staffanstorps* och *Täby kommuner* instämmer i förslaget att insynsrätten i syfte att tillgodose allmänhetens behov av insyn tas bort. *Lomma kommun* understryker samtidigt, i likhet med *SKL*, betydelsen av att kommunernas insynsrätt i fristående skolor finns kvar för att underlätta kommunernas skyldigheter enligt skollagen, vad gäller att hålla sig informerad om hur verksamheten.

Skälen för regeringens förslag: Som nämnts i avsnitt 4.10 har den kommun där en fristående skola är belägen rätt till insyn i verksamheten (se t.ex. 9 kap. 22 §, 10 kap. 41 § och 15 kap. 34 § skollagen). Syftet med bestämmelserna är att lägeskommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och tillgodose allmänhetens behov av insyn (prop. 2013/14:112. s. 65). Utredningen konstaterar att om rätten att ta del av allmänna handlingar införs i fristående skolor kan allmänheten vända sig direkt till den fristående skolan vilket medför att behovet av lägeskommunens insynsrätt i syfte att tillgodose allmänhetens behov av insyn bortfaller.

Regeringen anser i likhet med utredningen att allmänhetens behov av insyn i fristående skolor tillgodoses genom rätten att ta del av allmänna handlingar hos huvudmannen. Bestämmelserna i skollagen om lägeskommunens insynsrätt bör därför ändras så att insynsrätten inte längre ska utövas för att tillgodose allmänhetens behov av insyn. Som bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting* 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.

8.1.3 Skollagens bestämmelser om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet behöver anpassas

Regeringens förslag: Bestämmelsen i skollagen om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet ska anpassas till att verksamheten hos huvudmän för fristående skolor kommer att omfattas av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Tystnadsplikten enligt skollagen ska endast gälla i fristående förskolor och fristående fritidshem,

enskilt bedriven utbildning inom särskilda utbildningsformer eller enskilt bedriven annan pedagogisk verksamhet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Endast två remissinstanser har kommenterat förslaget. *Staffanstorps kommun* biträder att den föreslagna anpassningen görs. *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)* anser att det mer utförligt bör analyseras t.ex. skillnader mellan den tystnadsplikt som gäller i dag i fristående skolor och den sekretess som gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Skälen för regeringens förslag: 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 elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. För motsvarande allmänna verksamheter gäller i stället offentlighets- och sekretesslagen. För att ingen dubbelreglering av sekretess ska förekomma har det i dessa tystnadspliktsbestämmelser därför införts en erinran om att offentlighets- och sekretesslagen gäller i det allmännas verksamhet.

I denna lagrådsremiss föreslås att huvudmän för fristående skolor ska jämföras med myndigheter vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen. En konsekvens av detta är att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om tystnadsplikt kommer att gälla i sådana huvudmäns verksamhet. Regeringen anser i likhet med utredningen att bestämmelserna i 29 kap. 14 § skollagen bör anpassas till detta, såtillvida att de inte längre bör gälla huvudmän för fristående skolor. När det gäller *Stockholms universitet (Juridiska fakultetens)* synpunkt konstaterar regeringen att skollagens bestämmelser om tystnadsplikt i fristående skolor motsvarar bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess i motsvarande verksamhet med offentlig huvudman (prop. 1995/96:200 s. 59 och prop. 2009/10:165 s. 602).

8.2 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 huvudmän för fristående skolor.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Endast ett par remissinstanser har kommenterat förslaget. *Företagarna* utgår från att resultatet av Utredningen om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i verksamhet som är helt eller delvis offentligt finansierade (Ju 2016:01) inväntas.

Skälen för regeringens förslag: Som nämns i avsnitt 4.8 har lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter trätt i kraft den 1 april 2017. Lagen ger 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) 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 innebär att en motsvarighet till meddelarskyddet enligt OSL ska gälla för bl.a. anställda och uppdragstagare i offentligt finansierad verksamhet som tillhör skolväsendet (prop. 2016/17:31). Lagen medför inte någon rätt att lämna ut handlingar eller att lämna uppgifter som omfattas av tystnadsplikt.

Regeringen föreslår i avsnitt 6.4 att bestämmelserna om meddelarfrihet och meddelarskydd i 13 kap. 2 § OSL ska bli tillämpliga hos huvudmän för fristående skolor. Det finns emellertid en skillnad mellan OSL och lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter när det gäller avgränsningen av den personkrets som omfattas av lagarnas bestämmelser om meddelarfrihet och meddelarskydd. Enligt OSL gäller bestämmelserna anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 § OSL. Lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter gäller däremot anställda, uppdragstagare ”och andra som på liknande grund deltar i verksamheten”. Sistnämnda lag bör därför ändras så att den inte omfattar anställda och uppdragstagare hos huvudmän för fristående skolor. Däremot bör andra som på liknande grund deltar i den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman fortfarande omfattas av lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

Med anledning av *Företagarnas* synpunkt konstaterar regeringen att det inte finns någon anledning att i detta lagstiftningsärende invänta resultatet av Utredningen om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i verksamhet som är helt eller delvis offentligt finansierade, då utredningens arbete inte omfattar skollagsreglerad verksamhet.

9 Bestämmelserna om registerkontroll ska göras integritetsvänligare

9.1 Skollagens bestämmelser om registerkontroll

I syfte att inom skolväsendet stärka skyddet mot övergrepp mot barn som står i beroendeställning till vuxna i sin omgivning infördes den 1 januari 2001 bestämmelser om registerkontroll av personer som erbjuds anställning eller tilldelas arbete i vissa skolformer i skollagen (1985:1100) (prop. 1999/00:123, rskr. 2000/01:6, bet. 2000/01:UbU4). Vid införandet av skollagen (2010:800) överfördes bestämmelserna till den lagen.

Enligt skollagen ska den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, same-skolan, fritidshemmet eller inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. samma lag lämna ett utdrag ur belastningsregistret till den som erbjuder anställningen (2 kap. 31 § första stycket). Även den som erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten omfattas av skyldigheten att lämna registerutdrag, om det sker genom uppdrag eller anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet. Vidare ska den som genomgår lärar- eller förskolläro-utbildning eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning och som tilldelas en plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen lämna ett registerutdrag. En sista kategori som omfattas av skyldigheten att lämna registerutdrag är den som genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom verksamheten (2 kap. 31 § andra stycket).

Utdraget ur belastningsregistret ska vara högst ett år gammalt. Det ska i förekommande fall innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för mord, dråp, grov misshandel, människorov och grovt rån samt sexualbrott och barnpornografibrott. Den som inte har lämnat registerutdrag får inte anställas, anlitas eller tas emot i verksamheten. Den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att arbeta, genomföra verksamhetsförlagd del av en utbildning eller delta i en programinsats i verksamheten får dock anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon lämnat ett registerutdrag. Vidare har den som lämnat ett registerutdrag möjlighet att på begäran få det återlämnat i original (2 kap. 31 första och tredje styckena, 32 och 33 §§ skollagen samt 22 § tredje stycket förordningen [1999:1134] om belastningsregister).

9.2 Det ska räcka med att visa upp registerutdraget

Regeringens förslag: Tillvägagångssättet för registerkontroll enligt skollagen ska ändras så att den som omfattas av registerkontrollen ska visa upp ett registerutdrag i stället för att lämna ett sådant utdrag. En kontroll av ett registerutdrag ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

Bestämmelsen om undantag från registerkontroll ska avse undantag från skyldigheten att visa upp ett registerutdrag, i stället för undantag från att behöva lämna ett sådant utdrag.

Bestämmelsen om återlämnande av registerutdrag ska tas bort.

Upplyningsbestämmelsen om att regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i registerutdraget ska tas bort.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Något förslag om att ta bort upplysningsbestämmelsen om att regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i registerutdraget lämnades dock inte.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag, däribland *Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern (JK), Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Arbetsgivarverket, Statens skolinspektion, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Linköpings universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsdomstolen, Göteborgs, Malmö, Malå, Norrtälje, Strängnäs, Valdemarsviks och Värmdö kommuner, Academedia AB, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige och Sveriges Kommuner och Landsting.*

Mora kommun ställer sig positiv till den föreslagna ändringen men delar inte promemorians uppfattning att det innebär att kommunernas administrativa börda minskar då dokumentation av registerkontrollen tar mer tid än att enbart dokumentera utdraget. *Barnombudsmannen (BO)* håller med om att det finns flera fördelar med att enbart visa upp registerutdragen men är orolig för att det försämrar barnens säkerhet eftersom ett utdrag som enbart visas upp är lättare att förfälska. *BO* vill, liksom *Lärarnas Riksförbund* som också tillstyrker förslaget, understryka vikten av att ha tydliga rutiner för att uppvisandet av ett intyg sker på ett rätts-säkert sätt.

Endast tre remissinstanser avstyrker förslaget. *Statens skolverk* anser att förslaget inte tillräckligt beaktar barnperspektivet. Att begära in registerutdrag är enligt Skolverket en viktig del i skolans säkerhetsarbete. Verket anser att förslaget kan leda till stora svårigheter om det i efterhand visar sig att handläggningen inte varit korrekt eller att registerutdraget varit förvanskat och att en anteckning om att registerutdraget visats upp inte kan ersätta det behov som fylls av att utdraget finns separat. *Nacka kommun* anför att de eventuella fördelar som förslaget kan innebära för den som anställs inte uppväger de nackdelar som förslaget kan innebära för barnens trygghet. Även *Lunds kommun* vill behålla nuvarande regler då det kan innebära att fel begås om utdragen endast visas upp då de inte kan granskas i efterhand.

Riksförbundet FUB anser att även chaufförer som kör barn som har behov av skolskjuts till och från skolan bör omfattas av registerkontroll.

Datainspektionen anser att det behöver analyseras om förslaget har rättsligt stöd i dataskyddsförordningen som ska börja tillämpas den 25 maj 2018.

Skälen för regeringens förslag

Registerutdrag bör inte överlämnas eller bevaras

Bestämmelserna om obligatorisk registerkontroll har införts i syfte skydda barn och elever i förskolan, de obligatoriska skolformerna (vilka fr.o.m. höstterminen 2018 omfattar förskoleklassen, grundskolan, grundskolskolan, specialskolan och sameskolan), fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen mot övergrepp av vuxna som barnen och eleverna står i beroendeställning till. Vid införandet av obligatorisk registerkontroll ansågs skyldigheten att lämna ett registerutdrag motiverad av behovet av att i efterhand kunna kontrollera att

handläggningen varit korrekt och att utdragets innehåll inte varit förvanskad (prop. 1999/2000:123 s. 19 f.).

Frågan om registerutdraget ska lämnas in eller endast visas upp diskuteras utförligt i förarbetena till lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Den lagen, som har ett mycket vidare tillämpningsområde än skollagen, innebär dock inte någon skyldighet för den enskilde att lämna in ett registerutdrag till arbetsgivaren eller uppdragsgivaren. I det lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att enligt bl.a. skollagen är arbets- eller uppdragsgivaren skyldig att kontrollera belastningsregistret innan någon anställs eller tilldelas uppdrag och att bestämmelserna om skyldighet att bevara registerutdragen eller kopior av dessa hänger samman med att det ska finnas en möjlighet för en tillsynsmyndighet att kontrollera att registerkontrollen verkligen utförs.

Enligt lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn får däremot en kontroll av ett registerutdrag inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att registerutdraget har visats upp. I förarbetena till lagen anges som skäl för att utdraget endast ska visas upp bl.a. att spridningen av uppgifter ur belastningsregistret bör begränsas i så stor utsträckning som möjligt då sådana uppgifter är integritetskänsliga. Arbetsgivare och uppdragsgivare skulle därför inte ges en författningsreglerad rätt att behålla utdraget eller att få en kopia av det (prop. 2012/13:194, s. 31 f.).

