

Till
Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Ert dnr. U2019/00336GV

Friskolornas riksförbunds yttrande över promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag, dnr U2019/00336GV

Friskolornas riksförbund (nedan kallat förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovan rubricerade betänkande och vill framföra följande.

Sammanfattning

Förbundet avstyrker förslaget om att införa offentlighetsprincipen i börsnoterade skolföretag, med hänvisning till att rättsläget är alldeles för oklart om utlämnande av allmän handling och meddelarfrihet skulle stå i strid med MAR, EU:s Market Abuse Regulations (marknadsmisbruksförordningen) och dels riskera möjligheter till insiderbrott och dels att de börsnoterade företagen riskerar att agera emot börsreglerna när det gäller offentliggörande av information. Därmed står klart att konsekvenserna av införandet av offentlighetsprincipen hos börsnoterade företag inte är tillräckligt utredda. Förbundet hänvisar här till yttrande från Advokatfirman Vinge till stöd för vårt bestämda avstyrkande av förslaget.

Förbundet vill också ta tillfället i akt att kommentera ett införande av offentlighetsprincipen i fristående förskolor och skolor i allmänhet.

Förbundet avstyrker över huvud taget förslagen om att införa offentlighetsprincipen i fristående förskolor och skolor. En förändring av lagstiftningen bör baseras på att det finns ett problem att lösa. I detta fall hänvisas det till att offentlighetsprincipen tillämpas i offentliga verksamheter men det har inte visats att det faktum att fristående skolor inte omfattas av offentlighetsprincipen medför att allmänhetens insyn förhindras. Den finns via såväl kommunens insynsrätt som Skolinspektionens tillsyn och via offentlig redovisning av verksamheternas ekonomi. Till detta kan också läggas att nackdelarna med att införa denna princip i fristående verksamheter vida överstiger de eventuella fördelar som lagändringen skulle innebära men som inte påvisats. Vi vill särskilt

understryka vikten av att beakta proportionalitetsprincipen. Om samtliga fristående skolor skulle komma att omfattas av offentlighetsprincipen, där flertalet mindre fristående verksamheter kommer att drabbas mycket hårt av en administrativ pålaga som tar tid och resurser från huvuduppdraget; undervisningen, så innebär det ett brott mot proportionalitetsprincipen. Om det nu finns ett problem med bristande öppenhet, vilket vi ifrågasätter, föreslår förbundet en annan lösning än att införa handlingsoffentlighet i fristående skolor, nämligen att i skollagen ange vilka dokument och uppgifter, utöver ovanstående, som bör vara öppna och tillgängliga för allmänheten. En utredning bör tillsättas som kan föreslå vilken dokumentation som kan komma att omfattas av en sådan tillgänglighet.

Förbundet tillstyrker däremot det tidigare förslaget om att införa meddelarfrihet med motsvarande meddelarskydd, men anser att detta ska regleras i skollagen. Förslaget om meddelarfrihet ska dock inte gälla börsnoterade företag, där även denna del kommer i konflikt med bestämmelser i marknadsmissbruksförordningen.

Förbundet vill framföra följande sammanfattande synpunkter när det gäller offentlighetsprincipen.

- Förbundet och dess medlemmar värnar öppenheten i verksamheten.
- Offentlighetsprincipens grundläggande syfte är att allmänheten ska ges möjlighet till att delta i den konstitutionella kontrollen av hur våra folkvalda representanter, samt deras myndigheter, utövar sin makt under lagarna. Huvudmannen för en fristående skola består varken av folkvalda representanter eller utgör en myndighet, trots att verksamheten förvisso har inslag av myndighetsutövning. Det är därför rimligt att myndighetsutövningen granskas på olika sätt, men offentlighetsprincipen ska avse myndigheters verksamhet.
- Fristående skolors verksamhet och dokument är på många sätt redan i dag öppna genom Skolinspektionens granskningar, kommunernas insynsrett, Skolverkets regelbundna och omfattande uppgiftsinsamling, de överklagansmöjligheter som står till buds för fattade beslut, förvaltningsrättsliga regler för handläggning m.m.
- Förbundet bedömer att offentlighetsprincipens införande i fristående verksamheter inte kommer att leda till ökad insyn, då flertalet uppgifter som hanteras i fristående förskolor och skolor ändå kommer att beläggas med sekretess; dels med hänsyn till enskildas integritet, dels med hänvisning till skydd för företagshemligheter. Införandet skulle därmed innebära en mängd merarbete med risk för hantering av överklaganden av sekretessbeslut mm., men som i slutändan inte leder till att begärda handlingar bli offentliga.
- Förbundet föreslår en annan lösning än att införa handlingsoffentlighet i fristående skolor, nämligen att i skollagen ange vilka dokument och uppgifter,

utöver ovanstående, som bör vara öppna och tillgängliga för allmänheten. En utredning bör tillsättas som kan föreslå vilken dokumentation som kan komma att omfattas av en sådan tillgänglighet.

