



Barn- och utbildningsförvaltningen

Handläggare: Per Berndtsson
Titel: Arkivarie
E-post: per.berndtsson@norrtalje.se

Till: Kommunstyrelsen

Besvarande av remiss över betänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag - Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28) med kompletterande promemoria

Förslag till beslut

Barn- och skolnämnden föreslår Kommunstyrelsen att:

- Till Utbildningsdepartementet överlämna Barn- och utbildningsförvaltningens yttrande 2024-10-10 över betänkandet Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28) som Norrtälje Kommuns remissvar över betänkandet i fråga.

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet har genom Skolinformationsutredningen (SU2021:01) tagit fram 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 (U2024/01169). Betänkandet har skickats på remiss till Norrtälje Kommun som genom barn- och utbildningsförvaltningen avger synpunkter på förslagen.

Ärendet

Utbildningsdepartementet har genom Skolinformationsutredningen (SU2021:01) tagit fram 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 (PM U2024/01169). Betänkandet har skickats på remiss till Norrtälje Kommun som avger synpunkter på förslagen genom barn- och utbildningsförvaltningen. I betänkandet går utredningen fram med förslaget om att införa offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän men med vissa lättnader för mindre huvudmän. Nedan följer utredningens förslag, bedömning samt Barn- och utbildningsförvaltningens synpunkter på förslagen. Remissvar på betänkandet ska lämnas till utbildningsdepartementet senast 2024-11-21 och innan dess passera Kommunstyrelsen i Norrtälje kommun.

Åtskillnad mellan mindre och större huvudmän vid införande av offentlighetsprincipen:

Utredningens förslag: Bestämmelserna i Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 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.

För huvudmän som har högst två enheter, som kan vara förskoleenheter, skolenheter eller fristående fritidshem, eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudmän inom skolväsendet för högst två sådana enheter (mindre huvudmän) ska vissa lättnader gälla i förhållande till tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Lättnadsreglerna ska motsvara de som ingår i Skolinformationsutrednings förslag till insynslag. (PM U2024/01/01169 s. 18)

Utredningens bedömning:

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter bör inte gälla hos enskilda utbildningsanordnare som utför uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad eller folkhögskolor som bedriver utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. (U2024/01/01169 s. 18)

Barn- och utbildningsförvaltningens yttrande/ synpunkter:

Utredningens förslag bottnar i slutbetänkandet Offentlighetsprincipen eller insynslag – allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28). I denna utredning gjordes ingen skillnad mellan enskilda huvudmän – varken små eller stora (U2024/01/01169 s. 17). I det aktuella betänkandet föreslås i stället att gränsen för att omfattas av lättnadsreglerna i OSL ska få tillämpas av huvudmän som har högst två enheter eller som ingår i en koncern där koncernföretagen sammantaget är godkända som huvudmän inom skolväsendet för högst två enheter. (U2024/01/01169 s. 17) Detta motiveras genom att det vid en jämförelse mellan kommunala skolenheter som har 2 två skolor och fristående huvudmän med 2 skolor så ingår de kommunala skolenheterna alltid i en större organisation och kan få stöd av gemensamma funktioner på nivåer ovanför enhetsnivå inom den kommunala förvaltningsorganisationen. Motsvarande förutsättningar finns inte för mindre enskilda skolhuvudmän (U2024/01/01169 s. 23). Det skulle oaktat detta kunna tänkas bli tveksamma utfall då huvudmannen har två skolenheter men dessa är stora till volym, faktiska skolbyggnader och personella resurser och dokumentproduktion och därmed har en arkivorganisation som klarar större krav likt de som föreslås i förslag till ändringar i OSL och tillämpliga delar av TF. Det är dock som utredningen konstaterar vanskligt att definiera begreppet "små skolenheter" varför man satt en mer konkret måttstock i 2 skolenheter. Barn- och skolnämnden ser positivt på den tydlighet som utredningen lämnat och stödjer förslaget. Det finns dessutom inget som hindrar en mindre enskild huvudman att bygga upp en arkivorganisation på ledningsnivå även om förstås en kommun har bättre förutsättningar för detta.