Enligt regeringens uppfattning finns det flera skäl till varför det fortsättningsvis bör räcka med att utdraget visas upp och att en anteckning görs av att kontroll skett även vid obligatorisk registerkontroll enligt skollagen. Genom sådan dokumentation kommer Statens skolinspektion fortfarande att kunna utöva tillsyn över att huvudmännen fullgör den obligatoriska registerkontrollen. I yttersta fall kan enskilda huvudmän som underlåter att utföra registerkontroll förlora sitt godkännande att bedriva utbildning. Genom att registerutdrag inte längre ska lämnas minskar, vilket *Datainspektionen* framför, risken för obefogad spridning av uppgifter från belastningsregistret och att den personliga integriteten kränks. Vidare delar regeringen utredningens bedömning att förslaget innebär att huvudmännens administrativa börda minskar då registerutdrag inte längre behöver diarieföras och arkiveras, vilket *Sveriges Kommuner och Landsting* välkomnar. Regeringen delar således inte *Mora kommuns* uppfattning att dokumentation av registerkontrollen tar mer tid än hanteringen av utdraget. En tjänsteanteckning om att ett utdrag har visats upp kan enkelt göras på en befintlig handling i personalakten.

Statens skolverk, *Nacka* och *Lunds kommuner* avstyrker förslaget därför att de anser att förslaget innebär en försämrad säkerhet. Regeringen anser dock att säkerheten inte blir större om en person anställs efter att ha uppvisat ett utdrag än om personen anställs efter att utdraget har tagits emot och därefter läggs i personalakten. Det är naturligtvis viktigt att utdraget granskas noga i båda situationerna och regeringen delar *Barnombudsmannens* och *Lärarnas Riksförbunds* uppfattning att det är viktigt att huvudmannen har tydliga rutiner för hur uppvisandet av ett utdrag och kontroll av detsamma ska på ett rättssäkert sätt. Regeringen anser således, i likhet med *Statens skolinspektion*, att

dokumentationen av att registerkontroll utförts kommer att vara ett tillräckligt underlag för att vid tillsyn kunna granska att kontroll skett.

Sammantaget anser regeringen, liksom majoriteten remissinstanser, att skollagen bör ändras så att regleringen avser ett uppvisande av ett registerutdrag i stället för ett lämnande av ett registerutdrag. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen ska inte få göras.

Enligt dagens bestämmelser får den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att arbeta, genomföra verksamhetsförlagd del av en utbildning eller delta i en programinsats i verksamheten anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon lämnat ett registerutdrag på nytt (2 kap. 32 § skollagen). Det bör även fortsättningsvis gälla ett undantag från registerkontroll i sådana situationer. Undantagsbestämmelsen bör dock ändras på så sätt att det är undantag från skyldigheten att visa upp registerutdrag som avses.

Regeringen anser inte att det, såsom *Riksförbundet FUB* vill, finns skäl att även skolskjutspersonal ska omfattas av skollagens bestämmelser om registerkontroll. För denna kategori av anställda bör arbetsgivaren kunna välja att tillämpa lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Förslaget står inte i strid med EU:s nya dataskyddsförordning

Datainspektionen anser att det behöver analyseras om förslaget har rättsligt stöd i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, som ska börja tillämpas den 25 maj 2018. Förordningen kommer då att ersätta det s.k. dataskyddsdirektivet, som ligger till grund för personuppgiftslagen (1998:204).

Enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandling av personuppgifter som rör bl.a. fällande domar i brottmål endast utföras under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Förslaget i denna lagrådsremiss innebär att vid registerkontroll ska ett registerutdrag uppvisas i stället för att lämnas över och registreras. En kontroll av ett registerutdrag ska vidare dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Förslaget innebär även att det anges i lag att någon annan dokumentation om kontrollen inte får göras. Det sagda innebär att det kommer att vara förbjudet för den presumtive arbetsgivaren eller uppdragsgivaren att behandla uppgifter om innehållet i utdraget. Detta innebär i sin tur att artikel 10 i dataskyddsförordningen inte blir tillämplig. Den föreslagna regleringen står således inte i strid med artikel 10. När det gäller frågan om behandling av personuppgifter i skollagsreglerad verksamhet hänvisas i övrigt till lagrådsremissen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet*.

Lämnade registerutdrag och anteckningar om att registerutdrag visats upp ska registreras och arkiveras

Om ett utdrag från belastningsregistret endast ska visas upp och inte överlämnas, blir frågan vad som ska ske med de registerutdrag som lämnats vid tidigare anställningsärenden aktuell, liksom frågan om hur länge huvudmannen ska bevara den anteckning som ska göras om att ett registerutdrag har visats upp.

Kommunala förvaltningsmyndigheter och andra offentliga myndigheter är skyldiga att registrera och bevara handlingar enligt OSL och arkivlagen. De registerutdrag som har lämnats till en kommunal skola, liksom framtida anteckningar om att utdrag har visats upp, ska därför bevaras i enlighet med de bestämmelserna.

I avsnitt 6 och 7 föreslås att såväl TF, OSL som arkivlagen ska tillämpas även av enskilda huvudmän för fristående skolor. Även dessa kommer således att framöver vara skyldiga att registrera och bevara anteckningar om att utdrag ur belastningsregistret har visats upp.

Upplysningsbestämmelsen om att regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i registerutdraget tas bort

I bestämmelsen om registerkontroll i skollagen finns en upplysning om att regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i ett sådant registerutdrag som registerkontrollen avser (2 kap. 31 § första stycket). Enligt 9 § tredje stycket lagen (1998:620) om belastningsregister får regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag som ska lämnas enligt bestämmelser i bl.a. skollagen ska innehålla. Av förarbetena till regeringen om registerkontroll på skolområdet framgår att föreskrifter om innehållet i registerutdraget meddelas med stöd av bemyndigandet i 9 § lagen om belastningsregister (se prop. 1999/2000:123 s. 32). Upplysningsbestämmelsen i skollagen har inte något särskilt upplysningsvärde och bör därför tas bort.

9.3 Registerkontroll ska vara obligatorisk även inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Regeringens förslag: De justerade bestämmelserna i skollagen om registerkontroll ska utvidgas till att även gälla den som erbjuds anställning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan samt av den som på annat sätt erbjuds eller tilldelas arbete inom dessa båda skolformer. Registerkontroll ska även göras av personer som inom de aktuella skolformerna tilldelas plats för verksamhetsförlagd utbildning eller plats för arbetspraktik eller andra programinsatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag, däribland *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Justitiekanslern (JK)*, *Polismyndigheten*, *Brottsförebyggande rådet*, *Arbetsgivarverket*, *Statens skolverk*, *Statens skolin-*

spektion, Högskolan i Halmstad, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsdomstolen, Göteborgs, Malmö, Mora, Mölndals, Strängnäs och Värmdö kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting och Föräldraliansen.

Barnombudsmannen (BO) välkomnar förslaget, men anser att det bör utvidgas till att även omfatta handledare för elever som deltar i arbetsplatsförlagt lärande, då de fördelar ett införande av obligatorisk registerkontroll har ur ett elevperspektiv enligt BO väger tyngre än det intrång i den personliga integriteten som en sådan kontroll innebär.

Sala kommun anser att restriktivitet bör råda när det gäller lagstiftning om registerutdrag och att elevernas mognad bör beaktas. Kommunen menar att registerutdrag inte bör införas för elever i gymnasieskolan då eleverna gjort skolvalet själva och inte kan vara i stor beroendeställning gentemot lärare och annan skolpersonal. Sala kommun tillstyrker dock att gymnasiesärskolan, där elevernas ställning är långt mer utsatt, omfattas av bestämmelserna

Datainspektionen delar inte promemorians uppfattning att det bör betraktas som frivilligt att söka arbete som lärare och därmed visa upp registerutdrag, då den som vill ha ett lärarjobb måste begära ett utdrag och visa upp det. Datainspektionen anser vidare att det behöver analyseras om förslaget har rättsligt stöd i dataskyddsförordningen som ska börja tillämpas den 25 maj 2018.

Skälen för regeringens förslag

Ungdomar i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan bör ha samma skydd som barn i de obligatoriska skolformerna

Skollagens bestämmelser om obligatorisk registerkontroll gäller inte i skolformerna gymnasieskola och gymnasiesärskola. Där gäller i stället lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Enligt den lagen ska den som erbjuds en anställning i staten, en kommun, ett landsting, ett företag eller en organisation, om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, på begäran av den som erbjuder anställningen visa upp ett utdrag ur belastningsregistret (1 §). Den lagen, som har ett mycket vidare tillämpningsområde än skollagen, innebär dock varken någon skyldighet för den presumtive arbetsgivaren eller uppdragsgivaren att begära ett registerutdrag eller någon skyldighet för den enskilde att lämna in ett registerutdrag till arbetsgivaren eller uppdragsgivaren.

Det är en självklarhet att alla barn ska erbjudas en skolmiljö som är så säker och trygg som möjligt. Den absoluta merparten av alla barn som fullgjort sin skolplikt fortsätter sin utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Vidare förblir de flesta eleverna i de båda skolformerna barn under en stor del av utbildningen. Visserligen kan gymnasieskolans elever generellt sett, på grund av stigande ålder och mognad, sägas ha större möjligheter att freda sig än vad grundskoleelever har. De står dock alltså i en viss beroendeställning gentemot såväl lärare som flera andra personalkategorier, vilket kan utnyttjas av olämplig personal. När det gäller eleverna i gymnasiesärskolan är det svårt att hävda att de generellt sett har bättre möjligheter att freda sig än vad elever i grundskolans högre årskurser har. Det förekommer även att elever som hör till

gymnasiesärskolans målgrupp studerar på ett introduktionsprogram inom gymnasieskolan, i stället för att gå i gymnasiesärskolan.

En obligatorisk registerkontroll inom dessa skolformer kan inte anses vara mer betungande än inom grundskolan eller grundsärskolan och de aktuella huvudmännen står under Statens skolinspektions tillsyn. När det gäller just gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns i stället flera argument som talar för en obligatorisk registerkontroll av samma modell som redan gäller för bl.a. grundskolan och grundsärskolan. En obligatorisk registerkontroll innebär att den som fattar beslut om att anställa, anlita eller ta emot en person inte behöver ställas inför valet att begära ett registerutdrag eller inte. En obligatorisk kontroll torde vidare uppfattas som mindre kränkande av dem som blir föremål för den eftersom de enskilda inte riskerar att känna sig utpekade på grund av att den tilltänkta arbetsgivaren valt att kontrollera just dem. Det bör också beaktas att det är frivilligt att söka ett sådant arbete där det enligt lag krävs att man inte kan anställas utan att uppvisa ett registerutdrag.

Intresset av att skydda elever från övergrepp är större än skyddet för den personliga integriteten hos den som erbjuds arbete i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan

En registerkontroll av det slag som regleras i skollagen innebär förvisso ingen garanti för att inte olämpliga personer verkar inom de aktuella skolformerna. Den minskar dock risken för att personer som har dömts för sexualbrott och andra brott som innefattar allvarliga kränkningar av andra människor anställs utan att skolans huvudman har kännedom om brottsligheten. Därmed stärks barnens skydd mot övergrepp.

Av regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Sedan den 1 januari 1995 gäller konventionen som svensk lag (SFS 1994:1219). Enligt Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8 punkten 1). Åtnjutandet av denna rättighet får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. förebyggande av brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8 punkten 2).

Avgörande för frågan om den obligatoriska registerkontrollen enligt skollagen ska omfatta även gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är avvägningen mellan å ena sidan intresset av att minska riskerna för övergrepp och å andra sidan skyddet för den personliga integriteten. En uppgift om att en viss person dömts för brott måste betraktas som integritetskänslig. De flesta vill inte att en sådan uppgift om dem ska spridas.