- Förbundet avstyrker att handlingsoffentlighet införs i fristående skolor, eftersom det skulle innebära en oerhört kostsam och betungande administrativ arbetsbörda för skolhuvudmännen, framförallt för de mindre fristående skolorna.
- Förbundet anser att förslagen strider mot proportionalitetsprincipen. Förbundet bedömer att de negativa konsekvenserna i form av en tungrodd, kostsam administration som tar resurser från skolans kärnuppgift undervisning, vida överstiger nyttan av att införa offentlighetsprincipen. Detta särskilt mot bakgrund av att det redan idag finns en stor öppenhet i verksamheten och att möjligheten att göra ytterligare dokumentation tillgänglig skulle innebära en betydligt mindre kostsam och resurskrävande lösning, som ändå skulle kunna leda till önskat resultat. Fristående förskole- och skolverksamheter består till 95 procent av huvudmän med endast en eller högst två enheter att jämföra med en kommuns centrala förvaltning med arkivarier, registratorer, administrativa system och specialistkompetens i offentlig rätt såsom t.ex. kommunjurist. Konsekvenserna av införandet av offentlighetsprincipen i fristående förskolor och skolor leder obönhörligen till att den enskilda skolans och lärarnas administrativa börda kommer att öka. Införandet av offentlighetsprincipen föreslås alltså i ett läge när samtliga aktörer inom skolan är överens om att administrationen i skolan måste minska.
- Vidare bedömer förbundet att tidigare utredningars underlag för riksdagens beslut är bristfälliga, saknar beskrivning av ett reellt problem samt att konsekvenserna av ett införande av offentlighetsprincipen inte alls är tillräckligt analyserade, vilket också tydligt framgår av de rättsliga utlåtanden förbundet inhämtat, både av Advokatfirman Vinge och professor Nergelius. Underlaget i promemorian, liksom i de tidigare betänkandena kan inte läggas till grund för en sådan omfattande regelförändring som föreslås.
- Regeringen har i prop. 2013/14:112 tydligt uttryckt att utredningen ska finna former för genomförandet av en offentlighetsprincip, som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor. Vi kan inte se att vare sig promemorians eller tidigare betänkandens förslag på något sätt uppfyller det kravet.

Synpunkter specifikt på förslaget att införa offentlighetsprincipen i börsnoterade skolföretag

Förbundet noterar att den analys som finns i promemorian om ett införande av offentlighetsprincipen i börsnoterade företag är synnerligen oklar över vilka konsekvenser som egentligen kan uppstå. Utredaren framför flera gånger *osäkerhet över rättsläget* och huruvida både utlämnade av allmän handling och meddelarfrihet kan komma att stå i strid med både marknadsmissbruksreglerna och börsreglerna. Regleringen för hur de börsnoterade företagen ska lämna information på ett samlat sätt är sträng, för det fall informationen kan komma att påverka det ekonomiska värdet på aktierna och handeln med dessa. I promemorian konstateras att det *troliga utfallet* är att företagen kan hävda sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen för sådana uppgifter med hänvisning just till kraven i annan lagstiftning, men att *det inte är säkert* att så är fallet. Ännu mer uppenbart framstår denna osäkerhet när det gäller meddelarfriheten. Anställda får genom offentlighetsprincipen rätt att lämna uppgifter till media, såvida dessa inte är skyddade genom sekretessbestämmelser. Men om det inte står klart att sekretess gäller för de uppgifter det gäller, riskeras brott mot insiderbestämmelserna.

Med hänvisning till dessa synpunkter tillsammans med de synpunkter som framgår att Advokatfirman Vinges yttrande som bifogas detta remissvar, **avstyrker förbundet bestämt förslaget att införa offentlighetsprincipen i börsnoterade skolföretag.**

Lagrådets prövning

Under beredningen av ärendet om införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor beslutade Regeringen i februari 2018 att remittera förslagen till lagändringar till Lagrådet för yttrande. Friskolornas riksförbund uppmärksammade då Lagrådet på att det sedan utredaren lagt fram sitt betänkande om införande av offentlighetsprincipen, uppkommit ett nytt rättsligt problem som inte analyserats, nämligen att flera av de större skolföretagen börsnoterats. Förbundet ansåg att det var av högsta vikt att även konsekvenserna av ett införande av offentlighetsprincipen analyserades också i förhållande till börsreglerna, aktiebolagslagen och marknadsmissbruksförordningen. Lagrådet ansåg därefter att det inte kunde tillstyrka lagstiftning i enlighet med förslagen i remissen innan frågan om hur en offentlighetsprincip i fristående skolor förhåller sig till de bestämmelser som reglerar börsnoterade företag hade analyserats närmare. Med den promemoria som vi nu yttrar oss över, finns en sådan analys – om än enligt vår mening inte tillräcklig. Lagrådet har dock inte tidigare haft möjlighet att ta del av denna analys. Lagrådet har inte heller vid det tidigare tillfället yttrat sig över de övriga delarna av lagförslagen och verkar därmed ha utgått ifrån att få möjlighet att få göra det igen när regeringen tagit ställning till utredarens nya analys vad gäller de börsnoterade företagen. Förbundet anser därför att det är av allra största vikt att frågan om införande av offentlighetsprincipen i fristående verksamheter i sin helhet återremitteras till Lagrådet för yttrande. Som stöd för vår ståndpunkt i denna fråga hänvisar vi till att det gäller en

utvidgning av en central grundlagsreglerad princip och att Lagrådet därför ska yttra sig i enlighet med 8 kap. 21 § regeringsformen.

Allmänna synpunkter avseende införande av offentlighetsprincipen i fristående verksamheter

Offentlighetsprincipens grunder – lika villkor

Med avstamp i Friskolekommitténs betänkande Friskolorna i samhället och regeringens prop 2013/14:112, Villkor för fristående skolor m m, har regeringen genom särskilda utredare tagit fram olika betänkanden för att för att stärka insynen i fristående förskolor och skolor. Utredningarnas uppdrag har varit att ta fram förslag hur offentlighetsprincipen ska kunna införas i fristående förskolor och skolor. Den lagrådsremiss som regeringen lämnade i början av 2018 handlar specifikt om fristående skolor, men förbundet menar att de resonemang och synpunkter som vi framför rörande införandet av offentlighetsprincipen i de fristående skolorna, i samma utsträckning, om inte mer, också gäller de fristående förskolorna.

