

Remiss av betänkandet "Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet" (SOU 2024:28) och den kompletterande promemorian "Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet" (U2024/01169)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i betänkandet "Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet" (SOU 2024:28) och den kompletterande promemorian "Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet".

Journalistförbundet har återkommande och under flera års tid lyft vikten av insyn i verksamhet som finansieras med skattemedel. Det gäller inte minst verksamheter, som friskolor, som också bedriver myndighetsutövning. Journalistförbundet har lämnat remissvar tidigare på liknande förslag som inte lett till lagstiftning. Det är därför positivt att det nu tycks finnas en politisk vilja att införa offentlighetsprincipen i friskolor.

I utredningen "Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet" presenteras tre olika förslag till ökad insyn i fristående skolor. Det första förslaget innebär att offentlighetsprincipen införs i friskolor. Det andra alternativet innebär att en

insynslag införs där det listas vilka handlingar inom verksamheten som omfattas av insyn och där särskilda förfaranderegler medför en administrativ lättnad jämfört med offentlighetsprincipen. Det tredje och sista förslaget innebär i princip att samma regler som gäller enligt offentlighetsprincipen tillämpas för att avgöra om en handling ska lämnas ut, däremot ska samma förfaranderegler tillämpas som enligt insynslagen. Journalistförbundets medlemmar har ett stort intresse av att insynen i friskolor ökar. Det är idag stora skillnader när det gäller möjligheten att journalistiskt granska en friskola jämfört med en kommunal skola. Enligt Journalistförbundet är det bara det första förslaget i utredningen, det vill säga förslaget om att införa offentlighetsprincipen, som på allvar gör att insynen i friskolor blir likvärdig den som finns på den offentliga sidan. Mot den bakgrunden tillstyrker Journalistförbundet det första förslaget.

I promemorian "Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet" föreslås ett fjärde alternativ vid sidan av de tre förslag som läggs fram i utredningen. Förslaget innebär att offentlighetsprincipen införs i friskolor, men att de förfaranderegler som föreslås i insynslagen ska gälla för vissa mindre aktörer. Anledningen är att det av Tidö-avtalet framgår att regeringen och Sverigedemokraterna är överens om att offentlighetsprincipen lämpar sig dåligt för mindre friskolor.

I promemorian föreslås en annan definition än utredningens av vad som ska anses utgöra en "mindre friskola". I utredningen dras gränsen vid 200 elever. I promemorian föreslås att gränsen ska dras vid huvudmän som har högst två enheter eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för höst två enheter. Enligt Journalistförbundet är utredningens definition att bättre och för det fall att regeringen går vidare med förslaget anser Journalistförbundet att utredningens definition av mindre aktör bör användas.

De administrativa lättnader som föreslås för mindre friskolor innebär att en mängd olika principer som gäller enligt offentlighetsprincipen åsidosätts. Det handlar bland annat om att allmänna handlingar ska lämnas ut "skyndsamt" och rätten att ta del av handlingar på plats på skolan. De lättnader som föreslås kan på ett teoretiskt plan framstå som väl övervägda. För Journalistförbundet vars medlemmar är beroende av handlingsoffentligheten och tillämpar offentlighetsprincipen regelbundet framstår dock dessa lättnader som verklighetsfrånvända. Redan idag, med offentlighetsprincipen, är det svårt att på ett effektivt sätt ta del av allmänna handlingar. Enligt Journalistförbundet skulle de undantag som föreslås göra att det ännu svårare att i praktiken ta del av allmänna handlingar. Journalistförbundet anser därför inte att de lättnader som föreslås i promemorian bör införas.

Journalistförbundet har också vissa synpunkter avseende förslagen i promemorian om arkivlagens tillämplighet och möjligheten att ta ut avgifter för allmänna handlingar. Enligt Journalistförbundet saknas det skäl att göra några skillnader mellan privata och offentliga skolor i dessa fall.

Synpunkter med anledning av förslagen i SOU 2024:28

I utredningen presenteras tre olika förslag till ökad insyn i fristående skolor. Det första förslaget innebär att offentlighetsprincipen införs i friskolor. Det andra alternativet innebär att en insynslag införs där det listas vilka handlingar inom verksamheten som omfattas av insyn och där särskilda förfaranderegler medför en administrativ lättnad jämfört med offentlighetsprincipen. Det tredje och sista förslaget innebär i princip att samma regler som gäller enligt offentlighetsprincipen tillämpas för att avgöra om en handling ska lämnas ut, däremot ska samma förfaranderegler tillämpas som enligt insynslagen.