Som framgår ovan bedömer regeringen att en obligatorisk registerkontroll inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skulle stärka skyddet mot övergrepp för det stora antalet och ungdomar som genomför utbildning i dessa skolformer. I detta sammanhang måste Sveriges åtaganden enligt FN:s barnkonvention särskilt framhållas. Utifrån barnkonventionens perspektiv är skyddet för barnet det övergripande intresset och den vuxnes integritet får stå tillbaka för detta. Enligt 1 kap. 10 § skol-

lagen ska i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn, barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under arton år. Redan i dag finns det enligt skollagen en skyldighet att begära ett registerutdrag i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet eller inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. samma lag, dvs. en sådan skyldighet finns i alla skolformer som avser barn utom i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I dessa skolformer har vidare en presumtiv arbetsgivare redan idag rätt att begära ett registerutdrag enligt lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. I förhållande till gällande rätt är den inskränkning i den personliga integriteten som införandet av en obligatorisk registerkontroll skulle innebära därmed förhållandevis begränsad.

Med anledning av *Datainspektionens* synpunkt att det behöver analyseras om förslaget har rättsligt stöd i dataskyddsförordningen som ska börja tillämpas den 25 maj 2018, framgår det av avsnitt 9.2 att regeringen bedömer att regleringen inte står i konflikt med dataskyddsförordningen.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att de skäl som anförts för att skollagens regler om registerkontroll även ska gälla inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har sådan tyngd att den inskränkning av den personliga integriteten som en obligatorisk registerkontroll innebär bör accepteras. Det föreslås därför att skollagens bestämmelser om registerkontroll ska utsträckas till att även gälla inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Även verksamma i skolan som inte är anställda ska omfattas av obligatorisk registerkontroll...

De bestämmelser om registerkontroll som i dag finns i skollagen omfattar inte bara den som erbjuds anställning inom t.ex. grundskolan, utan även uppdragstagare och personer som är anställda hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten. Detta gäller under förutsättning att de erbjuds eller tilldelas arbete inom verksamheten under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom denna (2 kap. 31 § andra stycket 1 skollagen). Därmed avses, enligt förarbetena, att det ska vara fråga om regelbundet förekommande eller återkommande arbetsuppgifter som annars utförs eller skulle kunna utföras av anställda inom verksamheten. Ett annat sätt att uttrycka saken är att det hade varit ett alternativ att i stället anställa personal för att utföra arbetet. Bestämmelsen omfattar inte personer som utför tillfälliga arbetsuppgifter, t.ex. en elektriker eller en rörmokare som anlitas för att utföra vissa reparationsarbeten. I sådana situationer är det ju inte aktuellt att i stället anställa en person för att få arbetet utfört. Däremot omfattas personer som ersätter anställda, t.ex. när en person kortvarigt hyrs in från ett bemanningsföretag vid tillfällig frånvaro bland personalen, se propositionen Utvidgad registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg (prop. 2007/08:28 s. 15).

Det finns ytterligare två andra kategorier som också omfattas av bestämmelserna om registerkontroll: dels studerande vid lärar- eller förskolläro- eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning som tilldelats plats för verksamhetsförlagd utbildning, dels de som

gör praktik eller annan insats inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program (2 kap. 31 § andra stycket 2 och 3).

På motsvarande sätt som gäller i de skolformer som redan omfattas av skollagens bestämmelser om obligatorisk registerkontroll bör även i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan personer som erbjuds eller tilldelas arbete inom verksamheten under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande personer, studerande vid lärar- eller förskolläro- eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning som tilldelats plats för verksamhetsförlagd utbildning, och de som gör praktik eller annan insats inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program i dessa skolformer, omfattas av bestämmelserna om obligatorisk registerkontroll.

...men handledare för elever som deltar i arbetsplatsförlagt lärande bör inte omfattas

En grupp personer som många elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan kommer i kontakt med under sin utbildning är personalen på de arbetsplatser där eleven deltar i arbetsplatsförlagt lärande. Dessa personer kan inte sägas erbjudas eller tilldelas arbete inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten.

För alla elever som deltar i arbetsplatsförlagt lärande ska det utses en handledare på arbetsplatsen (4 kap. 14 § gymnasieförordningen). Eftersom många elever genomför en betydande del av sin utbildning som arbetsplatsförlagt lärande har handledaren en central roll, vilket skulle kunna motivera en obligatorisk registerkontroll av den person som man avser att tilldela denna uppgift. Att göra en registerkontroll av handledaren utan att också kontrollera annan personal på arbetsplatsen framstår dock som en ineffektiv åtgärd för att säkerställa en säker och trygg miljö för eleverna. Eleverna torde regelmässigt arbeta nära andra än handledaren och det är inte ens säkert att handledaren är den person som eleven har tätast kontakt med. Vidare kan även personal som inte alls arbetar nära eleven utgöra ett hot mot elevens säkerhet och trygghet. De fördelar som det skulle innebära ur ett elevs säkerhetsperspektiv att införa obligatorisk registerkontroll av enbart handledaren kan därför inte anses uppväga det intrång i den personliga integriteten som en sådan kontroll utgör. Regeringen delar således inte *Barnombudsmannens* uppfattning att även handledare bör omfattas av den skollagsreglerade registerkontrollen. Att utsträcka registerkontrollen till annan personal vid de arbetsplatser där elever tas emot för att delta i arbetsplatsförlagt lärande är enligt regeringens uppfattning att gå för långt. Därför bedöms att vare sig handledare eller annan personal på arbetsplatser där elever genomför arbetsplatsförlagt lärande bör omfattas av den obligatoriska registerkontrollen.

Mot detta kan invändas att det finns fall där elever tas emot hos en ensamföretagare och där handledaren följaktligen är den enda personen på arbetsplatsen. I sådana fall kan dock huvudmannen på eget initiativ begära att få se ett registerutdrag med stöd av lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, under förutsättning att eleven ännu inte fyllt arton år.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 juli 2019. Handlingar som kommit in eller upprättats före denna dag ska inte omfattas av reglerna om handlings-offentlighet.

Även de ändringar i arkivlagen, skollagen och lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter som föranleds av offentlighetsprincipens införande hos huvudmän för fristående skolor ska träda i kraft den 1 juli 2019. 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 juli 2019. 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

De föreslagna ändringarna i skollagens bestämmelser om registerkontroll ska träda i kraft den 1 januari 2019 samt kompletteras med övergångsbestämmelser. Bestämmelserna om registerkontroll inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska inte tillämpas på den som i dessa skolformer erbjuds eller tilldelas arbete, under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet och personen i fråga hade anställningen före ikraftträdandet. Inte heller den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildning eller plats för arbetspraktik eller annan programinsats och personen i fråga hade antagits till utbildningen eller påbörjat deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program före ikraftträdandet, ska omfattas av registerkontroll inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Den upphävda bestämmelsen om återlämnande av registerutdrag i original ska fortsätta att gälla för den som har lämnat registerutdrag till en huvudman före ikraftträdandet.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att bestämmelserna om att offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor ska träda i kraft den 1 juli 2017.

Remissinstanserna: Endast tre remissinstanser har kommenterat utredningens förslag om ikraftträdande. *Staffanstorps kommun* instämmer i förslaget. *Statens skolinspektion* föreslår en övergångsbestämmelse om att kommuners insynsrätt ska gälla i sin äldre lydelse för förhållanden som avser tiden före ikraftträdandetidpunkten, annars riskerar handlingar som kommit in dessförinnan att varken omfattas av insynsrätten eller offentlighetsprincipen.

Gävle kommun anser i motsats till utredningen att handlingar som kommit in före ikraftträdandetidpunkten ska omfattas av reformen. Kommunen menar att det inte borde vara särskilt svårt att ordna arkiven

och att den enskildes rättssäkerhet är viktig även bakåt i tiden. Kommunen hänvisar bl.a. till domar där man bedömt att handlingar som kommit in till kommunala företag före 1995 då offentlighetsprincipen infördes i kommunala företag anses vara allmänna handlingar.

Förslaget i promemorian Ds 2017:42: Överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag.

Förslagen i promemorian Vissa skollagsfrågor – del 4: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Promemorian föreslår att de ändrade bestämmelserna om registerkontroll ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Remissinstanserna för promemorian: Ingen remissinstans har invändningar eller haft synpunkter på promemorians förslag om ikraftträdandetipunkt.

Skälen för regeringens förslag

Införandet av offentlighetsprincipen

Regeringen delar utredningens uppfattning att ett införande av offentlighetsprincipen hos huvudmän för fristående skolor kräver vissa förberedelser. Exempelvis behöver utbildningsinsatser genomföras, rutiner för hantering av allmänna handlingar skapas och arkivlokaler ordnas. Vidare behöver Statens skolverk tid för att ta fram allmänna råd och stödmaterial om vad reformen innebär. Därför föreslås att de författningsändringar som föranleds av förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Den nya förvaltningslagen träder i kraft den 1 juli 2018. I lagen finns dock en övergångsbestämmelse som innebär att den nuvarande lagen ska fortsätta att tillämpas i den utsträckning det finns hänvisningar till den lagen i andra författningar. I propositionen till den nya förvaltningslagen anges att ambitionen är att befintlig reglering så snart som möjligt anpassas till den nya lagen så att skilda handläggningsrutiner i förfarandet i möjligaste mån kan undvikas (prop. 2016/17:180 s. 278). Den följdändring som görs i OSL innebär emellertid att rättsläget inte förändras i praktiken för de enskilda organ som jämföras med myndigheter (se avsnitt 6.3). Det är därför godtagbart i detta fall att följdändringarna träder i kraft den 1 juli 2019.

Av principiella skäl bör den nya regleringen inte gälla för handlingar som kommit in till eller upprättats hos huvudmännen före ikraftträdandet. Det skulle dessutom medföra en stor administrativ börda för de enskilda huvudmännen om samtliga handlingar skulle omfattas. Regeringen delar således inte Gävle kommuns åsikt att det inte borde vara särskilt svårt att i efterhand ordna arkiven. När det gäller ändringarna i OSL föreslår därför regeringen, i likhet med utredningen, övergångsbestämmelser med innebörden att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar hos huvudmän för fristående skolor och skyldigheten att arkivera handlingar bara ska omfatta de handlingar som från och med den 1 juli 2019 kommer in till eller upprättas i den verksamhet som offentlighetsprincipen ska omfatta. Likaså föreslås att bestämmelserna om tystnadsplikt i skollagen ska gälla i sin äldre lydelse för förhållanden som avser tid före den 1 juli 2019. Av praktiska skäl bör det även införas en

övergångsbestämmelse med innebörden att lägeskommunerna alltfjämt har arkivansvar för de elevers slutbetyg eller de betygsdokument som en huvudman för en fristående skola överlämnat eller skulle ha överlämnat före den 1 juli 2019.

När det gäller meddelarskyddet bedöms några övergångsbestämmelser inte vara nödvändiga (jfr prop. 2009/10:81 s. 60).

Den konsekvensändring som bör göras i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (se avsnitt 8.2) bör träda i kraft samtidigt med ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen.

Förändringen av bestämmelserna om registerkontroll

I avsnitt 9 föreslås ändringar i skollagens bestämmelser om registerkontroll. Av förslaget följer att den justerade obligatoriska registerkontrollen utvidgas till att även gälla gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Det föreslås inte några bestämmelser om registerkontroll av de personer som vid ikraftträdandet redan har en anställning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Den som vid ikraftträdandet redan är anställd inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan omfattas alltså inte av den föreslagna regleringen, så länge han eller hon inte erbjuds en annan anställning inom någon av skolformerna som omfattas av den obligatoriska registerkontrollen.

Regeringen bedömer att de ändrade bestämmelserna bör träda i kraft så fort möjligt men anser samtidigt att det är olämpligt att ändra reglerna under löpande termin. Därför föreslås att de ändrade bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 2019.