I propositionen Villkor för fristående skolor m m anges som skäl för införandet bland annat: "Skolverksamheten innefattar myndighetsutövning mot enskilda, den är offentligfinansierad och den sekretessreglering som gäller till skydd för enskilda på utbildningsområdet lämnar stort utrymme för insyn (se bl.a. 23 kap. OSL). Vidare var syftet med friskolereformen att elever och vårdnadshavare skulle ha möjlighet att bedöma kvalitet och villkor för olika skolor. Detta blir bara möjligt om verksamheten även i praktiken blir öppen för insyn." Det har också framgått att ytterligare ett skäl för införandet av offentlighetsprincipen är att det är rimligt att fristående och kommunala verksamheter på utbildningsområdet så långt möjligt ska lyda under samma regelverk, dvs. att lika villkor råder mellan huvudmännen.

Förbundet vill först av allt slå fast att vi redan idag värnar öppenhet i fristående skolor. Det är självklart väsentligt att den myndighetsutövning som utförs där kan prövas och det är också av största vikt att föräldrar och elever har tillgång till god information för att kunna göra ett välinformerat och aktivt skolval.

Förbundet är självklart också av den meningen att likabehandlingsprincipen ska råda. Men det innebär också att förutsättningarna måste vara likartade, vilket vi anser inte är fallet. Några av förutsättningarna kommer vi att återkomma till under andra rubriker i yttrandet, t.ex. avseende tillgång till resurser och kompetens. Men det är också väsentligt att titta närmare på vad offentlighetsprincipen faktiskt innebär, syftet med den och varför vi i Sverige har haft en lång tradition av öppenhet och offentlighet i vår statsmakt.

Den tryckfrihetsrättsliga experten Hilding Eek (1766 års tryckfrihetsförordning, dess tillkomst och betydelse i rättsutvecklingen) säger om det vi brukar kalla för införandet av offentlighetsprincipen: "Genom uppställande av grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet, som spänner över hela området för den offentliga rätten, infördes 1766 en ny konstitutionell princip, principen om 'den allmänna opinionens' deltagande i **den konstitutionella kontrollen** på grundval av möjligheten till insyn över hela området för statsverksamheten och till kritik av denna i stort som smått."

En diskussion om offentlighetsprincipens syften i våra dagar skedde i propositionen Offentlighetsprincipen och informationstekniken, 2001/02:70 4.1.2 s. 7, ff

"Offentlighetsprincipens syften

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna skall ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. ... Offentlighetsprincipen brukar definieras som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall ske under allmän insyn och kontroll. Genom tillgången till allmänna handlingar får allmänheten och massmedierna en allsidig och objektiv information om myndigheternas ärenden och verksamhet i stort. Handlingsoffentligheten möjliggör alltså en fri och konstruktiv debatt i skilda samhällsfrågor samtidigt som den är en väsentlig förutsättning för den medborgerliga kontrollen av att den offentliga makten utövas under lagarna (jfr. 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Handlingsoffentlighetens syften brukar sammanfattningsvis sägas vara att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och i folkstyret."

Gemensamt för flertalet texter om offentlighetsprincipen är att dessa uttrycker att ett bärande skäl för den är att allmänheten ska kunna ha insyn i och vara trygg med hur våra folkvalda representanter och myndigheternas tjänstemän fattar beslut och utövar makt. Ytterligare ett syfte med offentlighetsprincipen är att minska korrupktion, genom öppenheten. Det handlar, som Hilding Eek uttryckt det, om att allmänheten ska kunna delta i den konstitutionella kontrollen.

Ett införande av en offentlighetsprincip i privat verksamhet rimmar alltså illa med det egentliga och bärande syftet med principen, nämligen i första hand att kunna granska den makt som utövas av offentliga organ. Fristående skolor är finansierade genom offentliga medel, men är självständiga, privata rättssubjekt. Huvudmannen för en fristående skola består varken av folkvalda representanter eller utgör en myndighet, trots att verksamheten förvisso har inslag av myndighetsutövning. Det är oerhört viktigt att värna offentlighetsprincipens betydelse och inte urvattna den genom att applicera den på privat verksamhet. I detta avseende skiljer sig förutsättningarna för verksamheterna avsevärt åt, där den konstitutionella makten behöver granskas ur ett allmänt perspektiv i den kommunala verksamheten, medan det i stället är den myndighetsutövning som utförs i den fristående, privata, skolan som bör granskas. En sådan prövning av myndighetsutövningen sker till stor del redan idag genom de förvaltningsrättsliga bestämmelserna om handläggning som gäller även för fristående

skolor enligt förvaltningslagen, samt den möjlighet till överprövning som kan ske av flertalet beslut som fattas genom myndighetsutövning av en fristående skolhuvudman.

Vi menar alltså att fristående och kommunala skolhuvudmän har olika förutsättningar i redan i den del som avser handlingsoffentlighet m m. Offentlighetsprincipens grund är att myndigheters verksamhet ska vara öppen och granskas ur ett konstitutionellt perspektiv, för att garantera att de folkvaldas makt utövas under lagarna. För fristående skolors del borde rätteligen endast den del som avser myndighetsutövning granskas på ett liknande sätt. Det är därför inte rimligt att hänvisa till likabehandlingsprincipen för ett införande av offentlighetsprincipen i fristående verksamhet. Här råder helt enkelt inte lika villkor, då fristående verksamheter inte fattar beslut av konstitutionell karaktär.