Offentlighetsprincipen

Utredningens förslag bygger på samma lagtekniska lösning som tidigare utredningar på området, vilket innebär att det införs en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen om att tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av allmänna handlingar ska tillämpas på friskolor. Journalistförbundets medlemmar har ett stort intresse av att insynen i friskolor ökar. Det är idag stora skillnader när det gäller möjligheten att journalistiskt granska en friskola jämfört med en kommunal skola. Det är enligt Journalistförbundet anmärkningsvärt, särskilt mot bakgrund av att friskolorna bedriver myndighetsutövning mot barn, vilka får anses vara särskilt skyddsvärda. Enligt Journalistförbundet är det

viktigt att dessa skillnader snabbt jämnas ut. Enligt Journalistförbundet är det bara det första förslaget i utredningen, det vill säga förslaget om att införa offentlighetsprincipen, som på allvar gör att insynen i friskolor blir likvärdig den som finns på den offentliga sidan. Mot den bakgrunden tillstyrker Journalistförbundet det första förslaget.

Meddelarskyddet är en fråga som endast övergripande behandlas i utredningen. En konsekvens av att offentlighetsprincipen införs är att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarskydd blir tillämplig istället för lagen om meddelarskydd. Journalistförbundet har inget att erinra mot den förändringen som sådan, det kan dock noteras att det kan finnas vissa skillnader i tillämpningsområde när det gäller blandade verksamheter. Detta är en fråga som behöver beaktas vid den fortsatta beredningen.

Journalistförbundet har i tidigare remissvar lyft vikten av att regleringen också bidrar till insyn i praktiken. Det ska inte, enligt Journalistförbundet vara möjligt att undgå insyn genom att till exempel lägga den ekonomiska redovisningen på koncernnivå medan huvudmannskapet finns längre ner i organisationen. Enligt Journalistförbundet måste den typen av risker för kringgåenden av lagstiftningen beaktas.

Insynslag "modell 1"

Utredningens förslag innebär att en insynslag införs där det listas vilka handlingar inom verksamheten som omfattas av insyn och där särskilda förfaranderegler medför en administrativ lättnad jämfört med offentlighetsprincipen. Det kan enligt Journalistförbundet ifrågasättas hur en skola ska avgöra vilka handlingar som hör till en viss kategori på listan. Det avgörande bör enligt Journalistförbundet vara innehållet i handlingen och inte till exempel ämnesraden i ett mail. En och samma handling kan innehålla uppgifter som omfattas av en kategori på listan och uppgifter som inte gör det. Det förefaller som en stor administrativ uppgift att kategorisera dessa uppgifter på ett sätt som gör regelverket praktiskt genomförbart.

Offentlighetsprincipen är väletablerad inom svensk förvaltning. De som arbetar inom skolan och även personer som är vana att ta del av information har en förståelse för hur regelverket ser ut. Att införa ett parallellt system med delvis andra regler är inte ändamålsenligt. En person som jobbat med administration på en kommunal skola men som byter till en privat skola kommer behöva utbildas på nytt om hur den nya insynslagen ska tillämpas. Även om lagen som sådan inte framstår som särskilt komplicerad kommer det att utvecklas särskild praxis för varje kategori av handlingar på listan. Även den som vill ta del av handlingar kommer att behöva lära sig ett nytt system och det är enligt Journalistförbundet inte bra att ställa upp den typen av onödiga hinder när det redan finns ett fungerande system sedan 1766 när tryckfrihetsförordningen infördes i Sverige.

De förfaranderegler som föreslås syftar till att minska den administrativa bördan för friskolorna. Ett exempel är att det i utredningen förslås att handlingar ska lämnas ut "inom den tid som är rimlig" istället för som enligt offentlighetsprincipen "skyndsamt". Enligt Journalistförbundet kommer den typen av skillnader i lagstiftningarna kraftigt att försämra möjligheten att bevaka friskolor. Det kommer att ge friskolorna möjlighet att försena granskningar, vilket motverkar syftet med en ökad insyn.