Av hänsyn till den personliga integriteten bör den som vid ikraftträdandet redan är anställd hos t.ex. ett bemanningsföretag, antagen till utbildning eller anvisats deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte omfattas av någon registerkontroll vid ett erbjudande eller tilldelning av arbete eller plats inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Sådana personer har inte haft någon möjlighet att avstå från att kontrolleras. Liknande bedömningar när det gäller anställda gjordes i propositionen Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp (prop. 2012/13:194 s. 42 f.) och i propositionen Utvidgad registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg (prop. 2007/08:28 s. 14). Det bör därför införas en övergångsbestämmelse som innebär att registerkontroll inte ska tillämpas på den som efter ikraftträdandet erbjuds eller tilldelas arbete eller plats inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och som redan före ikraftträdandet har anställts hos t.ex. bemanningsföretag, antagits till t.ex. en lärarutbildning, eller anvisats deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Personer som omfattas av den föreslagna övergångsbestämmelsen kan ändå vara skyldiga att på begäran visa upp ett utdrag ur belastningsregistret enligt lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Av övergångsbestämmelserna till den lagen framgår dock att lagen inte ska tillämpas på den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten, om han eller hon hade anställningen redan före ikraftträdandet, dvs. före den 18 december 2013. Den som anställts vid ett senare tillfälle omfattas däremot av lagen och har därmed en skyldighet

att, på begäran av den som beslutar om att anlita honom eller henne, visa upp ett registerutdrag. En förutsättning är att de uppgifter som han eller hon erbjuds eller tilldelas innebär direkt och regelbunden kontakt med barn (3 §).

I avsnitt 9.2 föreslås vidare ett ändrat tillvägagångssätt för registerkontroll genom att den som erbjuds en anställning inom angivna skolformer ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. Det innebär att registerutdrag inte längre ska lämnas, varför bestämmelsen om återlämnande av registerutdrag föreslås tas bort. Den som har lämnat registerutdrag och inte begärt att få det återlämnat före ikraftträdandet bör dock ha en sådan möjlighet även efter ikraftträdandet. Det finns därför behov av en övergångsbestämmelse som innebär att bestämmelsen om att registerutdrag på begäran ska återlämnas i original är fortsatt tillämplig för den som före ikraftträdandet omfattats av den obligatoriska registerkontrollen och har lämnat registerutdrag till en huvudman.

Några övergångsbestämmelser i övrigt bedöms inte behövas.

11 Konsekvenser

11.1 Konsekvenser för privata aktörer

11.1.1 Förslaget att införa offentlighetsprincipen hos huvudmän för fristående skolor

Att införa handlingsoffentlighet i fristående skolor innebär att nya krav kommer att ställas på de enskilda huvudmännen.

Olika uppfattningar finns om de privata aktörernas kostnader till följd av införandet av offentlighetsprincipen

Ett införande av offentlighetsprincipen innebär att de enskilda huvudmännen dels har årliga kostnader för löpande hantering av allmänna handlingar samt kostnader som är förknippade med förfrågan om utlämning av handlingar. Inledningsvis tillkommer även kostnader vid införandet för uppbyggnad av rutiner, inköp av exempelvis teknik och arkivskåp samt för utbildning.

Utredningen beräknar huvudmännens kostnad det första året till ca 100 000 kronor och sedan en löpande årlig kostnad på 50 000–80 000 kronor beroende av om det är en liten eller stor huvudman (s. 133 f.). Till dessa kostnader tillkommer kommunens tillsynsavgift. Som grund för kostnadsberäkningen ligger antaganden utifrån uppgifter om kommunala skolor, bl.a. av antalet handlingar som ska registreras samt antalet framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Flera remissinstanser påtalar svårigheten att överblicka vilka ökade kostnader förslagen innebär. Företrädare för friskolesektorn, bl.a. *Friskolornas riksförbund*, *Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES)*, *Aspero Friskolor* och *Skolhoppet AB*, anser att utredarens beräkningar kraftigt underskattat kostnaderna.

Regelrådet finner i sitt remissyttrande över utredningens betänkande att redovisningen av förslaget påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Riksförbundet FUB, För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning anser att med hänsyn tagen till proportionalitetsprincipen väger vikten av insyn i offentligt finansierad verksamhet och elevers och anhörigas möjligheter att snabbt få del av allmänna handlingar i detta fall tyngre än de fristående skolornas eventuella ekonomiska börda.

Regeringen bedömer i likhet med utredningen att den ökade administration som offentlighetsprincipen innebär för de privata aktörerna inte bör bli alltför betungande. Utgångspunkten för utredningen var att utredarna skulle finna former för ett genomförande som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan (dir. 2014:91). Regeringen anser liksom utredningen och Riksförbundet FUB att de tillkommande administrativa kostnaderna är försvarbara och rimliga med tanke på syftet att bl.a. skapa förutsättningar för bättre kontroll av bl.a. medelsförvaltningen i de offentligt finansierade verksamheter som omfattas av förslagen.

Enskilda huvudmän ersätts för sina kostnader genom bidrag från kommunerna

I betänkandet beskrivs utbredningen när det gäller antalet enskilda huvudmän för fristående skolor.

Hösten 2014 drev knappt 580 enskilda huvudmän 800 grundskoleenheter vilket motsvarar 17 procent av alla grundskolor. Samma år drev 220 enskilda huvudmän ca 450 gymnasieskolor vilket innebär att var tredje gymnasieskola var fristående. Inom friskolesektorn dominerade aktiebolagen med drygt 50 procent av alla huvudmän hösten 2014, medan knappt 30 procent var stiftelser eller ideella föreningar och ungefär 15 procent var ekonomiska föreningar. Av de fristående grundskolorna drevs ca 60 procent av aktiebolag och motsvarande andel för de fristående gymnasieskolorna var 86 procent. Den stora majoriteten av huvudmännen var små huvudmän som endast drev en eller två skolor, men det är samtidigt vanligt att enskilda huvudmän ingår i koncerner. Av beskrivningen framgår således att det är en mängd enskilda huvudmän som berörs

Gävle kommun föreslår att de enskilda huvudmännens kostnad för handlingsoffentligheten tas inom ramen för den nuvarande schablonersättningen. *Lärarnas Riksförbund* föreslår att skolorna kompenseras för sin kostnadsökning. Utredningen bedömer att det är rimligt att de enskilda huvudmännen erhåller kompensation för sina ökade kostnader genom en uppräknings av grundbeloppet. Något beredningsunderlag för ett sådant förslag finns dock inte, då utredningen hänvisade till Skolkostnadsutredningen som bl.a. hade till uppgift att se över bestämmelserna om bidrag till enskilda huvudmän för fristående skolor som avser administrativa kostnader (dir. 2014:126). Skolkostnadsutredningen har i sitt betänkande *Det stämmer!* Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66) inte föreslagit en uppräknings av grundbeloppet. Regeringen konstaterar att det inte utgått någon ersättning för ökade administrativa kostnader 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. Regeringen anser att dagens modell för ersättning till de enskilda huvudmännen för administrativa kostnader ska fortsätta gälla, och avser inte att ändra dagens schablonersättning om tre procent av grundbeloppet för administrativa kostnader med anledning av införandet av offentlighetsprincipen i fristående skolor.

Förslagen om införande av offentlighetsprincipen bedöms godtagbara sett till företagens konkurrensförmåga och skillnader i storlek

Några remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen, Tillväxtverket, Almega, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Lärarnas Riksförbund, Sveriges skolledarförbund* och ett antal spontana svar från olika små huvudmän, lyfter i sina yttranden över utredningen betänkande fram att förslagen särskilt kan drabba små fristående skolor. *Regelrådet* finner att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar men lyfter fram att små huvudmän, utan ägare som förvarar deras redovisning, kan missgynnas i förhållande till större huvudmän. Dessutom kan små huvudmän också missgynnas av att de inte kan dra nytta av stordriftsfördelar. Regeringen bedömer dock, i likhet med utredningen, att ett införande av offentlighetsprincipen inte kommer att påverka de små huvudmännens arbetsförutsättningar i någon beaktansvärd omfattning. Att ett litet företag inte kan dra nytta av stordriftsfördelar är naturligtvis en realitet, men samtidigt bedöms antalet handlingar i en mindre verksamhet vara av begränsad omfattning.

Några remissinstanser – *Arbetsmiljöverket, Academedia AB* och *Almega* – lyfter fram en risk för att konkurrerande utbildningsföretag kan missbruka offentlighetsprincipen genom att begära ut en mängd handlingar. *Arbetsgivaralliansen* och *Arbetsgivarföreningen KFO* anser att offentlighetsprincipen skulle göra de fristående skolorna mer sårbara ur konkurrenssynpunkt. Regeringen delar inte *Arbetsmiljöverkets* antagande att ett införande av offentlighetsprincipen skulle ge sådan ökad arbetsbelastning som innebär en arbetsmiljörisk. Som regeringen redogjort för ovan bedöms ärendemängden vad gäller utlämnande av handlingar vara relativt begränsad, även om det – som utredningarna lyfter fram – inledningsvis kan vara ett förhöjt intresse från allmänheten och medierna.

Införandet av offentlighetsprincipen medför ett behov av utbildnings- och stödinsatser

Som framgår av avsnitt 7.3 föreslår utredningen att Statens skolverk bör ta fram allmänna råd med anledning av förslaget, uppdatera befintligt informationsmaterial när det gäller sekretess i skolan och tillhandahålla särskilda informationsinsatser riktade till de enskilda huvudmännen inför införandet av de nya reglerna. Vidare bedömer utredningen att Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund genom olika informationsinsatser torde kunna underlätta övergången till handlingsoffentlighet för sina medlemmar. Vidare konstaterar regeringen att det finns skrifter och vägledning utgivna av samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor eller inom skriftserien Bevara eller gallra som ges ut av Sveriges

Kommuner och Landsting (SKL) och Riksarkivet. Dessa torde kunna användas även av privata aktörer.

Deltagande i utbildningsinsatser har kostnadsberäknats av utredningen och behandlas ovan. Regeringen delar utredningens uppfattning om att befintliga stödmaterial bör utvecklas då även fristående skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen.

11.1.2 Förslagen om ändring i bestämmelserna om registerkontroll

I avsnitt 9.2 i denna lagrådsremiss föreslås att skollagens bestämmelser om registerkontroll ska ändras så att registerutdraget ska visas upp i stället för att överlämnas. Detta förfarande innebär att skolan inte behöver ta emot utdrag och därmed inte heller kommer att bli föremål för bevarande, utlämnandehantering och arkivering som följer av ett införande av offentlighetsprincipen i privat bedriven skollagsreglerad verksamhet. Den administrativa bördan minskar därför. Huvudmännen får inte heller några ytterligare kostnader för utdragen eftersom det är den som erbjuds anställning etc. som måste begära ut registerutdraget från Polismyndigheten och visa upp det för arbetsgivaren. Förslaget att registerkontrollen även ska omfatta gymnasieskolan och gymnasiesärskolan medför en ny arbetsuppgift i samband med rekrytering och anlitande av personal m.fl., men som regeringen inte bedömer kommer att generera merkostnader för huvudmännen.

11.2 Konsekvenser för kommuner

11.2.1 Förslaget att införa offentlighetsprincipen hos huvudmän för fristående skolor

Förslaget har ekonomiska konsekvenser för kommunerna, vars tillkommande kostnader som arkivmyndighet ska ersättas genom avgifter

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och landsting inte bör 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. Finansieringsprincipen beskrivs närmare i ett informationsmaterial som regeringen och riksdagen ställde sig bakom i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100).

I avsnitt 7.2 föreslås att kommunerna ska vara arkivmyndighet, och därmed ha tillsynsansvaret, för de enskilda huvudmännens hantering av arkiven vilket 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.

Flera kommuner nämner i sina remissvar att de vill ha tackning för sina ökade kostnader och några ifrågasätter om det är tillräckligt med arkivavgiften. Det finns en risk, menar man, att kostnaderna för arkivbildning,

förvaltning och utlämnandehantering övervältras på kommunerna om t.ex. en skolhuvudman lägger ner sin verksamhet. Ett antal *kommuner* liksom *SKL* anför att ersättning för kommunernas utökade åtagande bör ges i enlighet med finansieringsprincipen. 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 (hösten 2016 fanns det dessutom 131 kommuner som inte hade några fristående skolor) innebär att även kostnader vid ev. nedläggning av skolor även de kommer 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, så kan de beräknas så att berörda kommuner får full ersättning för sina kostnader.