Det finns redan en stor öppenhet i fristående skolor

Som framgår ovan vänder sig förbundet inte mot öppenhet och insyn i de fristående skolornas verksamhet. Våra medlemmar ställer sig bakom långt gående insyn i verksamheterna och deltar redan i informationsinsamling och granskning av sina verksamheter; dels genom nationella utvärderingar och uppgiftsinsamling till Skolverket via SCB, dels genom den regelbundna granskning som Skolinspektionen genomför, nu också tillsammans med den ägar- och ledningsprövning som vd, styrelseledamöter och ägare nu genomgår. Sådan ägar- och ledningsprövning omfattar idag inte de kommunala verksamheterna, varför här inte råder lika villkor. Ägar- och ledningsprövningen är omfattande och innehåller prövning av både vandel och kompetens. Inga av uppgifterna i ägar- och ledningsprövningen hos till tillsynsmyndigheterna omfattas av sekretess. Vi menar att det inte visats att det finns något problem med öppenheten utifrån dagens lagstiftning. Att bara hävda att offentlighetsprincipen ska gälla, och allt det regelverk som tillkommer med dem, utan att därmed visa på att det finns ett problem med öppenheten kan inte anses utgöra tillräcklig grund för att genomföra den omfattande föreslagna lagstiftningen.

När det gäller myndighetsutövning mot enskilda, som anges som ett exempel där det är av vikt att offentlighet råder, kan konstateras att en stor del av myndighetsutövningen mot enskilda utgör beslut i elevärenden, där uppgifterna i dem ändå skulle komma att sekretessbeläggas, t.ex. upprättande av åtgärdsprogram, beslut om särskilt stöd, anmälningar till socialtjänst och kommun osv. För flertalet av dessa beslut gäller också att de kan överklagas till förvaltningsdomstol eller prövas i Skolväsendets överklagandenämnd. Det kan konstateras att elever och vårdnadshavare i ganska stor omfattning vet om och använder sin rätt att få skolans myndighetsutövning prövad. I dagläget har överklagandena till Skolväsendets överklagandenämnd ökat med ca 70 procent och antalet prövade ärenden i förvaltningsdomstol ökar på liknande sätt. Även anmälningar till Skolinspektionen ökar överlag. Detta gäller oavsett huvudman, men är ett tydligt tecken på att enskilda elever/vårdnadshavare känner till och kan utnyttja sin rätt att få den myndighetsutövning som sker prövad. När det gäller den myndighetsutövning som avser betygsättning, finns redan i dag insamling av

betygsresultat via SCB till Skolverkets databaser. För resultat på nationella prov finns också inrapportering av resultaten till nationella databaser.

När det gäller insynen i övrigt har bestämmelserna i skollagen kring kommunens insynsrätt skärpts, där det sedan 1 januari 2015 tydligt anges att kommunens rätt till insyn också ska kunna tillgodose allmänhetens behov av insyn, vilket anges i de olika skolformskapitlen i skollagen.

Skolinspektionen har, av samma skäl, inför 2015 fattat beslut att alla fristående skolor ska besökas och granskas minst en gång per år; för de kommunala motsvarigheterna gäller vart tredje år, samt att endast ett visst urval av kommunala skolor besöks i tillsynen. Skolinspektionen gör också en noggrann granskning av den fristående skolhuvudmannens ekonomiska förhållanden, vilket inte heller sker av kommunal verksamhet. Skolinspektionen hänvisar den skärpta granskningen till just att Inspektionen också ska tillgodose allmänhetens rätt till insyn.

Som tidigare nämnts har ytterligare ett förslag genomförts från Friskolekommitténs betänkande, nämligen ägar- och ledningsprövning. Det är en mycket långt gående granskning av den fristående skolledningen och ägarna till verksamheten. Enbart de fristående huvudmännen granskas, medan de kommunala förtroendevalda inte omfattas av samma krav på kompetens eller godandel. I prövningen har tillsynsmyndigheterna (Skolinspektionen för fristående skolor och kommunerna för fristående förskolor) rätt att begära ut utdrag ur belastningsregistret på alla de brott som anges i olika straffrättsliga bestämmelser (alltså en vidare prövning än vad som sker av personal som möter barn och elever i verksamheten) samt granska alla uppgifter om ägares och lednings privata ekonomi som går att få fram, tillsammans med övriga uppgifter av vikt för att bedöma andel. Till skillnad från vad som framfördes i förslaget från Friskolekommittén gäller, som tidigare påpekats, ingen sekretess för uppgifterna hos tillsynsmyndigheterna. Det är alltså fritt fram för alla som är intresserade att granska ägares och lednings kompetens och andel för ledning av de fristående verksamheterna.

Skolverket har fått i uppdrag att sammanställa en databas där alla skolhuvudmän, kommunala såsom fristående, ska lämna noggranna uppgifter om verksamheterna för att allmänheten ska kunna kontrollera både kvalitet och förutsättningar hos de olika skolhuvudmännen och skolenheterna. Däri ingår uppgifter om såväl faktiska kunskapsresultat som elevernas upplevda trygghet, studiero, inflytandemöjligheter samt resurser på respektive skolenhet. Insamling av uppgifter har redan påbörjats och databasen kommer snart till användning i sin fulla potential. Se Förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet (2015:195).

Skolinspektionen samlar också in uppgifter i de så kallade skolenkäterna varje år, för de skolhuvudmän som ska granskas. I skolenkäterna sammanställs resultat på enhetsnivå utifrån intervjuer med elever, vårdnadshavare, personal och skolledning. Dessa uppgifter är offentliga hos Skolinspektionen.

Vi kan alltså konstatera att öppenheten redan idag är stor vad gäller uppgifter om de olika skolornas förutsättningar och resultat. Insynen och möjligheten att jämföra skolor med varandra har ökat kraftigt de senaste åren. Till skillnad från tillsynen av kommunala skolor, sker Skolinspektionens granskning av fristående skolor både mer frekvent och med täckning av alla enheter. Ekonomin i fristående skolor och hur resurserna används granskas också. Ägar- och ledningsprövning har vi redan berört. Enligt Skolinspektionen är skälet att det ska kunna tillgodose allmänhetens krav på insyn.