Mot denna bakgrund avstyrker Journalistförbundet förslaget om en ny insynslag enligt "modell 1".

Insynslag "modell 2"

Utredningens förslag innebär att i princip att samma regler som gäller för offentlighetsprincipen tillämpas för att avgöra om en handling ska lämnas ut, däremot ska samma förfaranderegler tillämpas som enligt förslaget till insynslag. Som framgår av ovan anser Journalistförbundet inte att det bör införas en nya, parallella, regler för insyn vid sidan av offentlighetsprincipen. Utredningens alternativa förslag om att offentlighetsprincipen ska tillämpas är därför bättre än att införa en insynslag. Det alternativa förslaget bygger dock på att förfarandereglerna i insynslagen ska tillämpas, vilket Journalistförbundet som framgår av ovan anser skulle minska möjligheterna till insyn i friskolor.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet även förslaget om en ny insynslag enligt "modell 2".

Synpunkter med anledning av promemorian "Offentlighetsprincipen med lätnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet"

I promemorian föreslås ett fjärde alternativ vid sidan av de tre förslag som läggs fram i utredningen. Förslaget innebär i korthet att offentlighetsprincipen införs i friskolor men att de förfaranderegler som föreslås i insynslagen ska gälla för vissa mindre aktörer. Anledningen är att det av Tidö-avtalet framgår att regeringen och Sverigedemokraterna är överens om att: "Det behövs bättre insyn i fristående skolor, både juridisk, ekonomisk och pedagogisk. Eftersom offentlighetsprincipen lämpar sig dåligt för mindre friskolor borde det klargöras i en insynsprincip som gäller fristående skolor och blir motsvarigheten till offentlighetsprincipen för kommunala huvudmän."

3.1 Åtskillnad mellan mindre och större huvudmän vid ett införande av offentlighetsprincipen

I promemorian föreslås att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla hos enskilda juridiska personer som är godkända som huvudmän inom skolväsendet för handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet omfattar. Sådana huvudmän ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter. Som framgår av ovan anser Journalistförbundet att offentligheten bör införas i friskolor. Journalistförbundet tillstyrker följaktligen förslaget.

I promemorian föreslås vidare att mindre huvudmän ska ges vissa lätnader i förhållande till tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. I promemorian föreslås en annan definition än utredningens av vad som ska anses utgöra en "mindre friskola". I utredningen dras gränsen vid 200 elever. I promemorian föreslås att gränsen ska dras vid huvudmän som har högst två enheter eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudman inom skolväsendet för höst två enheter. Enligt Journalistförbundet är utredningens definition bättre. En skola kan potentiellt ha många barn och antalet barn är enligt Journalistförbundet en ändamålsenlig parameter för att mäta skolans administrativa förmåga vilket få anses vara det som bör styra regleringen. Det kan inte heller uteslutas att ägaren väljer att organisera om verksamheten för att kunna omfattas av lätnadsreglerna, till exempel genom att dela upp verksamheten i flera koncerner med två huvudmän i varje. Journalistförbundet anser att behovet av insyn är stort även avseende mindre huvudmän. Att bedriva skolverksamhet och myndighetsutövning är förenat med stora administrativa kostnader. Det gäller även mindre verksamheter. Journalistförbundet kan inte se att det just när det gäller offentlighetsprincipen skulle finnas anledning att ge mindre aktörer administrativa lätnader. Tvärtom kan det finnas ett stort behov av insyn när det gäller mindre aktörer.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om att ge mindre aktörer administrativa lätnader. För det fall regeringen avser att gå vidare med förslaget anser Journalistförbundet att utredningens definition av mindre aktör bör användas.

3.2 Lätnader för mindre huvudmän när det gäller handläggning av en begäran att få ta del av en handling

I promemorian föreslås att mindre huvudmän ska behandla en begäran att få ta del av en handling inom rimlig tid. De ska inte vara skyldiga att på begäran låta den enskilde ta del av handlingen på visst sätt, till exempel på plats, utan ska få bestämma hur den enskilde ska få ta del av en allmän handling som ska lämnas ut. Det ska dock ske på lämpligt sätt i det enskilda fallet. För sådana huvudmän ska det inte gälla ett förbud att fråga den som begär att få ta del av en handling vem han eller hon är. Rätten att ta del av allmänna handlingar hos sådana huvudmän ska inte gälla en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Sådana huvudmän ska inte heller vara skyldiga att upprätta en beskrivning över allmänna handlingar.