Lättnader för mindre huvudmän när det gäller handläggning av en begäran att få ta del av en handling:

Utredningens förslag: 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, t.ex. 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. (U2024/01/01169 s. 25)

Utredningens skäl för förslaget:

För mindre enskilda huvudmän kan kravet om att skyndsamt vara betungande på ett sätt som inte innebär lika villkor i jämförelse med offentliga huvudmän. Skolinformationsutredningen föreslog i förslaget till insynslag att huvudmän som omfattas av denna ska ge insyn inom rimlig tid. Här görs samma bedömning att lättnad är lämplig för små huvudmän. För sådana bör gälla att de ska behandla en begäran om att få ta del av allmän handling inom rimlig tid. Enligt utredningens förslag bör rimlig tid i normalfallet innebära inom en vecka men vid okomplicerade framställningar som inte innehåller sekretess bör huvudmannen ta ställning inom kortare tid än en vecka. Det kan också vara så att behandlingen av begäran kan ta längre tid än en vecka, t.ex. vid begäran av information som innehåller sekretess eller om begäran inkommer under t.ex. uppehåll mellan läsår eller mellan höst- och vårterminerna. (U2024/01/01169 s. 25). Vid bedömningen "rimlig tid" bör verksamhetens förutsättningar och resurser beaktas (U2024/01/01169 s. 26). Gällande sättet för utlämnandet bedöms att en absolut rätt att ta del av allmänna handlingar på plats i huvudmannens lokaler kan vara betungande för mindre enskilda huvudmän på ett sätt som inte innebär lika villkor i jämförelse med offentliga huvudmän. Det bör därför inte finnas en sådan absolut skyldighet för sådana huvudmän att låta den sökande ta del av allmänna handlingar på något särskilt sätt. I stället förordas att huvudmannen ska få bestämma i vilken form utlämnandet ska ske så länge det inte försvårar för allmänheten att utöva sin rätt att få ta del av en allmän handling hos huvudmannen. Därför föreslås i lagtexten att huvudmannen alltid ska lämna ut handlingar på det sätt som är lämpligt i det enskilda fallet. Detta får bedömas med hänsyn till verksamheten och till den sökande. M.a.a. denna bakgrund föreslås inte heller huvudmän av det aktuella slaget omfattas av det s.k. Frågeförbudet i 2 kap 18§ TF. Inte heller föreslås de sammanställningar ur elektroniska handlingar som enligt 2 kap TF kan anses utgöra allmänna handlingar gälla för huvudmän som omfattas av lättnadsreglerna (U2024/01/01169 s. 26). Det krävs inte heller att en arkivbeskrivning upprättas för enskilda huvudmän vid införandet av offentlighetsprincipen för mindre enskilda huvudmän. Någon motsvarighet fanns inte heller i förslaget till insynslag (U2024/01/01169 s. 27)

Barn- och utbildningsförvaltningens yttrande/ synpunkter:

Barn- och skolnämnden ser positivt på den föreslagna regleringen innebärande att de enskilda mindre huvudmännen ges möjlighet att organisera sin verksamhet utifrån dessa förutsättningar och bygga upp en arkivorganisation som kan hantera begäran från allmänheten på ett för alla inblandande parter, smidigt sätt. Oftast brukar skyndsamtshetsrekvisiten inte ha någon betydelse för allmänheten och med föreslagna regleringar garanteras ändå insyn i verksamheten. Följderna med lättnader i efterfrågeförbudet för enskilda huvudmän blir en logisk konsekvens av lagförslagen för att kunna efterleva kravet på offentlighet i verksamheten. På det hela bör förslagen bidra till ökad insyn hos mindre enskilda huvudmän.

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

Utredningens förslag: 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 behövas hållas ordnade. Vidare ska inte arkivlagen gälla för sådana huvudmän. Bestämmelser om skyldighet att bevara och vårda allmänna handlingar ska finnas i skollagen. (U2024/01/01169 s. 27)

Utredningens skäl för förslaget: För mindre enskilda huvudmän bedöms att en skyldighet att registrera allmänna handlingar kan vara betungande som inte innebär lika villkor i jämförelse med offentliga huvudmän. Det bedöms tillräckligt att sådana enskilda huvudmän är skyldiga att hålla allmänna handlingar ordnade så att det utan svårighet kan konstateras vilka handlingar som kommer in eller upprättas. Gällande arkiveringsskyldigheten framhålls att samma förslag som tidigare utredningar lämnat nämligen att det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla för arkiv hos enskilda inom skolväsendet. För mindre huvudmän bör dock inte dessa skyldigheter gälla. I förslaget till insynslag föreslog Skolinformationsutredningen att de mindre huvudmännen ska bevara de handlingar som omfattas av insynslagen i minst 7 år från datum för upprättande eller inkommande till huvudmannen och att de under bevarandet skulle hållas ordnade och vårdas för att tillgodose syftet med insynslagen. Motsvarande reglering förordas vid införande av offentlighetsprincipen hos mindre enskilda huvudmän. Eftersom betänkandet omfattar fler handlingstyper än förslaget till insynslag så bör det finnas möjlighet till gallring tidigare än efter 7 år på samma sätt som medges för kommunala verksamheter. Bestämmelser kring detta bör tas in i skollagen. (U2024/01/01169. s. 28)