Proportionalitetsprincipen – överväger nyttan de negativa konsekvenserna som ett införande av offentlighetsprincipen innebär?

I prop. 2013/14:112 uttrycks regeringens bedömning: "Offentlighetsprincipen och ett meddelarskydd för anställda bör införas i fristående skolor. En utredning tillsätts för att analysera hur det i praktiken ska gå till och *finna former för genomförandet som inte onödigtvis ökar den administrativa bördan för skolor, förvaltningar och huvudmän för fristående skolor.*" (vår kursivering). Det framgår också av direktiven till utredningen, där utredaren ska analysera hur den administrativa bördan påverkas för små, medelstora och stora skolenheter och huvudmän.

Förbundet har tidigare bett Joakim Nergelius, professor i rättsvetenskap vid Örebro Universitet, att granska förslagen i betänkandet Ökad insyn i de fristående skolorna och göra ett rättsligt utlåtande om dessa. Professor Nergelius anförde i sitt utlåtande bland annat följande. "Även om offentlighetsprincipen är mycket viktig i svensk förvaltningstradition och betänkandet innehåller flera goda argument för varför denna bör införas även för fristående skolor, så kan det ifrågasättas om inte de nu framlagda förslagen kommer att drabba de många mindre företagen och aktörerna inom denna bransch oproportionerligt hårt."

Professor Nergelius konstaterar vidare att det i betänkandet saknas en helhetsanalys av förslagets ekonomiska konsekvenser. Han uttalar: "Däremot innebär det ett så tydligt gynnande av de större skolföretagen på de små företagens bekostnad som här föreslås att det måste ifrågasättas om förslaget är förenligt med svenska och europeiska konkurrensbestämmelser. Detta kan i synnerhet ifrågasättas eftersom förslaget bygger på oriktiga jämförelser mellan kommunal och privat skolverksamhet. Problemet förvärras av att förslagets ekonomiska konsekvenser av allt att döma blivit alldeles otillräckligt utredda."

Proportionalitetsprincipen är inom juridiken en princip som säger att åtgärder inte skall gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Enligt denna princip vägs olika intressen mot varandra och innebär att det skall råda balans mellan mål och medel. Den grundas på en allmän rättsstatlig och rättssäkerhetsprincip, som i Sverige har kommit till uttryck i lag i rättegångsbalken, men som även i övrigt ska beaktas när det allmänna fattar beslut som får konsekvenser för den beslutet gäller.

Förbundet har med stöd av SCB och Skolverkets statistik tagit fram siffror (oktober 2018) som visar att 91 procent av alla fristående skolor består av endast EN enhet. Det finns förvisso koncernhuvudmän med ett större antal förskolor och skolor. Ca 20 procent av eleverna går i dessa koncernskolor. Av dessa huvudmän som endast driver en enhet, visar samma statistik att dessa enheter också är förhållandevis små. Av de 91 procent skolhuvudmän som endast har en enhet, har mer än en tredjedel av grundskolorna färre än 100 elever. Av de fristående gymnasieskolorna har drygt en fjärdedel färre än 100 elever.

Men för de skolhuvudmän som bara har en enhet innebär ett införande av offentlighetsprincipen att dessa måste tillgodose alla de krav som den ställer avseende tillgänglighet, diarieföring, arkivering, sekretessprövning m m. inom ramen för just denna enhet och med den personal som skolan idag har tillgång till. Få av de mindre skolorna har tillgång till administrativ personal, de administrativa uppgifterna utförs vanligen av rektor. Till bilden hör att de största negativa konsekvenserna av ett införande av offentlighetsprincipen skulle drabba små fristående förskolor och skolor, som inte har möjligheter att centralt avsätta resurser för denna hantering, varken avseende personer eller kompetens. Det innebär också att kostnaderna härför inte kan fördelas på flera skolor, utan måste bäras av den enskilda skolan eller förskolan. Detta ska jämföras med en kommun med dess centrala förvaltning och tillgång till särskilt utbildad administrativ personal.

Mot bakgrund av vad som här anförs, anser vi därför att införandet av en offentlighetsprincip, med den administrativa börda detta skulle innebära, på inget sätt står i proportion till den nytta som ett sådant införande kan komma att medföra. Det skulle innebära en administrativ belastning som det idag inte finns någon finansiering för. Därmed skulle bristen på resurser både i form av reda pengar såväl som tid och kompetens drabba verksamheten på bekostnad av den kärnuppgift som skolorna har som uppdrag; nämligen undervisningen av eleverna. Detta administrativa och byråkratiska förslag drabbar därmed i förlängningen eleverna. Med dagens bekymmer om sjunkande resultat i skolorna, akut lärarbrist och en för personalen allt ökande administrativ börda, är det helt oacceptabelt att förslag genomförs som får sådana omfattande konsekvenser utan att nyttan för eleverna kunnat påvisas.

Utbildningsminister Anna Ekström (s) har i en interpellationsdebatt (Prot. 2018/19:82 26 april§ 14, Svar på interpellation 2018/19:124 om likvärdiga villkor för fristående och kommunala skolor) yttrat följande:

” Det gäller den ständigt ökande administrationen, som ett system likt det vi i Sverige har skapat hela tiden för med sig. Det är en viss balansgång att säkerställa att vi har transparens och insyn och koll på resultat och liknande och samtidigt se till att huvudmän, både fristående och kommunala, får ägna sin tid och sin kraft åt det som vi – handen på hjärtat – vet är allra viktigast för elevernas resultat, nämligen att genomföra och planera undervisning av hög kvalitet.”

Förbundet kan konstatera att ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor därmed kommer att innebära en administrativ och resurskrävande pålaga som på inget sätt ur ett elevperspektiv uppväger nyttan av införandet.