De lätnader som föreslås kan på ett teoretiskt plan framstå som väl övervägda. För Journalistförbundet vars medlemmar är beroende av handlingsoffentligheten och tillämpar offentlighetsprincipen regelbundet framstår dock dessa lätnader som verklighetsfrånvända. Redan idag, med offentlighetsprincipen, är det svårt att på ett effektivt sätt ta del av allmänna handlingar. Det finns myndigheter som sköter sig exemplariskt, men det finns också skräckexempel på myndigheter som tillsynes avsiktligt försvårar journalistiska granskningar. Ett exempel är Utrikesdepartementet som vid

upprepade tillfällen fått kritik från Justitieombudsmannen (JO). I ett beslut från 2019 som gällde en journalist som anmälde UD efter att ha väntat sju månader på att ta del av allmänna handlingar skriver JO:

"Utrikesdepartementet har under senare år fått återkommande kritik från såväl JO som riksdagens konstitutionsutskott och Justitiekanslern för att departementet hanterar framställningar om att få ta del av allmänna handlingar på ett sätt som står i konflikt med tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. I oktober 2017 kritiserade JO Utrikesdepartementet för hanteringen av en begäran och uppmanade departementet att vidta åtgärder med anledning av den återkommande kritiken.

Med anledning av en anmälan från en journalist om långsam handläggning av en begäran om att ta del av allmänna handlingar har JO återigen granskat Utrikesdepartementets hantering. JO konstaterar i beslutet att hanteringen av journalistens begäran uppvisar brister som motsvarar de som kommit fram vid tidigare granskningar och kritiserar Utrikesdepartementet för handläggningen."¹

Journalistförbundets bild är inte att skyndsamhetskravet ställer orimligt hårda krav på myndigheter och andra verksamheter som omfattas av offentlighetsprincipen. Enligt Journalistförbundet är problemet snarare det omvända. Mot den bakgrunden ser Journalistförbundet inget behov av att undanta mindre aktörer från skyndsamhetskravet.

I promemorian föreslås vidare att mindre huvudmän inte ska vara skyldiga att på begäran låta den enskilde ta del av handlingen på visst sätt, till exempel på plats, utan ska få bestämma hur den enskilde ska få ta del av en allmän handling som ska lämnas ut. I praktiken är möjligheten att ta del av handlingar på plats en viktig rätt för den enskilde att faktiskt kunna ta del av handlingar. Eftersom det inte finns någon rätt att ta del av handlingar digitalt och myndigheterna ibland kräver orimligt hög ersättning för att lämna ut handlingar digitalt är möjligheten att ta del av handlingar på plats avgörande för att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken. Journalistförbundet får med jämna mellanrum höra vittnesmål från Journalister som fått höra att uppgifter inte går att lämna ut digitalt, men när journalisten sedan bett att ta del av handlingarna på plats har myndigheten helt plötsligt kunnat skicka handlingarna med vändande mail. Möjligheten att ta del av handlingar på plats har därför blivit en förutsättning för att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken. Skolor, även mindre sådana, är också en verksamhet som till stor del sker på plats och det finns inga praktiska hinder för att lämna ut handlingar på plats. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet inte att mindre aktörer bör undantas från kravet på att handlingar ska lämnas ut på plats.

I promemorian föreslås vidare att det för mindre huvudmän inte ska gälla ett förbud att fråga den som begär att få ta del av en handling vem han eller hon är. Anonymitetsskyddet vid utlämnande av allmänna handlingar är ett viktigt komplement till efterforskningsförbudet. Om en journalist begär ut handlingar på grund av att han eller hon fått ett tips av någon som använt sin meddelarfrihet är anonymitetsskyddet viktigt för att kunna upprätthålla källskyddet. Anonymitetsskyddet är inte heller absolut. Det finns möjlighet att ställa frågor om det finns misstanke om att uppgifterna kan komma att användas i strid med GDPR. Några ytterligare undantag med hänsyn till mindre aktörer behövs inte enligt Journalistförbundet.