Regeringen konstaterar 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 och entreprenadföretag, ta fram arkivplaner och tillsynsscheman, se över befintliga rutiner och beräkna den avgift som kommunerna får ta ut för utförandet av tillsynen. Regeringen bedömer att kommunernas kostnader för förberedelsearbete i samband med införandet av offentlighetsprincipen i fristående skolor uppgår till 8 miljoner kronor. Anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner har ökat med 12,5 miljoner kronor 2018 för att ersätta kommunerna för ett utökat åtagande vid införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor och förskolor samt i privat anordnad vuxenutbildning (prop. 2017/18:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.6.1, bet. 2017/18:FiU3, rskr. 2017/18:118). Av ökningen bedöms 8 miljoner kronor vara hänförliga till förslagen i denna proposition. 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 kostnader för dessa informationsinsatser bör kunna rymmas inom den tillsynsavgift som föreslås ska betalas till den kommunala arkivmyndigheten.

Konsekvenser för det kommunala självstyret

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranleder inskränkningen, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Det innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående, och om syftet med nya eller ändrade bestämmelser kan uppnås på ett mindre ingripande sätt ska det minst ingripande alternativet väljas. Det ska således göras dels en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Regeringens förslag och bedömningar i avsnitt 6 och 7 i denna lagrådsremiss om införande av offentlighetsprincipen påverkar den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna på så sätt att kommunerna föreslås bli arkivansvarig myndighet för de enskilda huvudmän som berörs av förslaget. Därigenom blir de kommunala arkivmyndigheterna också tillsynsmyndigheter för dessa arkiv. Vid en avvägning av det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som förslaget och bedömningarna avses tillgodose – att öka allmänhetens insyn och därmed bidra till ökad kvalitet och stärka elevens rättssäkerhet och valfrihet – finner regeringen att inskränkningarna är godtagbara och proportionerliga i förhållande till syftet med regleringen.

11.2.2 Förslagen om ändring i bestämmelserna om registerkontroll

Kommunerna påverkas på samma sätt som de enskilda huvudmännen. Att utdrag endast ska visas upp bedöms minska kommunernas administrativa börda något. Att även gymnasieskolan och gymnasieskolan föreslås omfattas av bestämmelserna bedöms endast marginellt påverka kommunernas kostnader.

Förslaget att registerkontroll ska göras inför anställning m.m. inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan innebär att kommunerna, i egenkap av huvudmän för de aktuella skolformerna, inte får anställa den som inte visat upp ett registerutdrag. I dag är det huvudmännen som får avgöra om de ska begära ett sådant utdrag. Kravet på att en registerkontroll ska göras är visserligen en ny uppgift för kommunerna. Som redan nämnts bedöms det dock inte innebära några ökade kostnader för dem, utan kan snarast ses som ett ytterligare ett underlag tillförs i samband med anställningsförfarandet. Förslaget innebär en mindre inskränkning i det kommunala självstyret. Med hänsyn till intresset av att skydda barn från övergrepp och kränkningar får den utvidgning av kommunernas skyldigheter som det utökade kravet på registerkontroll innebär anses vara proportionell i förhållandet till syftet med densamma.

11.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

Statens skolverk

Att enskilda huvudmän för fristående skolor ska tillämpa offentlighetsprincipen är en helt ny uppgift för dem. Utredningen föreslår att Statens skolverk, i vars uppdrag ingår att tillhandahålla stöd för huvudmännen och andra verksamma i skollagsreglerad verksamhet, ska se över och uppdatera befintligt informationsmaterial när det gäller sekretess i skolan och tillhandahålla särskilda informationsinsatser riktade till de enskilda huvudmännen för att införandet av de nya reglerna ska fungera som avsett. Utredningen föreslår även att Skolverket ska ta fram allmänna råd med anledning av förslaget. Regeringen gör ingen annan bedömning och avser att uppdraga åt Skolverket att vidta insatser inför genomförandet, bl.a. att se över och uppdatera det stöd som redan finns utvecklat samt att genomföra andra insatser som bedöms nödvändiga. Kostnaderna för

dessa införandeinsatser bedöms inte kräva något resurstillskott till Skolverket utan ska hanteras inom ram.

Förslagen om ändring i bestämmelserna om registerkontroll medför inga konsekvenser för Skolverket.

Statens skolinspektion

Statens skolinspektion begär in olika dokument i sitt arbete med prövning av enskilda som vill godkännas som huvudmän för fristående skolor, liksom i sin tillsyn av huvudmännens verksamhet. Det förekommer att Skolinspektionen får förfrågningar om att lämna ut sådana handlingar som inkommit till myndigheten från de enskilda huvudmännen. Att privata aktörer inom skollagsreglerad verksamhet nu ska omfattas av offentlighetsprincipen med dess bestämmelser om handlingsfrihet, och därför är skyldiga att utan dröjsmål lämna ut begärda allmänna handlingar, kan komma att leda till att antalet förfrågningar till Skolinspektionen om att lämna ut handlingar kan komma att minska. På samma sätt som för kommunerna, se avsnitt 11.2, bedöms detta dock endast påverka verksamheten på marginalen och inte innebära någon påverkan av betydelse för myndighetens kostnader.

Förslagen om ändrade bestämmelser om registerkontroll medför att underlaget för myndighetens granskning av hur en huvudman tillämpar bestämmelserna förändras. I stället för att registerutdrag ska lämnas över ska utdraget visas upp och en notering om att så skett ska göras. Regeringen anser, i likhet med *Skolinspektionen*, att dokumentationen av att registerkontroll utförts kommer att vara ett tillräckligt underlag för att vid tillsyn kunna granska att kontroll skett.

Sveriges Domstolar

Ett beslut att inte lämna ut en begärd handling, eller att dröja med att behandla förfrågan, är något som kan överklagas till kammarrätten, vars beslut kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Om den enskilda huvudmannen inte uppfyller OSLS krav kan därmed ärendemängden i Sveriges Domstolar komma att öka. *Domstolsverket* delar utredningens bedömning att antalet mål i kammarrätterna till följd av ändringsförslaget bör bli begränsat, men anser att det finns anledning att följa utvecklingen.

I likhet med utredningen bedömer regeringen att införandet av offentlighetsprincipen i enlighet med förslagen i denna lagrådsremiss endast kommer att leda till en begränsad ökning av ärendemängden som inte varaktigt påverkar resurserna vid Sveriges Domstolar. Regeringen kommer dock att följa utvecklingen.

Riksdagens ombudsmän (JO)

Riksdagens ombudsmän (JO) berörs av förslaget då de fristående skolorna kommer att vara underkastade JO:s tillsyn vad gäller hantering av allmänna handlingar och de problem det kan föra med sig. JO anger i sitt yttrande över betänkandet att JO i nuläget har svårt att ha någon bestämd uppfattning om utredningens bedömning att förslaget inte torde komma att innebära någon mätbar ökning av ärenden hos JO. Regeringen avser att följa utvecklingen av ärendemängden.

Riksarkivet

Kommunerna föreslås vara arkivmyndighet för de enskilda huvudmännen, vilket innebär att de ska utöva tillsyn över arkivhanteringen. Det innebär, som framgår av avsnitt 7.2, en ny uppgift för kommunerna som hittills inte haft ett reglerat tillsynsansvar för privat verksamhet. Riksarkivet, som enligt sin instruktion ska tillhandahålla stöd och riktlinjer för arkivverksamhet, bör därför tillhandahålla stöd för kommunerna i uppbyggnaden av kompletterande och nya rutiner med anledning av införandet av offentlighetsprincipen i privat utförd skollagsreglerad verksamhet. Kostnaderna för detta arbete bedöms kunna finansieras inom ram.

Polismyndigheten

I promemorian Vissa skollagsfrågor – del 4 (U2016/05181/GV) beräknades att antalet registerutdrag till följd av en utvidgning av registerkontrollen till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan uppskattas till cirka 39 000 utdrag årligen. Polismyndighetens ökade kostnader till följd av det ökade antalet registerutdrag beräknades utifrån uppgifter från dåvarande Rikspolisstyrelsen till cirka 800 000 kronor per år. Polismyndigheten har tillstyrkt promemorians förslag. Polismyndighetens anslag 1:1 *Polismyndigheten* har tillförts 800 000 kronor årligen för denna uppgift, vilket finansierades genom överföring av medel till myndigheten från utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning, i budgetpropositionen för 2015.

Forshaga kommun anger i sitt yttrande över promemorian att kommunen är fundersam om finansieringen av polisens kostnadsökning ska tas från utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. Regeringen konstaterar att Polismyndigheten redan ersatts för sina ökade kostnader för en utvidgad registerkontroll och vidtar ingen åtgärd med anledning av kommunens yttrande.

11.4 Konsekvenser för elever

11.4.1 Förslaget att införa offentlighetsprincipen hos huvudmännen för fristående skolor

Förslaget har positiva konsekvenser för eleverna i skolväsendet

Den ökade insyn som förslaget kommer att leda till underlättar kontrollen av myndighetsutövningen gentemot elever och bidrar därigenom till att stärka elevernas rättssäkerhet. Det blir också lättare för elever och deras vårdnadshavare att bedöma kvalitet och villkor för olika skolenheter och huvudmän om verksamheten är öppen för insyn, vilket ökar och stärker elevernas valfrihet.

Genom att huvudmännen ska tillämpa arkivlagen kommer deras allmänna handlingar att bevaras. Det underlättar för elever vid skolbyte.

Det har bl.a. från *Friskolornas riksförbund* förts fram att införandet av offentlighetsprincipen kommer att leda till att vissa skolor läggs ned och att valfriheten därmed minskar. Det skulle i så fall vara negativt för de elever som drabbas och för mångfalden i utbudet av utbildningar. Rege-

ringen bedömer dock, som behandlas i avsnitt 6.1, att enbart det förhållandet att offentlighetsprincipen införs i en fristående skola skulle leda till nedläggning måste vara mycket sällan förekommande.

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 6.2). Några remissinstanser, däribland *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)*, *Statens skolverk* och *Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning (DHB)*, har lyft fram vikten av att sekretesskyddet för elever i de berörda verksamheterna upprätthålls vid ett genomförande av reformen.

Regeringen bedömer – i likhet med utredningen, som anger att det inte framkommit något i deras arbete som talar för att sekretesskyddet skulle vara otillräckligt i de kommunala verksamheterna, och bl.a. *Barnombudsmannen* och *Gävle kommun* – att skyddet av barnens och elevernas personliga integritet kommer att upprätthållas även framledes.

Datainspektionen avstyrker förslaget med hänvisning till att det saknas en tillräckligt utförlig analys av förslagets inverkan på enskildas integritet. Som framgår av avsnitt 9.2 föreslår regeringen i denna lagrådsremiss att skollagens bestämmelser om registerkontroll ska ändras så att utdrag ur belastningsregistret framledes ska visas upp, och alltså inte längre ska överlämnas. Datainspektionens synpunkt är därmed omhändertagen.

11.4.2 Förslagen om ändring i bestämmelserna om registerkontroll

Förslaget i avsnitt 9.2 att ett utdrag från belastningsregistret endast ska visas upp vid registerkontroll, i stället för att överlämnas, bedöms inte påverka barns och elevers rätt till en trygg och säker miljö. Liksom tidigare ska den som erbjuder anställningen (eller motsvarande) genomföra en kontroll och om registerutdrag inte överlämnas eller uppvisas får personen i fråga inte anställas. Då en anteckning om att kontroll genomförts vid anställningstillfället ska bevaras hos arbetsgivaren är det möjligt för Statens skolinspektion att kontrollera att den som erbjudit anställning (eller motsvarande) genomfört kontrollen.

Förslaget om att registerkontroll ska ske inför anställning m.m. inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, se avsnitt 9.3, har utformats med utgångspunkt i principen om barnets bästa. Förslaget bedöms öka elevers skydd mot att utsättas för övergrepp eller kränkningar från personer som arbetar eller på annat sätt är verksamma i de verksamheter som omfattas av förslaget.