Möjligt att lösa efterfrågad information på annat sätt?

Förbundet har vid ett flertal tillfällen under såväl samråd med Friskolekommittén och utredningarna på området, såväl som i remissvar på förslag, framhållit att förbundet och medlemmarna inte är emot öppenhet, men däremot inte önskar införa ett kostsamt administrativt system.

En annan väg att gå skulle i stället kunna vara att reda ut vilka uppgifter och dokument som är av stort värde för allmänheten och som man på annat sätt inte kan få tillgång till genom den tillsyn, insyn och den ekonomiska redovisning som sker redan idag. Dessa uppgifter eller dokument skulle i så fall genom bestämmelser i skollagen kunna göras offentliga. Ett sådant förslag skulle vara betydligt mindre kostsamt genom att då undvika de administrativa krav som en offentlighetsprincip innebär, samtidigt som det uppfyller det behov av insyn som uppenbarligen inte anses tillfredsställas idag.

På ett sådant sätt skulle också lika villkor kunna uppnås på det viset att de fristående verksamheterna tillhandahåller vissa uppgifter och dokument som kan öka öppenheten, samtidigt som detta inte kräver den administration som kommunala skolhuvudmän har tillgång till genom centrala resurser avseende både kompetens och administrativa system.

Handlingsoffentlighet i fristående skolor

Det är framförallt konsekvenserna av handlingsoffentligheten i fristående skolor som förbundet mest vänder sig emot när det gäller ett införande av offentlighetsprincipen, just för kraven på administrativa system för hantering av de allmänna handlingarna och ställer stora krav på tid och kompetens för att fullgöra de skyldigheter som principen innebär.

Det har i tidigare betänkanden om ett införande av offentlighetsprincipen i fristående verksamheter konstaterats att Friskolornas riksförbund framfört oro för ökad administration och därmed ökade kostnader. Utredningarna har dock avfärdat oron med att utredningarna har varit i kontakt med olika kommunala företrädare som framfört att det enbart "är fråga om begränsade administrativa insatser". Det är ett mycket märkligt påstående eftersom det är ofrånkomligt att detta medför en ökad administrativ börda för de fristående skolorna.

Även professor Nergelius har kommenterat tidigare utredningars bristfälliga antaganden om den administrativa bördan, framförallt i betänkandet Ökad insyn i fristående skolor. Han anser att det finns flera exempel på hastigt dragna slutsatser, vilka stundtals verkar

vara mycket löst grundade. "Utredningen bedömer t.ex. att de kommunala skolorna endast behöver göra begränsade administrativa insatser för att hantera offentlighetsprincipen (s.95), samtidigt som man tidigare anfört att omfattningen av dessa insatser är svår att uppskatta (s.84).

Det innebär att konsekvenserna av en införd offentlighetsprincip inte tillräckligt beaktats och framförallt inte heller tillräckligt utretts. Förbundet anser därför att det är orimligt att införa så ingripande bestämmelser utan tillräcklig analys av vad handlingsoffentligheten idag innebär för kommunal skolverksamhet samt vad införandet därmed också skulle komma att innebära för de fristående skolorna.

Vad skulle omfattas av offentlighetsprincipen – blir det ökad insyn?

Ytterligare skäl för införande av handlingsoffentlighet är enligt förslagen i de olika utredningarna, liksom tidigare också Friskolekommittén i sitt betänkande, att ett sådant införande lämnar stort utrymme för insyn. Förbundet delar inte den uppfattningen utan ifrågasätter hur stor skillnaden i praktiken skulle bli med införande av handlingsoffentlighet, dvs. skulle nyttan och insynen öka markant?

Vi har gått igenom den dokumentation som vanligen hanteras i en skola och hos en huvudman, och försökt anta hur dessa kan komma att hanteras i verksamheten utifrån olika kategorier. På skolområdet gäller att handlingar, och uppgifter i dem, som huvudregel är offentliga. Innebär det då att den stora merparten av inkommande och upprättade handlingar blir offentliga? Förbundet har identifierat ett antal olika ärendegrupper, där uppgifterna i ärendena antingen ska vara offentliga eller sekretessbelagda. Ärendegrupperna är:

Elevärenden

Enligt huvudregeln ska uppgifter på skolområdet som huvudregel vara offentliga. Men flertalet uppgifter som dokumenteras i skolan rör elevvårdande ärenden. Där ska uppgifter om en enskild elev beläggas med sekretess. Resultat och närvaro ska enligt praxis dock vara offentliga. Dessa uppgifter samlas dock in som statistik av SCB och Skolverket och blir på det sättet offentliga redan idag. För uppgifter som rör skolhälsovården råder enligt hälso- och sjukvårdslagen samt patientdatalagen sträng sekretess.

Personalärenden

Av offentlighets- och sekretesslagen (OSL) framgår att offentlighet gäller för beslut om anställning, såvida det inte avser chefer. I övrigt gäller sekretess till skydd för enskilda personliga förhållanden för merparten av de personaladministrativa uppgifter som hanteras rörande personalen. Vi kan därför inte se att ett införande av offentlighetsprincipen heller i detta avseende skulle öka insynen i någon betydande utsträckning.

Ekonomiärenden

Idag granskas, som ovan påtalats, en fristående huvudmans ekonomi mycket nogsamt av Skolinspektionen. Inspektionen är ständigt uppkopplad mot Upplysningscentralen, vilket gör att Inspektionen har tillgång till omedelbar information för det fall en fristående huvudmans ekonomi förändras till det sämre. Vidare granskas ekonomin i övrigt noga vid varje inspektion. Flertalet fristående skolor drivs såsom aktiebolag och redovisar därmed öppet sina ekonomiska uppgifter genom sin årsredovisning. Även ägare och ledning måste redovisa ekonomiska uppgifter till Skolinspektionen.