I promemorian föreslås vidare att rätten att ta del av allmänna handlingar hos mindre huvudmän inte ska gälla en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Även detta undantag framstår enligt Journalistförbundet som verklighetsfrånvänt. I princip alla skolor är idag digitaliserade. De uppgifter som omfattas av undantaget är enligt praxis uppgifter som kan tas fram med "rutinbetonade åtgärder". Det handlar med andra ord om enklare sökningar i register för att sammanställa uppgifter som är en förutsättning för att offentlighetsprincipen ska fungera i

¹ Se JO:s ämbetsberättelse: JO 2019/20 s. 286.

vårt digitaliserade samhälle. Alternativet är att den som vill ta del av uppgifterna istället begär handlingar som uppgifterna i registret är hämtat ifrån. Det torde vara en betydligt mer administrativt betungande uppgift att ta fram de handlingarna än att söka fram uppgifterna i registret. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet inte att rätten att ta del av allmänna handlingar ska gälla en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling även hos mindre huvudmän.

I promemorian föreslås vidare att mindre huvudmän inte ska vara skyldiga att upprätta en beskrivning över allmänna handlingar. Bestämmelsen återfinns i OSL, 4 kap. 2 § och lyder:

Beskrivning av en myndighets allmänna handlingar

2 § Varje myndighet ska upprätta en beskrivning som ger information om

1. myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar,
2. register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar,
3. tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar,
4. vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter,
5. vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar,
6. uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och
7. myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

I beskrivningen ska uppgifter utelämnas om det behövs för att beskrivningen i övriga delar ska kunna hållas tillgänglig för allmänheten.

Det finns ingen motivering i promemorian till varför mindre huvudmän inte ska omfattas av bestämmelsen. Journalister har i allmänhet god kunskap om hur det praktiskt går till att ta del av allmänna handlingar, men upplysningar om till exempel "vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter," kan vara av stor vikt för att snabbt kunna ta del av allmänna handlingar. Journalistförbundet kan inte se att tillhandahållandet av beskrivningen skulle bidra till ökad administration. Snarare skulle den typen av information kunna underlätta administrationen för mindre aktörer. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet inte att mindre aktörer bör undantas från bestämmelsen.

3.3 Lättnader för mindre huvudmän när det gäller registrerings- och arkiveringsskyldigheterna

I promemorian föreslås att mindre huvudmän ska hålla allmänna handlingar ordnade så att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som kommer in eller upprättas. Allmänna handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för verksamheten ska dock inte behöva hållas ordnade. Vidare ska inte arkivlagen gälla för sådana huvudmän. Bestämmelser om skyldighet att bevara och vårda allmänna handlingar ska finnas i skollagen.

Enligt Journalistförbundet är registrerings- och arkiveringsskyldigheterna viktiga för att offentlighetsprincipen ska fungera i praktiken. Journalistförbundet kan inte se att det finns några skäl för att undanta mindre aktörer. Det förefaller också som att undantaget kan ställa till problem den dagen huvudmannen går från att vara en "mindre huvudman" till att bli "vanlig" huvudman, om huvudmannen till exempel köps upp av en koncern, då måste den mindre huvudmannen helt ändra arkivsystem, vilket inte framstår som ändamålsenligt.

3.4 Avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar

I regeringen föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om i vilken utsträckning enskilda huvudmän inom skolväsendet ska få ta ut avgifter för att lämna ut kopior eller avskrifter av allmänna handlingar eller för elektroniskt utlämnande av sådana handlingar. Avgiften ska få tas ut i förskott.

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

Journalistförbundet anser att bestämmelser om avgifter från friskolor vid utlämnande av allmänna handlingar kräver lagreglering, vilket följer av att enskildas möjligheter att ta ut avgifter från andra enskilda kräver lagform, vilket framgår av regeringsformen, 8 kap. 2§ punkt 1.

Journalistförbundet förespråkar därför det förslag som lades fram i skolinformationsutredningen det vill säga att bestämmelser motsvarande avgiftsförordningen tas in i OSL.

Det är enligt Journalistförbundet viktigt att friskolor inte ges större möjligheter att avgiftsbelägga enskilda än vad som gäller på den offentliga sidan. Det gäller även avseende möjligheten att ta ut en avgift i förskott.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'U' followed by a series of loops and a final horizontal stroke.

Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet