

Handläggare
Jenny Svedin
Christina Moberg

Till
Kulturnämnden

Betänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag - Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28)

Kontorsyttrande över remiss från kommunstyrelsen

Sammanfattning

Det remitterade betänkandet föreslår att offentlighetsprincipen ska införas hos privata aktörer inom skolväsendet. Den bakomliggande utredningen håller till stora delar med om, och bygger vidare på, tidigare utredningar om att införa offentlighetsprincipen (Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) och Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62)).

Betänkandet föreslår i likhet med tidigare utredningar att rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också ska gälla handlingar hos huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem, privat anordnad komvux samt utbildning i folkhögskolor som motsvarar komvux i sfi. De privata aktörerna ska även jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Arkivlagen (1990:782) ska gälla även för allmänna handlingar hos de privata aktörerna.

Endast handlingar som hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten hos de privata aktörerna ska omfattas av offentlighetsprincipen. De privata aktörerna ska få ta ut en avgift för kopior av allmänna handlingar. Kommunerna ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de enskilda huvudmännens och privata utbildningsanordnarnas hantering av arkiven. Kommunerna ska få bestämma avgifter för arkivtillsyn samt ta ut en avgift vid övertagande av arkiv i enlighet med självkostnadsprincipen.

Stadsarkivet ser positivt på förslaget om att stärka allmänhetens insyn hos enskilda aktörer. Det är rimligt att insynen är likställd oavsett utbildningsanordnare och att den följer offentlighetsprincipen samt arkivlagen.

Samtidigt vill Stadsarkivet belysa ett antal konsekvenser som kommer uppkomma hos kommuner och/eller kommunernas arkivmyndigheter, samt hos de enskilda aktörerna vilka bör tydliggöras och utredas bättre. Dessutom ser Stadsarkivet svårigheter för inblandade parter med en ny insynslag istället för att befintliga lagrum utökas med skrivelser kring dessa enskilda aktörer.

Bakgrund

Skolinformationsutredningen har haft i uppdrag att föreslå en långsiktig lösning för att säkra tillgången till skolinformation. Det är viktigt för att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och för att elever och föräldrar ska ha en god tillgång till information inför skolval. Ett annat syfte är att ge allmänheten insyn i de privata skolaktörernas verksamhet.

De föreslagna författningsändringarna i skolinformationsutredningens betänkande föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. I promemorian föreslås istället att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft 1 januari 2027.

Ärendet

Kommunstyrelsen har skickat betänkandet *Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet* (SOU 2024:28) och den kompletterande promemorian från Utbildningsdepartementet *Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän inom skolväsendet* på remiss till Stadsarkivet för yttrande. Remissvaret ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 4 oktober 2024.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen Främja stadens informationshantering på Stadsarkivet. Remissvaret lämnas i form av ett kontorsyttrande eftersom remisstiden är för kort för att medge nämndbehandling.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Inledning

Stadsarkivet ser positivt på förslaget om att öka allmänhetens insyn hos enskilda aktörer då det för den enskilda individen inte ska spela någon roll om förskola/skola drivs i privat eller kommunal regi vad gäller insyn och åtkomst till information som genereras kring varje individs skolgång. Det är rimligt att insynen är likställd oavsett utbildningsanordnare och att den följer offentlighetsprincipen samt arkivlagen.

Samtidigt vill Stadsarkivet belysa ett antal konsekvenser som betänkan­det inte tar upp alls eller inte behandlar tillräckligt utförligt och som kommer uppkomma hos kommuner och/eller kommunernas arkivmyndigheter, samt hos de enskilda aktörerna. Dessa konsekvenser bör tydliggöras och utredas bättre innan man går vidare. Dessutom ser Stadsarkivet svårigheter för inblandade parter med en ny insynslag istället för att befintliga lagrum utökas med skrivelser kring dessa enskilda aktörer.

Konsekvenser

Betänkan­det bör kompletteras med bedömning av ökade kostnader för arkivmyndigheter

Förslaget medför ett antal konsekvenser för kommuner och kommunernas arkivmyndigheter som betänkan­det inte tar upp men som måste redas ut. Stadsarkivet ser omfattande kostnadsökningar kopplade till att antalet tillsynsobjekt i Stockholms stad, dvs skolor, skulle kunna fördubblas från 180 till drygt 355 grund- och gymnasieskolor. Konkret handlar det om resurser för tillsyn, administration, utbildningar. I betänkan­det är finansieringen mycket vagt kommenterad och utredd, bland annat föreslås att tillsynen ska finansieras genom en avgift. Till det kommer kostnader för arkivmyndigheten avseende mottagande av arkivhandlingar, analoga och digitala, för slutförvaring, arkivvård och utlämnande. Betänkan­det måste därför kompletteras med noggranna beräkningar av de tillkommande kostnaderna för kommunerna och även beskriva hur kostnadsökningarna ska finansieras på lång sikt.