Barn- och utbildningsförvaltningens yttrande/ synpunkter:

I praktiken bör det inte vara betungande för en huvudman att registrera allmänna handlingar, mycket av detta sker redan automatiskt i verksamhetssystem som tillhandahålls inom skolväsendet eller genom E-tjänster utvecklade för handläggning. Troligtvis har även mindre huvudmän sådana kontaktingångar till sin verksamhet då det ligger i huvudmannens intresse att ha vetskap om verksamheten och informationen som skapas där. Barn- och skolnämnden anser det vara av stor vikt att Dataskyddsförordningen regler om personuppgiftsminimering och gallring beaktas, även en huvudman bör t.ex. inte kunna hålla allmänna handlingar ordnade i t ex ett epostprogram under längre innan de överförs till ett verksamhetssystem eller skrivs ut. Detta innebär i förlängningen att även mindre huvudmän behöver ha något typ av system för att hantera personuppgifter för att uppfylla dataskyddsförordningens krav.

Avgifter vid utlämnande av allmänna handlingar:

Utredningens förslag: 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.

Bedömning: Avgifterna bör beräknas på motsvarande sätt som enligt de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter. (U2024/01/01169 s. 28)

Utredningens skäl för förslaget: Skolinformationsutredningen bedömer att enskilda huvudmän lämpligtvis ska tillämpa de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter och att avgifterna inte får vara högre än hos statliga myndigheter. (U2024/01/01169 s.28 samt SOU 2024:28 avsnitt 11.3.2). Enskilda huvudmän ska lämpligen ha samma rätt att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar. (U2024/01/01169. s. 28). Det finns konstitutionella regler som berör frågan om uttag av avgift för enskilda skolhuvudmän. Skolinformationsutredningen för ett resonemang ifall detta ska ses som en offentligrättslig reglering enligt Regeringsformens (1974:152) 8 kap. 2§ eller en civilrättslig reglering. Utredningen landar i att eftersom det enbart är möjligt att delegera normgivningsmakten till regeringen på det offentligrättsliga området t ex enligt 8 kap 3§ RF så anser utredningen att reglering under dessa omständigheter bör ske i lag. I den kompletterande PM till betänkandet (PM U2024/01169) så landar dock utredningen i att en sådan reglering kan finnas i en förordning. Avgörande för bedömningen är att avgifter för kopior av allmänna handlingar har ett omedelbart samband med själva rätten att ta del av allmänna handlingar, som otvivelaktigt är av offentligrättslig karaktär. Det bedöms därför lämpligt att föreskrifter om avgifter för kopior eller avskrifter av allmänna handlingar meddelas av regeringen i förordning. Ett bemyndigande om detta föreslås därför i kap OSL. Utgångspunkt för beräkning av avgifterna görs enligt beräkningsmodeller i avgiftsförordningen under en övergångsperiod fram tills beredning av Öppna-data-utredningen presenterar mer precis beräkningsmodeller. (U2024/01/01169 s. 29-30). En enskild huvudman bör vidare kunna ta ut avgift för utlämnande av allmänna handlingar som överförts från papper till elektronisk form i likhet med det som myndigheter kan ta betalt för arbetet med framställning av digitala kopior med sekretessmarkeringar. Vid beräkningen tillämpas avgiftsförordningen d.v.s 50 kr för sidan 1-10 och sedan två kronor per varje överstigande sida. (U2024/01/01169. s. 30).

Barn- och utbildningsförvaltningens yttrande/ synpunkter:

Barn- och skolnämnden har inga synpunkter på utredningens förslag.

Ändringar i skollagen

Utredningens förslag: Det ska i skollagen (2010:800) införas mer detaljerade bestämmelser om insyn vid entreprenad inom komvux än vad som följer av kommunallagen. Det ska i skollagen anges att om en kommun överlämnar uppgifter som avser utbildning inom komvux på entreprenad ska kommunen, för att ge allmänheten insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till i lagen angivna handlingstyper som hör till den verksamhet som omfattas av avtalet. Förslaget motsvarar Skolinformationsutredningens kompletterande förslag till insynslagen. Mindre huvudmän ska bevara och vårda allmänna handlingar så att de är tillgängliga i minst sju år. En sådan huvudman ska dock få gallra allmänna handlingar tidigare än sju år i enlighet med vad som gäller om gallring av allmänna handlingar i den kommun där huvudmannens skola, förskola eller fritidshem ligger. Bestämmelsen om skyldighet för huvudmän för fristående skolor som sätter betyg att överlämna betygshandlingar till den kommun där skolan är belägen ska ändras till att bara gälla huvudmän som inte omfattas av arkivlagen. (U2024/01/01169 s. 31)