Övriga ekonomiska överväganden i handlingar kan komma att sekretessbeläggas med stöd av bestämmelserna om skydd för det allmännas ekonomiska intressen. Av 19 kap. OSL framgår följande: 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.

Avseende de uppgifter som avser ekonomiska frågor kan förbundet därmed inte se att ett införande av offentlighetsprincipen skulle öka insynen.

Övrig dokumentation och uppgifter i verksamheten

Den dokumentation och de uppgifter som i övrigt hanteras av en fristående skolhuvudman avser t.ex. styrning och ledning av skolan. Det kan förmodas att flertalet uppgifter en styrelse fattar beslut om kan komma att sekretessbeläggas med stöd av skydd för enskilda respektive för affärs- eller driftsförhållande.

Sammanfattningsvis ser vi alltså inte att ett införande av offentlighetsprincipen i någon högre grad skulle öka insynen i fristående skolor. Den är redan i dag god och tas tillvara av tillsynsmyndigheten Skolinspektionen samt genom statistiska uppgifter via SCB och Skolverket.

Konsekvenser av förslagen

Utredningen bortser helt från skillnaderna mellan en kommunal huvudman och en fristående skola. En kommun utgör en myndighet och har under lång tid arbetat under offentlighetsprincipen, just utifrån kraven på allmänhetens rätt till konstitutionell kontroll. Där finns centrala dokumenthanteringssystem med tillgång till registerorer, kommunjurister, arkivarier m fl stödfunktioner för hanteringen av registrering, dokumenthantering och sekretessprövning av allmänna handlingar. Det är alldeles omöjligt att förbise detta när man ska bedöma följderna av att alla huvudmän ska omfattas av offentlighetsprincipen. Utredningen jämför en liten fristående skolhuvudman med en liten kommun. Även den minsta kommunen har tillgång till ett centralt dokumenthanteringssystem med stödfunktioner som innebär att kommunens skolor, om så kommunen endast har en enda skola, får stöd i sin dokumenthantering och i de tillgänglighetskrav som offentlighetsprincipen medför.

Kommunerna har lång erfarenhet av att hantera offentlighetsprincipen, och har därmed en betydande kunskap om densamma. Kommunerna har dessutom central expertis till förfogande, som stödjer de olika förvaltningarna och dess utförandeenheter med system för diarieföring och råd, anvisningar och bedömningar vad gäller tillämpning av offentlighetsprincipen. Inte desto mindre finns skäl att anta att en viss underregistrering sker i förhållande till lagstiftningens krav. Att lagstiftningen är komplicerad att tillämpa även för de som idag omfattas av offentlighetsprincipen visas exempelvis av att när Tidskriften Scoop 2014 granskade hur kommunala skolor hanterar offentlighetsprincipen var det var fjärde skola som inte nådde upp till lagstiftningens krav.

2017 kommenterade dåvarande justitiekansler Anna Skarhed rapporten "På väg mot en digital offentlighetsprincip" på följande sätt: "Jag undrar om det ens går att utbilda för detta. Jag tänker på mina mycket, mycket skickliga medarbetare som sitter och kliar sig i huvudet och som är åravis utbildade på detta och tycker ändå att det är svårt. Då brukar jag säga att vi har en lagstiftning som är så krånglig att inte ens experterna förstår den och kan tillämpa den. Det är ju inte okej." (Journalistpodden #131, 2017, Hur fungerar den analoga offentlighetsprincipen i det digitala Sverige?)

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten har rätt att få ta del av allmänna handlingar i den mån uppgifterna i dem är offentliga. För att kunna hantera och pröva ett utlämnande, måste verksamheten ha ett system för att registrera och diarieföra handlingar så att dessa lätt går att återfinna.

Förslaget innebär alltså att en fristående skola blir skyldig att registrera alla upprättade och inkomna handlingar. Det omfattar t.ex. all mailkonversation som föräldrar har med lärare kring sina barn eller interna mail som sänds mellan olika verksamhetsnivåer. Detta är ett av de större problemen med ett införande av offentlighetsprincipen. Att införa ett sådant fysiskt system samt skapa tid och kompetens att hantera registreringen bland alla i personalen innebär stora kostsamma konsekvenser för den fristående skolan. Själva systemet i sig, som torde utgöras av mjukvara samt installation och därefter drift och underhåll, är kostsamt. Även att anställa administrativ personal som kan hantera diarieföringen innebär att medel satsas på administrativa sysslor där resurserna i stället borde gå till undervisning och på så sätt komma eleverna till del.

Offentlighetsprincipen innebär också att handlingar ska kunna sekretessbedömas och lämnas ut på dagen. Därför ställer offentlighetsprincipen krav på att verksamheten ska vara tillgänglig för allmänheten varje dag. Som vi tidigare framfört gäller att drygt 90 procent av de fristående huvudmännen bedriver verksamhet endast i en skola. Av dessa är flertalet av skolorna mycket små och har ingen administrativ personal anställd, utan rektor handhar administrationen. På loven är skolorna stängda och personalen har ferieledigt eller semester. Även en rektor torde ha lagenlig rätt till semester. Det innebär alltså att en skola kan vara helt stängd under en längre period. Det är helt osannolikt att en sådan mindre skola skulle ha resurser att upprätthålla den tillgänglighet som krävs, med öppettider varje helgfri vardag och med möjlighet att hantera begäran om att få del

av allmänna handlingar samt göra sådana sekretessbedömningar som ställer höga krav på juridisk kompetens.

Professor Nergelius konstaterar i sitt utlåtande rörande konsekvensbeskrivningen i det tidigare betänkandet följande.