- tillsynsuppdraget; arbetstid
- administration, planering
- utbildning både internt och mot huvudmän
- ökad handläggning för tillsyn och rådgivning
- mottagning/leveranser

Betänkan­det bör också kompletteras med bedömning av ökade kostnader för enskilda huvudmän

Betänkan­det har valt att inte beakta kostnader för arkivlokaler hos de enskilda aktörerna vilket Stadsarkivet anser är nödvändigt. Adekvata brandklassade arkivskåp eller arkivlokaler som lever upp till Riksarkivets krav på förvaring av allmänna handlingar och arkivhandlingar under den tid de ska förvaras hos huvudmän/verksamheter kommer behöva införskaffas, oavsett det gäller allmänna handlingar som ska gallras eller bevaras. Dessutom behövs sannolikt nya systemstöd införskaffas samt kompetensutveckling inom organisationen. Detta medför kostnader för huvudmännen. Till det kommer den tillsynsavgift till arkivmyndigheten som föreslås i betänkan­det.

Begreppet arkiveringstid är missvisande

Betänkandet använder sig av begreppet sju-årig arkiveringstid för allmänna handlingar hos enskilda huvudmän. Det är inte ett vedertaget begrepp kopplat till allmänna handlingar i till exempel arkivlagen. Det tycks snarare syfta på en sju-årig gallringsfrist och det bör tydliggöras vad man menar ska hända med de allmänna handlingar som berörs. Det är arkivmyndigheten som beslutar om gallring vilket är reglerat i arkivlagen. Betänkandet beaktar inte arkivlagens samtliga tre skäl för bevarande utan uppenbart endast de första två (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, se AL 3 §).

Förhållandet arkivbildare och enskilda huvudmän bör redas ut

Betänkandet föreslår att information kan hanteras såväl i den kommun där en enskild verksamhet bedrivs som i den kommun där den enskilda verksamhetens arkiv finns, vilket Stadsarkivet tolkar som "huvudkontor". Stadsarkivet anser att betänkandet behöver kompletteras med en tydlig definition av begreppet arkivbildare. Det är oklart vilken instans begreppet arkivbildare syftar på. Är det huvudmannen eller den enskilda skolenheten? Båda alternativen fungerar men kräver konsekvensutredningar och kan inte användas tillsammans. Skulle till exempel verksamhetens huvudman betraktas som arkivbildare skulle det ge stora konsekvenser för storstadskommunerna där många skolföretag har sina säten, samtidigt som verksamheten bedrivs via skolenheter i andra kommuner. Det skulle kunna innebära att tillsyn ska bedrivas från förslagsvis arkivmyndigheten i Stockholms stad på verksamheter i hela Sverige beroende på hur många och utspridda verksamheter en huvudman med många verksamheter har. Likadant för Göteborg, Malmö och kanske några till. Olika regelverk i olika kommuner, och även huvudkontor utanför Sverige? Stadsarkivets uppfattning är att platsen för verksamhetens utförande ska avgöra vilken arkivmyndighet som får tillsyn.

Frågeförbudet i Tryckfrihetsförordningen bör värnas

Enligt betänkandet bör enskilda huvudmän ges stora möjligheter att själva avgöra om de vill lämna ut allmänna handlingar eller ej, till exempel genom att de ska få fråga vem den som begär ut allmänna handlingar är. Orsaken skulle vara att detta skulle hindra en alltför omfattande administration för utlämnande. Stadsarkivets uppfattning är att en sådan begränsning motverkar hela tanken med utökad insyn. Rätten till anonymitet/frågeförbudet kopplat till utlämnande av allmänna handlingar är grundlagsskyddad.

Använd befintliga lagrum istället för en ny insynslag

Stadsarkivet rekommenderar att en utvidgning av rätten till insyn bör ske inom ramarna för befintliga lagar istället för att det skapas en ny lag kring insynen hos de verksamheter som berörs av betänkandet. Kommuner hanterar redan idag ett antal enskilda aktörer så väl som kommunala bolag som också står under annan lagstiftning än den enbart kommunala/offentliga till exempel aktiebolagslagen och bokföringslagen. Att skapa ett separat lagrum för dessa enskilda huvudmän ska inte vara nödvändigt. Det finns dessutom en risk att man försvårar informations- och kunskapsinhämtning om man sprider ut regelverket för insyn ännu mer istället för att komplettera de lagrum som redan finns och är kända.

Ikraftträdandet bör senareläggas

Betänkandet föreslår ett ikraftträdande 2026-07-01. I promemorian föreslås istället att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft 1 januari 2027. Med tanke på ovan nämnda synpunkter och de många konsekvenser förslaget innebär för alla berörda parter är Stadsarkivets uppfattning att tidplanen är för snävt tilltagen.

Lennart Ploom
Stadsarkivarie,
Förvaltningschef
Stockholms stadsarkiv

Avdelningschef

Stockholms stadsarkiv

Bilagor

1. Promemoria Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för enskilda huvudmän inom skolväsendet
2. Betänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28)

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Lennart Ploom, Stadsarkivarie	2024-10-04