

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82)**

(U2015/04800/GV)

Riksdagens ombudsmän, JO, har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet. Jag begränsar mitt yttrande till följande kommentarer.

Av kommittédirektiven (dir 2014:91) framgår att utredarens uppdrag har varit att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor, så att den blir praktiskt tillämpbar på såväl huvudmannanivå som skolenhetsnivå, samt att göra konsekvensanalyser av en sådan reglering. Bakgrunden till uppdraget är Friskolekommitténs förslag i betänkandet Friskolorna i samhället (SOU 2013:56) att fristående skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen. Regeringen ställde sig bakom kommitténs förslag i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112. s. 65 f.).

Som jag uppfattar det har det varit utredningens avsikt att, i enlighet med uppdraget, reglera hur offentlighetsprincipen ska införas på både huvudmanna- och skolenhetsnivå inom de fristående skolorna. Mot den bakgrunden vill jag bl.a. peka på några otydligheter i förslagen.

I betänkandet föreslås en ny bestämmelse, 2 kap. 3 a §, i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Bestämmelsen har följande lydelse:

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.

I betänkandet nämns att fristående skolor är organiserade så att det finns en, två eller tre olika nivåer: skolenhets-, huvudmanna- och ägarnivå (bet. s. 96). Enligt utredningens förslag är det huvudmännen som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Som lagtexten är formulerad ser insynen ut att omfatta endast huvudmannen. Eftersom insynen är avsedd att gälla även på skolenhetsnivå, ställer jag mig tveksam till om den valda formuleringen är tillräckligt tydlig.

I betänkandet föreslås att bestämmelserna om handlingsoffentlighet ska omfatta ”all verksamhet som bedrivs av huvudmän i fristående skolor” (bet. s. 100). Som framhålls i betänkandet kan ägaren själv vara skolhuvudman och ett ägarföretag kan även bedriva annan verksamhet än skolverksamhet (bet. s. 69 och 96 f). Utredaren anser att det knappast låter sig göras att skilja ut skolverksamheten på ett så markant sätt som skulle krävas om skolverksamheten men inte övrig verksamhet skulle omfattas av offentlighetsprincipen. Av det skälet föreslås att det är huvudmannen och inte ägaren som ska jämföras med myndighet (bet. s. 97). Eftersom huvudmannen i vissa fall också kan vara ägare kan, med den föreslagna formuleringen av 2 kap. 3 a § OSL, bestämmelsen komma att omfatta även annan verksamhet som huvudmannen bedriver. Detta kan naturligtvis inte komma ifråga. Bestämmelsen bör alltså ses över även av den anledningen. I det sammanhanget finns det skäl att överväga om begreppet ”huvudman” behöver förtydligas.

Införandet av offentlighetsprincipen i de fristående skolorna innebär att ett antal nya krav kommer att ställas på verksamheten. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i TF och OSL om skyndsamt tillhandahållande av allmänna handlingar och om tillgänglighet. Utredaren har bedömt att någon särskild bestämmelse om tillgänglighet inte bör införas då detta skulle kunna bli alltför betungande för i vart fall de små huvudmännen. Enligt utredaren bör det därför överlåtas till varje huvudman att se till att kravet på skyndsamt handläggning uppfylls på det sätt som lämpar sig bäst för den egna verksamheten. (bet. s. 110).

Det finns inte någon särskild bestämmelse om tillgänglighet för s.k. kommunala företag som omfattas av 2 kap. 3 § OSL och andra privaträttsliga organ som har förts in i bilagan till OSL. Att det förekommer brister i hanteringen av utlämnandeframställningar framgår bl.a. av dåvarande JO Axbergers beslut den 9 september 2010 (dnr 4275-2010). Ärendet avsåg ett kommunalt aktiebolag som inte kunde pröva en begäran om handlingsutlämnande under personalens sommarssemester. Det här lagstiftningsärendet rör skolverksamhet där det förekommer flera längre lovperioder under året. Frågan om tillgänglighet bör övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Det framgår av 6 kap. 11 § OSL att de kommunala företag och organ som omfattas av 2 kap. 3 och 4 §§ OSL ska handlägga överklaganden i enlighet med bestämmelserna i 23-25 §§ och 30 § förvaltningslagen (1986:223). Utöver bestämmelserna i OSL finns det inte några särskilda regler om hur organ av detta slag ska hantera ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. Ett beslut som belyser problem som kan uppstå med anledning av detta är JO:s beslut den 17 mars 2008 (dnr 1345-2007 m.fl.). Beslutet rörde frågan om ett kommunalt företag var skyldigt att lämna en överklagandehänvisning i ett beslut med avslag på en begäran om handlingsutlämnande. I beslutet uttalade JO Axberger bl.a. att lagstiftaren, om saken hade kommit upp, med hög grad av sannolikhet hade uttalat att en sådan skyldighet föreligger, i analogi med vad som gäller för de myndigheter med vilka de kommunala företagen jämföras. JO ansåg att en sådan skyldighet förelåg och framhöll att ett kommunalt företag, när det gäller offentlighetsprincipen, har

samma principiella skyldigheter som myndigheter. Enligt min mening 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.

Som utredaren har konstaterat berörs JO av förslaget eftersom de fristående skolorna kommer att vara underkastade JO:s tillsyn vad gäller hanteringen av allmänna handlingar och de problem som det kan föra med sig. Enligt utredarens konsekvensbeskrivning torde detta inte komma att innebära någon mätbar ökning av ärenden hos JO. Utredaren bedömer därför att den kostnadsökning som kan bli aktuell för JO ryms inom myndighetens befintliga anslag (bet. s. 141). Huruvida den bedömningen är riktig är svårt att ha någon bestämd uppfattning om i nuläget. JO får vid behov återkomma till den frågan i annan ordning.

Sammanfattningsvis anser jag att det under det fortsatta arbetet med betänkandet behöver göras mer ingående rättsliga analyser av de frågor som jag har berört.

Jag har samrått med chefsJO Elisabeth Fura i frågan om de ekonomiska konsekvenserna för JO:s verksamhet.

Lilian Wiklund

Veronica Widell Edlund
föredragande