11.5 Konsekvenser för allmänheten och för dem som kommer att bli föremål för registerkontroll

Ett viktigt syfte med att införa offentlighetsprincipen samt meddelarfrihet och meddelarskydd för anställda och uppdragstagare i fristående skolor är att säkerställa allmänhetens insyn i verksamheten. Härigenom kan verksamheten granskas och missförhållanden uppmärksammas vilket bidrar till att upprätthålla kvaliteten i skolväsendet.

Förslagen till ändring av skollagens bestämmelser om registerkontroll bedöms inte ha någon generell påverkan på allmänheten. För föräldrar till barn och unga medför förslagen en ökad trygghet då barnen och ungdomarna ges ett förbättrat skydd mot övergrepp av de vuxna i verksamheterna.

Förslaget att ett utdrag från belastningsregistret endast ska visas upp, i stället för att överlämnas bedöms minska risken för obefogad spridning av uppgifter från belastningsregistret. Därmed förbättras skyddet för den personliga integriteten för dem som kontrollerats. Förslaget om att den som erbjuds en anställning m.m. inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska vara skyldig att visa upp ett utdrag ur belastningsregistret för arbetsgivaren innebär ett visst intrång i den personliga integriteten. Syftet med intrånget är att öka barns skydd mot att utsättas för övergrepp eller kränkningar. Intrånget bedöms stå i proportion till det syfte som eftersträvas (se vidare avsnitt 9.2).

11.6 Konsekvenser för jämställdhet och integration

Förslagen och bedömningarna i denna lagrådsremiss bedöms inte medföra några direkta konsekvenser för jämställdheten. Förslagen och bedömningarna bedöms inte heller påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

11.7 Konsekvenser i förhållande till EU-rätten

Förslagen berör inte frågor som regleras i EU-rätten.

12 Författningskommentar

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

2 kap.

3 a § *Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla hos enskilda som har godkänts som huvudmän för fristående skolor, för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar. Sådana huvudmän ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.*

Paragrafen, som är ny, innebär att bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av allmänna handlingar ska gälla hos huvudmän för fristående skolor.

Av *första meningen* framgår att bestämmelserna i 2 kap. TF om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar ska gälla hos enskilda som har godkänts som huvudmän för fristående skolor. Med fristående skola avses detsamma som i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800), dvs. en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Däremot faller fristående fritidshem, dvs. fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, utanför (1 kap. 3 § och 2 kap. 7 § skollagen).

Den nya bestämmelsen gäller för samtliga huvudmän för fristående skolor. Av skollagen framgår att en enskild fysisk eller juridisk person får godkännas av Statens skolinspektion som huvudman för en fristående skola, om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda (2 kap. 5–7 §§). Vissa huvudmän har inte godkänts enligt 2 kap. 5 § skollagen, utan 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.

I bestämmelsen klargörs att rätten att ta del av allmänna handlingar hos en huvudman för en fristående skola endast gäller handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman. Ett godkännande som huvudman ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet (2 kap. 5 § tredje stycket skollagen). En enskild fysisk eller juridisk person som godkänts som huvudman för en fristående skola kan bedriva även annan verksamhet, t.ex. vara huvudman för en fristående förskola eller för ett fristående fritidshem eller bedriva annan utbildningsverksamhet än utbildning i en skolform inom skolväsendet. I ett sådant fall omfattas endast själva verksamheten som huvudman för den fristående skolan av offentlighetsprincipen, medan den övriga verksamheten faller utanför.

Av *andra meningen* framgår att huvudmän för fristående skolor ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sek-

retesslagen (2009:400, OSL). Det innebär att bestämmelserna i t.ex. 5 kap. om registrering av allmänna handlingar och sekretessmarkering samt 6 kap. om utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter, överklagande, m.m. blir tillämpliga. Vidare blir bestämmelserna om bl.a. sekretess till skydd för enskilda i utbildningsverksamhet (23 kap.) och för det allmännas ekonomiska intresse (19 kap.) tillämpliga. De sekretessbestämmelser som gäller för myndigheter blir således tillämpliga för de enskilda huvudmännen, t.ex. bestämmelser om skydd för en myndighets affärshemligheter.

Utvidningen av handlingsoffentligheten till huvudmän för fristående skolor medför konsekvenser även vid tillämpningen av viss annan lagstiftning än offentlighets- och sekretesslagen. Prövningen av frågan om utlämnande av allmänna handlingar innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) liksom reglerna om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § BrB och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) är tillämpliga. Den verksamhet som utgör myndighetsutövning står under tillsyn av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) (jfr KU 1975/76:22 s. 69 och KU 1986/87:2 s. 15).

Övervägandena finns i avsnitt 6.1–6.3.

6 kap.

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)*.

I paragrafen regleras att privaträttsliga organ som ska tillämpa bestämmelserna i 2 kap. TF om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL ska tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223), 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 3 a § läggs till. Därmed omfattas även huvudmän för fristående skolor. Vidare ändras paragrafen med anledning av att 1986 års förvaltningslag den 1 juli 2018 ersätts av förvaltningslagen (2017:900), genom att hänvisningarna till den nuvarande förvaltningslagen byts ut mot hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya förvaltningslagen. Nuvarande hänvisningar inkluderar en hänvisning till 30 § i den nuvarande förvaltningslagen, som innebär ett förbud mot att i mer än en instans överklaga ett beslut att avvisa ett överklagande på den grunden att den kommit in för sent. Någon sådan bestämmelse finns dock inte i den nya förvaltningslagen. Det finns emellertid en motsvarande begränsningsregel i 33 § fjärde stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL). Då beslut som ett enskilt organ fattar enligt OSL överklagas till allmän förvaltningsdomstol blir begränsningsregeln i FPL tillämplig.

Övriga ändringar är endast språkliga.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

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 3 a §, och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och

3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

Vad som föreskrivs i första stycket om anställda och uppdragstagare gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller 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 ska tillämpa bestämmelserna i 2 kap. TF om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL.

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

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

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

Enligt *andra punkten* gäller ett repressalieförbud för huvudmannen, dvs. ett förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk. Ett ingripande som är förbjudet för huvudmannen enligt denna punkt kan vara t.ex. uppsägning men också andra åtgärder som en utebliven löneökning eller befordran eller att den anställde fråntas vissa arbetsuppgifter på grund av ett utnyttjande av meddelarfriheten (prop. 2005/06:162 s. 19). Förbudet omfattar också andra åtgärder med mindre påtagliga konsekvenser, såsom tillrättavisande utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen (Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar, Lenberg m.fl. s. 13:2:2). Den som uppsåtligt ingriper i strid med denna punkt döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år (14 kap. 1 § OSL). Med ”liknande åtgärd” avses en åtgärd som har en effekt som kan jämföras med avskedande, uppsägning eller meddelande av disciplinpåföljd, t.ex. ett frångående av merparten av en persons arbetsuppgifter eller vissa allvarigare fall av utebliven löneökning. Andra ingripanden som i och för sig är förbjudna enligt denna punkt i 13 kap. 2 § omfattas inte av straffbestämmelsen i 14 kap. 1 §. Utanför det straffbelagda området är företrädare för staten, kommuner, landsting och kommunalförbund underkastade JK:s och JO:s tillsyn och det har förutsatts att de rättar sig efter de uttalanden som dessa tillsynsorgan gör i hithörande frågor (prop. 2009/10:81 s. 42). Det förutsätts på motsvarande sätt att huvudmän för fristående skolor och andra privaträttsliga subjekt som jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL låter sig vägledas av tillsynsorganens uttalanden.

Efterforskningsförbudet i *tredje punkten* innebär är det förbjudet för huvudmannen att efterforska en upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som framträtt i en sådan framställning (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). Förbudet riktas inte bara mot det privaträttsliga organets legala företrädare utan mot var och en som kan sägas agera för företagets räkning. På motsvarande sätt som när det gäller efterforskningsförbudet i grundlagarna får man i det enskilda fallet ta ställning till om den efterforskande har en sådan ställning eller ett sådant uppdrag att denne kan sägas agera för företagets räkning (jfr t.ex. NJA 2001 s. 673).

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

Mål enligt 14 kap. 1 § OSL, dvs. mål om efterforsknings- och represalieförbudet handläggs som vanliga brottmål vid allmän underrätt. JK är ensam åklagare även i sådana mål (prop. 2009/10:81 s. 64 och 73).
Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

12.2 Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

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

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

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

I paragrafen utvidgas tillämpningen av de bestämmelser som gäller för kommunala myndigheters arkiv till att gälla även för arkiv hos vissa privaträttsliga organ som ska tillämpa bestämmelserna om rätt att ta del av allmänna handlingar och som ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av OSL.

Paragrafen delas upp i två punkter. Den nya *andra punkten* innebär att det som enligt arkivlagen gäller för kommunala arkiv också ska gälla för arkiv hos huvudmän för fristående skolor till den del arkivet hör till verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

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

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

I paragrafen finns bestämmelser om statliga och kommunala arkivmyndigheter.

Paragrafen ändras endast redaktionellt. Ändringarna innebär att nuvarande första stycket ändras i mening och tredje–femte styckena tas bort ur paragrafen och flyttas till de nya 8 a–8 c §§.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

8 a § Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket 1 fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av

1. den statliga arkivmyndigheten i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv, och

2. de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.

Paragrafen är ny. Innehållet är dock flyttat från nuvarande 8 § fjärde stycket utan någon ändring i sak. I paragrafen regleras vilken tillsynsmyndighet som har tillsynsansvaret för sådana organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

8 b § Den statliga arkivmyndigheten ska sköta tillsynen över att

1. 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., och

2. sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§.

Paragrafen är ny. Innehållet är dock flyttat från nuvarande 8 § första stycket andra meningen och femte stycket utan någon ändring i sak. I paragrafen regleras den statliga tillsynsmyndighetens tillsynsansvar för dels Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar, dels de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

8 c § *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 landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.*

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att en sådan huvudman som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. Uppgiften fullgörs av arkivmyndigheten i den kommun där huvudmannen bedriver sådan verksamhet som avses i den nämnda bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen.

Paragrafen är ny. I paragrafen regleras de kommunala arkivmyndigheternas tillsynsansvar för vissa organ.

Första stycket motsvarar nuvarande 8 § tredje stycket.

Bestämmelserna i *andra stycket* är nya. De innebär att den kommunala arkivmyndigheten ska vara tillsynsmyndighet för arkiv hos huvudmän för fristående skolor och ska se till att dessa fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen. Det är den kommunala arkivmyndigheten i den kommun där verksamheten bedrivs, dvs. den kommun där den fristående skolan är belägen, som ska fullgöra uppgiften som arkivmyndighet för dessa arkiv. Om ett rättssubjekt är godkänt som huvudman för flera fristående skolor som är belägna i olika kommuner kommer den kommunala arkivmyndigheten i respektive kommun att ha tillsynsansvaret. Detsamma gäller om en huvudman bedriver verksamhet som omfattas av godkännandet, t.ex. administrativa funktioner, i någon annan kommun än där en skola är belägen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

16 a § *En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven hos sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och för mottagande och förvaring av övertagna arkiv från sådana huvudmän.*

Paragrafen är ny.

I paragrafen införs ett bemyndigande för kommunen att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven hos huvudmännen för fristående skolor samt för mottagande och förvaring av övertagna arkiv från sådana huvudmän.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

12.3 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

31 § Den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, *gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller* inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska till den som erbjuder anställningen *visa upp* ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har *visat upp* registerutdrag får inte anställas.

Registerutdrag som avses i första stycket ska *visas upp* även av den som

1. erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet som avses i första stycket under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet,

2. under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen enligt högskolelagen (1992:1434) eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet som avses i första stycket, eller

3. genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet som avses i första stycket.

Registerutdraget ska i de fall som avses i andra stycket *visas upp* för den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett sådant sätt som avses där. Den som inte har *visat upp* ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten.

En kontroll av ett registerutdrag enligt första–tredje styckena ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om registerkontroll av personal inom skolväsendet och i viss annan pedagogisk verksamhet.