Utredningens skäl för förslaget: Eftersom förslaget till insynslag inte föreslås omfatta enskilda utbildningsanordnare som bedriver komvux på entreprenad (SOU 2024:28 avsnitt 17.4.3 och 23) och då promemorian föreslår att införande av offentlighetsprincipen ska begränsas till enskilda huvudmän inom skolväsendet behöver justeringar göras i utredningens förslag till ändring i skollagen. Skolinformationsutredningen förslår en ny bestämmelse i 23 kapitlet skollagen (2010:800) med bestämmelser som anger att om en kommun överlämnar uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad så ska kommunen, för att ge allmänhet insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig vissa handlingstyper från den överlämnande verksamheten som anges i 2 kap 1-5 §§ insynslagen. Skolinformationsutredningen föreslår i förslag till insynslag att huvudmännen ska bevara de handlingar som omfattas av insynslagen i minst 7 år från tillkomst eller inkommandedatum till huvudmannen. Eftersom förslaget omfattar fler handlingstyper bör möjlighet till gallring innan 7 år vara möjlig. Bestämmelser om detta tas in i skollagen. (U2024/01/01169 s. 32)

Gällande betyg så ska dessa enligt Skollagen 29 kap 18 § överlämnas till den kommun där skolan är belägen. Eftersom förslaget innebär att enskilda huvudmän med fler än två enheter ska tillämpa arkivlagens (1990:782) bestämmelser om kommunala arkiv blir bestämmelser om skyldighet att arkivera betyg i skollagen överflödiga. Bestämmelsens tillämpningsområde begränsas till att avse sådana huvudmän som inte omfattas av arkivlagen (U2024/01/01169. 32-33)

Barn- och utbildningsförvaltningens yttrande/ synpunkter:

Då förslaget riktar sig mot Utbildningsnämndens verksamhet avstår Barn- och skolnämnden att yttra sig i frågan.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser:

Utredningens förslag: Lagändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 januari 2027. Handlingar som kommit in eller upprättats före denna dag ska inte omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet.

Även de ändringar i arkivlagen, skollagen och lagen om meddelar-skydd i vissa enskilda verksamheter som föreslås med anledning av offentlighetsprincipens införande hos huvudmän för fristående skolor ska träda i kraft den 1 januari 2027. 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 januari 2027. 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.

Under 2027 ska de s.k. lättnadsregler i offentlighets- och sekretess-lagen och undantaget från arkivlagens tillämpningsområde som i lagförslagen föreslås gälla för mindre enskilda huvudmän även tillämpas på andra enskilda huvudmän som omfattas av förslagen till ändring i lagarna. (U2024/01/01169 s.33)

Barn- och utbildningsförvaltningens yttrande/ synpunkter:

Barn- och skolnämnden medhåller med förslaget.

Ärendets beredning

Ärendet är samberett på barn- och utbildningsförvaltningen.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms rymmas inom gällande budgetram.

Konsekvenser för barn

Som framhålls i betänkandet kan införandet av offentlighetsprincipen hos enskilda aktörer inom skolväsendet öka exponeringen för barn- och elever hos dessa aktörer. Enligt skolinformationsutredningen bedöms inte utsattheten öka för dessa barn- och elever (U2024/01/01169s. 45). Bristande kunskap på området offentlighet- och sekretess hos enskilda huvudmän som omfattas av lagförslaget skulle kunna utgöra en risk under en övergångsperiod, men som utredningen konstaterar har större huvudmän ofta en utbildad organisation för att hantera juridiken och de känsliga personuppgifter som förekommer kring enskilda barn och elever. Riskerna kopplade till att skydda dessa intressen bedöms därför inte större för enskilda huvudmän än vad de är idagsläget utan föreslagen reglering.

Landsbygds- och skärgårdsperspektiv

Förslaget bedöms gynna flera målgrupper inom Norrtälje Kommun på det stora hela.

Jenny Nordström
Förvaltningsdirektör
Barn- och utbildningsförvaltningen

Erik Lundin
Avdelningschef
Barn- och utbildningsförvaltningen

Beslut skickas till

Utbildningsdepartementet
Kommunstyrelsen

Bilagor

1. U2024/01169 Remiss av betänkandet av offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet (SOU 2024:28) och den kompletterande promemorian Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet, Utbildningsdepartementet 2024-08-21
2. U2024/01169 Promemoria – Offentlighetsprincipen med lätttnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet – Utbildningsdepartementet 2024-08-21