I *första stycket* utvidgas registerkontrollen till att omfatta den som erbjuds arbete inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Allmänna bestämmelser om utbildningen i respektive skolform finns i 15 kap. respektive 18 kap. I samma stycke tas det bort en upplysning om att regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i den aktuella typen av registerutdrag. Enligt 9 § tredje stycket lagen (1998:620) om belastningsregister får regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag som ska lämnas enligt bestämmelser i bl.a. skollagen ska innehålla. Av förarbetena till regleringen om registerkontroll på skolområdet framgår att föreskrifter om innehållet i registerutdraget meddelas med stöd av bemyndigandet i 9 § lagen om belastningsregister (se prop. 1999/2000:123 s. 32).

Av *andra stycket* framgår att registerkontrollen omfattar även den som erbjuds eller tilldelas arbete under anställningsliknande omständigheter i vissa fall, den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av viss utbildning eller den som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan arbets-

marknadspolitisk programinsats inom sådan utbildning eller annan pedagogisk verksamhet som avses i första stycket. Ändringen i första stycket innebär därmed att de personkategorier som avses i andra stycket ska genomgå registerkontroll även inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

I *första–tredje styckena* ändras vidare sättet för att genomföra registerkontrollen till att utdrag ur belastningsregistret ska visas upp för den som erbjuder anställningen i stället för att lämnas över. Ändringen innebär att registerutdrag inte längre kommer att förvaras hos huvudmannen.

Fjärde stycket är nytt. Bestämmelserna innebär att registerkontrollen ska dokumenteras genom att en anteckning görs om att registerutdraget har visats upp och att det är den enda dokumentation som får göras om kontrollen. Det får således inte föras några anteckningar om registerutdragets innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

32 § Den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon *har visat upp* ett registerutdrag.

Paragrafen innehåller ett undantag från kravet på registerkontroll.

Ändringen är föranledd av att bestämmelserna i 2 kap. 31 § om tillvägagångssättet för registerkontroll ändras så att ett registerutdrag inte längre ska överlämnas, utan bara visas upp.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

9 kap.

22 § Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

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

Ändringen innebär att lägeskommunens rätt till insyn inte längre ska utövas för att allmänhetens behov av insyn ska tillgodoses. Allmänhetens insynsbehov tillgodoses i stället genom att bestämmelserna i 2 kap. TF om rätt att ta del av allmänna handlingar gäller hos huvudmän för fristående skolor enligt 2 kap. 3 a § OSL.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

10 kap.

41 § Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Se kommentaren till 9 kap. 22 §.

11 kap.

40 § Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Se kommentaren till 9 kap. 22 §.

14 kap.

18 § Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Se kommentaren till 9 kap. 22 §. Bestämmelsen gäller endast fritidshem som anordnas vid en fristående skola. Fristående fritidshem, dvs. sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (1 kap. 3 § och 2 kap. 7 § andra stycket) står enligt 26 kap. 4 § under tillsyn av den kommun där fritidshemmet är beläget. Någon särskild bestämmelse om insyns rätt för lägeskommunen när det gäller ett fristående fritidshem har därför inte ansetts behövas.

15 kap.

34 § Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Se kommentaren till 9 kap. 22 §.

18 kap.

37 § Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Se kommentaren till 9 kap. 22 §.

29 kap.

14 § Den som är eller har varit verksam inom en fristående förskola, ett fristående fritidshem eller 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 en fristående skola eller sådan verksamhet som avses i första stycket, får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

För det allmännas verksamhet och för verksamhet hos huvudmän för fristående skolor gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I paragrafen finns bestämmelser om tystnadsplikt i enskilt bedriven utbildning inom skolväsendet eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. samt i annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen.

I första stycket görs ändringar som innebär att den tystnadsplikt som gäller enligt första stycket inte längre gäller inom enskilt bedrivet

fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, då sådana ingår i fristående skolor (se definitionerna i 1 kap. 3 §). Även enskilt bedriven förskoleklass tas bort från första stycket då även sådan verksamhet ingår i definitionen av fristående skola. Vidare görs en språklig ändring genom att ”enskilt bedriven förskola” ersätts med ”fristående förskola” (jfr 1 kap. 3 §).

I *andra stycket* görs en ändring som innebär att den tystnadsplikt som gäller enligt andra stycket inte gäller inom fristående skolor.

Tredje stycket kompletteras så att det framgår att verksamheten hos huvudmän för fristående skolor omfattas av bestämmelserna i OSL. I 2 kap. 3 a § OSL anges att vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla hos enskilda som har godkänts som huvudmän för fristående skolor för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar samt att sådana huvudmän vid tillämpningen av OSL ska jämföras med myndigheter, se kommentaren till 2 kap. 3 a § OSL.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

12.4 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, landsting eller kommunalförbund utövar eller har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

2. anställda och uppdragstagare hos huvudmän för fristående skolor enligt 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 och uppdragstagare hos enskilda som har godkänts som huvudmän för fristående skolor, 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 § OSL, se kommentaren till den paragrafen.

Förutom anställda och uppdragstagare gäller lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter även andra som på liknande grund deltar i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som till någon del är offentlig finansierad och som tillhör bl.a. skolväsendet (1 § och 2 § första stycket 1). Bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL omfattar däremot endast anställda och uppdragstagare. Genom att endast anställda och uppdragstagare hos huvudmän för fristående skolor undantas från den särskilda meddelarskyddslagens tillämpningsområde kommer personer som på liknande grund deltar i verksamhet som omfattas av huvudmannens godkännande att fortsätta att omfattas av lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Med personer som på liknande grund deltar i verksamheten avses bl.a. personer som är inhyrda från ett bemanningsföretag under kortare eller längre tid för att arbeta i kärnverksamheten. Dessa inhyrda personer omfattas alltså av förevarande lag i förhållande till den inhyrande verksamhetsutövaren när de lämnar uppgifter om dennes verksamhet. Även personer som deltar i arbetet som en del av sin utbildning, t.ex. lärar- eller förskollärostudier som fullgör verksamhetsförlagd del av utbildning till lärare eller förskollärare, får anses delta i verksamheten på ett sådant sätt att meddelarskydd gäller för dem. Även deltagare i s.k. arbetsmarknadspolitiska program kan omfattas av meddelarskydd under förutsättning att de, i det enskilda fallet, kan anses delta i arbetet på liknande grund som dem som deltar i egenskap av anställda och uppdragstagare (prop. 2016/17:31 s. 32).

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Sammanfattning av betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)

Nedan sammanfattas i korthet utredarens förslag i betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82).

Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor

Utredningen föreslår – i enlighet med utgångspunkten i direktiven – att offentlighetsprincipen ska införas hos huvudmän för fristående skolor. En ny bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) av innebörd att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Samtliga huvudmän för fristående skolor ska omfattas. Huvudmännen ska vid tillämpningen av OSL jämföras med myndigheter. Några materiella ändringar i OSL bedöms inte vara nödvändiga. Det innebär bl.a. att elever i fristående skolor kommer att omfattas av samma sekretessbestämmelser i OSL som elever i kommunala skolor.

Anställda och uppdragstagare i de fristående skolorna ska omfattas av meddelarskydd. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL utvidgas därför till att omfatta även huvudmännen för de fristående skolorna.

Införandet av handlingsoffentlighet i de fristående skolorna för med sig ett antal nya krav på huvudmännen. De ska bl.a. vara skyldiga att registrera sina allmänna handlingar enligt samma principer som gäller för myndigheter. Bestämmelserna i TF och OSL om tillhandahållande av allmänna handlingar och om tillgänglighet blir tillämpliga på de enskilda huvudmännen. Utredningens bedömning är att några mer detaljerade bestämmelser om tillgänglighet inte bör införas.

Huvudmän för fristående skolor ska tillämpa arkivlagen

En effektiv tillämpning av offentlighetsprincipen kräver att allmänna handlingar bevaras. Den kommunala arkivmyndigheten föreslås vara arkivmyndighet för arkiven hos huvudmännen för fristående skolor och därmed också ha tillsyn över arkiven. Det blir möjligt för bl.a. kommunerna att meddela föreskrifter om arkivvården. Kommunerna ges också en rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och förvaring av arkiven.

Vissa ändringar i skollagen är nödvändiga

Allmänhetens behov av insyn i de fristående skolorna kommer att tillgodoses genom bestämmelserna om handlingsoffentlighet i OSL. Utredningen bedömer därför att det inte längre finns något behov av de bestämmelser i skollagen som medger den kommun där den fristående skolan är belägen rätt till insyn i syfte att tillgodose allmänhetens behov. De aktuella bestämmelserna i skollagen anpassas till detta.

Utredningens förslag om att huvudmännen för de fristående skolorna ska åläggas arkivskyldighet för sina allmänna handlingar innebär att elevernas betygshandlingar kommer att omfattas av denna arkivskyldig-

het. Bestämmelsen i 29 kap. 18 § skollagen om att kommunerna ska arkivera slutbetyg m.m. blir då överflödigt och kan upphävas. Bilaga 1

Konsekvenser av utredningens förslag

Förslaget medför vissa konsekvenser för de enskilda huvudmännen, eftersom det kommer att leda till en ökad administrativ börda och vissa kostnader. Mot bakgrund av att frågan om bidragen till de fristående skolorna för närvarande är föremål för en särskild utredning, Skolkostnadsutredningen (U 2014:14), är det enligt utredningens uppfattning inte meningsfullt att nu lägga fram ett förslag om en ändrad ordning av de gällande bidragsbestämmelserna för administrativa kostnader.

Ikraftträdande

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017. Handlingar som kommit in till de fristående skolorna före denna dag ska enligt förslaget inte omfattas av den nya regleringen.

Betänkandets lagförslag

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

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

dels att 13 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 a §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Dessa huvudmän ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

13 kap.

2 §¹

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

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 3 a §*, och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,
2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och
3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har

¹ Senaste lydelse SFS 2010:1348.

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.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
 2. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 a § gäller inte handlingar som före den 1 juli 2017 kommit in till eller upprättats hos huvudmän för fristående skolor.

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 i lagen 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

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

2. arkiv hos sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen.

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 landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige 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 landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) *och sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen* fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag *som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen*

¹ Senaste lydelse SFS 2009:445.

² Senaste lydelse SFS 2010:1999.

fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

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 efter regeringens bemyndigande en kommun, 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 och för förvaring av övertagna arkiv.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
 2. Skyldigheten att arkivera allmänna handlingar enligt 2 a § 2 gäller inte handlingar som före den 1 juli 2017 kommit in till eller upprättats hos huvudmän för fristående skolor.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)
dels att 29 kap. 18 § ska upphöra att gälla,
dels att 9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap.
34 §, 18 kap. 37 § och 29 kap. 14 § ska ha 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.

14 kap.

18 §⁴

Den kommun där den fristående skolan som anordnar fritidshem är

Den kommun där den fristående skolan som anordnar fritidshem är

¹ Senaste lydelse SFS 2014:903.

² Senaste lydelse SFS 2014:903.

³ Senaste lydelse SFS 2014:903.

⁴ Senaste lydelse SFS 2014:903.

belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

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.

29 kap.

14 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

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

För det allmännas verksamhet *och för verksamhet hos huvudmän för fristående skolor* gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

⁵ Senaste lydelse SFS 2014:903.

⁶ Senaste lydelse SFS 2014:903.

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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.
2. Bestämmelsen i 29 kap. 14 § gäller i sin äldre lydelse för förhållanden som avser tid före den 1 juli 2017.
3. Äldre föreskrifter gäller 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 den 1 juli 2017.

Förslag till lag om ändring i förslaget till lag (2015:000) om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedriva verksamheter

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2015:000) om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedriva verksamheter ska ha följande lydelse.

2 §¹

Denna lag gäller för enskild yrkesmässigt bedriven verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och

1. som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. respektive 25 kap. skollagen (2010:800),

2. som utgör hälso- och sjukvård respektive tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) respektive tandvårdslagen (1985:125), eller

3. som utgör socialtjänst. Med socialtjänst avses i denna lag verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistenssättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Lagen gäller dock inte företag där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande och inte heller för de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Lagen gäller dock inte företag där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande, *huvudmän för fristående skolor som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* och de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Utan hinder av att en verksamhet inte längre är en sådan verksamhet som avses i första stycket ska den anses tillhöra denna lags tillämpningsområde såvitt avser uppgifter om den tidigare bedrivna verksamheten.

Denna lag träder i kraft...

¹ Lydelse enligt SOU 2013:79.

Förteckning över remissinstanserna för betänkandet

Följande remissinstanser har besvarat remissen: Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Jönköping, Justitiekanslern (JK), Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Arbetsgivarverket, Barnombudsmannen, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sameskolstyrelsen, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Mittuniversitetet (Inst. för informationsteknologi och medier), Myndigheten för ungdomsfrågor och det civila samhället, Konkurrensverket, Statens medieråd, Myndigheten för press, radio och tv, Tillväxtverket, Regelrådet, Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Filipstads kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Hallstahammars kommun, Höganäs kommun, Karlskoga kommun, Lidingö kommun, Lomma kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Skellefteå kommun, Staffanstorps kommun, Stockholms kommun, Täby kommun, Åtvidabergs kommun, Academedia, Omega, Fridaskolorna AB, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Föräldraalliansen Sverige, Handikappförbunden (HSO), Internationella Engelska skolan i Sverige AB, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Svenska journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges skolläraryrkeförbund, Tidningsutgivarna och Utgivarna.

Svar har även inkommit från Kristen förskola i Växjö, Synskadades Riksförbund, Skolhoppet AB, FSO Fria förskolor, Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning (DHB), Båstad Montessori, Akers friskola, Nätverket Friskolorna i Väst, Västanfors Västervåla församling och FUB – För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, Aspero Friskolor AB, Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarföreningen KFO (KFO).

Följande remissinstanser har inte svarat: Göteborgs universitet (Inst. för journalistik, medier och kommunikation), Arvidsjaurs kommun, Båstads kommun, Emmaboda kommun, Grästorps kommun, Hudiksvalls kommun, Leksands kommun, Nässjö kommun, Oxelösunds kommun, Robertsfors kommun, Sandvikens kommun, Sotenäs kommun, Strömstads kommun, Sätters kommun, Timrå kommun, Torsås kommun, Vingåkers kommun, Östhammars kommun, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarföreningen KFO, Föreningen Grävande journalister, Idéburna skolors riksförbund, Jensen Education College AB, Kunskapsskolan i Sverige AB, Lika Unika, LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, Riksförbundet BRIS, Svenska Montessoriförbundet, Svenska Riskkapitalföreningen (SVCA), Sveriges Utbildningsradio AB, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd – SVEA, Teknikföretagen, Tjänstemännens Centralorganisation

(TCO), Transparency International Sverige (TI Sverige), Vittra AB och Bilaga 3
Waldorfskolefederationen.

Sammanfattning av promemorian Följdändringar till ny förvaltningslag (Ds 2017:47)

Nedan sammanfattas i korthet promemorian Följdändringar till ny förvaltningslag (Ds 2017:47) i nu aktuell fråga.

Promemorian innehåller förslag till följdändringar i befintliga lagar och förordningar som krävs med anledning av förslaget till en ny förvaltningslag i propositionen En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (prop. 2016/17:180). Den nya förvaltningslagen träder enligt förslaget i propositionen i kraft den 1 juli 2018. Med anledning av det behandlas inte i promemorian författningar eller bestämmelser som upphör att gälla före den 1 juli 2018, såsom förordningen (2016:1368) om extraordinärt anpassningsstöd till mjölkproducenter. Inte heller behandlas författningar som har tillkommit efter utgången av juli 2017.

I den nya förvaltningslagen finns bestämmelser som helt eller delvis motsvarar bestämmelserna i den gällande förvaltningslagen. I promemorian föreslås att hänvisningar till bestämmelser i den gällande förvaltningslagen i ett antal författningar anpassas till den numreringen av paragraferna i förslaget till ny förvaltningslag.

Flera författningar som innehåller hänvisningar till bestämmelserna om hur beslut överklagas i 23–25 §§ i den nuvarande förvaltningslagen bör ändras på så sätt att hänvisningarna i stället görs till motsvarande bestämmelser i 43–47 §§ i den nya lagen. De ändringar som görs i den nya lagens bestämmelser om hur man överklagar, till exempel i fråga om innebörden av att en myndighet inte har lämnat en korrekt fullföljdhänvisning, får genom dessa ändringar genomslag även på de områden där förfarandet i denna del regleras i en specialförfattning.

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

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 11 § lagen (2009:400) offentlighets- och sekretesslagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

11 §

Vid överklagande enligt 7 § första eller andra stycket av beslut av sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ denna lag tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223).

Vid överklagande enligt 7 § första eller andra stycket av beslut av sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ denna lag tillämpas bestämmelserna i 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:000).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Förteckning över remissinstanserna för promemorian

Remissvar har lämnats av Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Umeå, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Svenska institutet i Alexandria, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Tullverket, Finansinspektionen, Skatteverket, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Upphandlingsmyndigheten, Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Folkbildningsrådet, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Bolagsverket, Tillväxtverket, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Boverket, Lantmäteriet, Kungl. Musikaliska Akademien, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Stockholms läns landsting, Hammarö kommun, Malmö kommun, Sala kommun, Stockholms kommun, Almi Företagspartner AB, Controlcert Scandinavia AB, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Riksidrottsförbund.

Riksdagens ombudsmän, Miljömärkning Sverige Aktiebolag, Studieförbundet SISU Idrottsutbildarna, Stiftelsen Nordiska museet, Kalmar läns landsting, Skåne läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Alingsås kommun, Borgholms kommun, Degerfors kommun, Enköpings kommun, Falu kommun, Gislaveds kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Kumla kommun, Lunds kommun, Lysekils kommun, Nordmalings kommun, Nykvarns kommun, Oxelösunds kommun, Sandvikens kommun, Svedala kommun, Söderhamns kommun, Vansbro kommun, Vellinge kommun, Ydre kommun, Ystads kommun, Åsele kommun, Älvdalens kommun, Älvsbyns kommun, Örnköldsviks kommun, Academia AB, Aktiemarknadsnämnden, Ekologiska Lantbrukarna i Sverige, Friskolornas riksförbund, HS Certifiering AB, Idéburna skolors riksförbund, Intertek Certification AB, Kiwa Sverige AB, KRAV ekonomisk förening, ProSanitas Certifiering AB, Saminvest AB, Svenskt Friluftsliv, SMAK Certifiering Aktiebolag, Sveriges Veterinärförbund, Synskadades Riksförbund, Swedfund International AB och Valiguard AB har avstått från att lämna synpunkter på förslagen i promemorian eller inte svarat på remissen.

Sammanfattning av remisspromemorian (U2016/05181/GV)

Bilaga 7

I remisspromemorian Vissa skollagsfrågor – Del 4 (U2016/05181/GV) föreslås olika förändringar av skollagen (2010:800). Nedan sammanfattas remisspromemorians förslag som handlar om en ändring av bestämmelserna om registerutdrag, och som behandlas i denna lagrådsremiss.

Bestämmelserna om registerkontroll ska göras integritetsvänligare och kompletteras

Skollagens nuvarande bestämmelser om registerkontroll omfattar personer som anställs eller på annat sätt erbjuds arbete, tilldelas plats för verksamhetsförlagd utbildning eller för arbetspraktik eller andra programinsatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program i förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet och de obligatoriska skolformerna samt inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen. Det föreslås att skollagen ändras så att det ska räcka med att den person som registerkontrollen omfattar, i stället för att lämna ett utdrag ur belastningsregistret, visar upp ett sådant utdrag för den som erbjuder anställningen eller tilldelar platsen. Vidare ska registerkontrollen dokumenteras av den som beslutar om att anlita eller ta emot någon i verksamheten genom att en anteckning om att utdraget har visats upp görs, i stället för att registerutdraget tas emot och arkiveras. Det föreslås även att bestämmelserna ska gälla för den som erbjuds anställning inom gymnasie- eller gymnasiesärskolan.

Remisspromemorians lagförslag i relevanta delar

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 33 § ska upphöra att gälla och att rubriken närmast före 2 kap. 33 § ska utgå,

dels att 2 kap. 31 och 32 §§ och rubriken närmast före 2 kap. 31 och 32 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Skyldighet att lämna registerutdrag

Skyldighet att visa upp registerutdrag

31 §

Den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska till den som erbjuder anställningen lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har lämnat registerutdrag får inte anställas. Regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i registerutdraget.

Den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller inom annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för den som erbjuder anställningen. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas. Regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i registerutdraget.

Registerutdrag som avses i första stycket ska lämnas även av den som

Registerutdrag som avses i första stycket ska visas upp även av den som

1. erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet som avses i första stycket under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet,

2. under utbildning till en lärar- eller förskolläraryrket enligt högskolelagen (1992:1434) eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet som avses i första stycket, eller

3. genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet som avses i första stycket.

Registerutdraget ska i de fall som avses i andra stycket *lämnas till* den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett sådant sätt som avses där. Den som inte har *lämnat* ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten.

Registerutdraget ska i de fall som avses i andra stycket *visas upp* för den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett sådant sätt som avses där. Den som inte har *visat upp* ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten.

En kontroll av ett registerutdrag enligt första–tredje styckena ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

Undantag från skyldigheten att lämna registerutdrag

Undantag från skyldigheten att visa upp registerutdrag

32 §

Den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon *lämnat* ett registerutdrag.

Den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon *har visat upp* ett registerutdrag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2018.

2. Den nya lydelsen av 2 kap. 31 § tillämpas inte för

a) den som erbjuds eller tilldelas arbete inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan genom sådan anställning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 1 och som han eller hon hade före ikraftträdandet,

b) den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildning inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan genom sådan utbildning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 2 och som han eller hon antagits till före ikraftträdandet,

c) den som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program som påbörjats före ikraftträdandet.

3. Den upphävda bestämmelsen i 2 kap. 33 § gäller fortfarande för registerutdrag som lämnats till huvudman före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna för remisspromemorian

Följande instanser har inkommit med yttrande över promemorian: Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern (JK), Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Myndigheten för delaktighet, Arbetsgivarverket, Barnombudsmannen, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Linköpings universitet, Högskolan i Halmstad, Bolagsverket, Regelrådet, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Konkurrensverket, Bolagsverket, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsmiljöverket, Forshaga kommun, Göteborgs kommun, Habo kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Malå kommun, Mora kommun, Mölndals kommun, Nora kommun, Norrtälje kommun, Sala kommun, Stockholms kommun, Strängnäs kommun, Valdemarsviks kommun, Värmdö kommun, Årjängs kommun, Academia AB, Friskolornas riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Internationella Engelska skolan i Sverige AB, Lärarnas Riksförbund, Rekonstruktions- och konkursförvaltarkollegiet (REKON), Svenska Utlandsundervisnings Förening (SUF), Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting.

Spontana yttranden har därutöver inkommit från Svenskar i Världen, Umeå universitet, FSO Fria förskolor, Riksförbundet FUB och Nacka kommun.

Följande instanser har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän (JO), Götene kommun, Hofors kommun, Håbo kommun, Krokoms kommun, Laholms kommun, Marks kommun, Nybro kommun, Perstorps kommun, Ronneby kommun, Skinnskattebergs kommun, Sundsvalls kommun, Upplands Väsby kommun, Växjö kommun, Älvkarleby kommun, Älvsbyns kommun, Arbetsgivarföreningen KFO, Företagarna, Handikappförbunden (HSO), Idéburna skolors riksförbund, Kunskapsskolan i Sverige AB, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lika Unika, Lärarförbundet, Riksförbundet BRIS, Småföretagarnas Riksförbund, Svenska Montessoriförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd SVEA, Sveriges skolledarförbund, Thoréngruppen AB, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Vittra AB och Waldorfskolofederationen.