”De verkligt allvarliga bristerna gäller dock de löst grundade antagandena om vilka kostnader ett införande av offentlighetsprincipen skulle medföra för de enskilda skolföretagen i allmänhet samt för de mindre (dvs det stora flertalet av dem) i synnerhet. Här finns påtagliga brister gällande såväl allmänna resonemang som konkreta beräkningar.”

”Även om det rent objektivt kan finnas goda skäl för att införa handlingsoffentlighet i fristående skolor så framstår förslagen i denna utredning till stor del som otillräckligt grundade och genomtänkta. Förståelsen för de problem som förslagen kan komma att vålla de många små och medelstora skolorna är anmärkningsvärt liten och likheten mellan fristående och kommunala skolor i detta hänseende har överdrivits kraftigt. ... Utredningen har som framhållits flera allvarliga brister och bör enligt min bestämda uppfattning inte kunna läggas till grund för lagstiftning.”

Även andra utredningar har gjorts, där möjligheten av att införa offentlighetsprincipen diskuterats. I betänkandet Privata utförare – kontroll och insyn (SOU 2013:53) sägs följande på s. 241: ”Ett krav på privata utförare att tillämpa offentlighetsprincipen skulle också leda till en kraftigt ökad administrativ börda. En privat utförare har inte nödvändigtvis samma system för exempelvis dokumentation och diarieföring som en kommunal förvaltning. Det skulle kunna bli mycket kostsamt för privata utförare att tvingas anpassa sig till ett sådant krav.

Från ett mer praktiskt perspektiv torde det också som konstaterats i förarbetena till nuvarande bestämmelse vara svårt att få offentlighetsprincipen att fungera hos en privat utförare. Det är inte alltid enkelt för erfarna kommunala tjänstemän och förtroendevalda, som ändå torde vara väl bekanta med regelverket, att tillämpa offentlighetsprincipen. Hos privata utförare finns normalt sett ingen större kunskap och erfarenhet inom detta område. Det är inte heller rimligt eller realistiskt att anställda hos privata utförare skulle tvingas genomgå särskild utbildning i dessa frågor. Att införa ett krav på att privata utförare ska tillämpa offentlighetsprincipen är följaktligen enligt utredningens bedömning inte möjligt ... ”

Man har alltså kommit fram till en helt annan bedömning avseende konsekvenserna för införandet av offentlighetsprincipen i ovanstående betänkande om kontroll och insyn av privata utförare. Men hänsyn tagen till vad som sagts där, blir det än väsentligare att underlaget till förslagen om att införa offentlighetsprincipen i fristående verksamheter är väl analyserat och kostnaderna verkligen utretts till fullo. Det är inte rimligt att två särskilda utredare kommer fram till diametralt motsatta resultat i samma fråga. Det visar tydligt att frågan är komplicerad och därför är det av största vikt att konsekvenserna

utreds mycket noggrant, vilket vi menar hittills inte har skett, varken i den nu föreliggande promemorian eller i de tidigare betänkandena.

Förbundet har fått tydliga signaler från våra medlemmar, framförallt de mindre huvudmännen, rörande konsekvenserna av ett införande av handlingsoffentligheten. De befarar så stora ökade kostnader att det riskerar skolans fortlevnad. Våra medlemmar beräknar att ett system för att hantera diarieföring, gallring och arkivering samt personal som också måste ha specialistkompetens kring sekretessprövning, kommer att uppta stora kostnader, både såsom engångskostnad för inköp av system, samt fortlöpande kostnader för personal.

Det är svårt att beräkna hur många tjänster som krävs för att tillgodose de nya kraven – där har förbundet förståelse för de bristfälliga konsekvensbeskrivningarna i betänkandet. På mindre och medelstora skolor bör dock åtminstone en heltidsanställd administratör arbeta, enligt våra medlemmars bedömning. Eftersom offentlighetsprincipen ställer krav på skyndsam handläggning vid utlämnade av handling, är det svårt att se att mindre än heltidstjänst kan komma ifråga. En heltidsanställd administratör kostar i dag ca 400.000 – 500.000 kr i totala lönekostnader. Förslaget riskerar därför att mindre skolor kan tvingas lägga ned. Kostnaderna för kompetensutveckling och specialistkompetens kan inte uppskattas utan större utredningsmöjligheter, förbundet kan bara konstatera att någon sådan konsekvensutredning inte gjorts.

Det är också svårt att beräkna kostnaden för ett tillräckligt datorstöd för dokumenthantering eftersom det är något beroende på huruvida skolhuvudmannen utgörs av en koncern med flera enheter eller inte. Däremot måste systemet tåla en fullriggad diarieföring och ha alla funktioner, även om det är en mycket liten skola som ska använda systemet, med ett fåtal handlingar.

Ytterligare en konsekvens av införandet av offentlighetsprincipen har framförts av en av våra medlemmar: "Om förslaget skulle införas i sin helhet ser jag stora ekonomiska konsekvenser men jag oroar mig ännu mer för den förändring det innebär att ha det administrativa fokus som vi kommer att behöva ha i allt vi gör." Det är en konsekvens som förslagen om ett införande av offentlighetsprincipen inte alls beaktar. Vi vill återigen framföra vår oro för att resurser tas i anspråk för administrativa göromål, i stället för att komma eleverna till del.

Vi vill också i detta sammanhang peka på ESO-rapporten "Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser", rapport 2018:5. Av den framgår det bland annat att det finns en hel del brister i många av de konsekvensanalyser som genomförs i Sverige. En viktig del av konsekvensanalysen, som ofta saknas, är att konsekvenserna av ett beslutsförslag ställs mot ett eller flera relevanta alternativ och att alla relevanta konsekvenser (både kostnader och nyttor) identifieras i alla berörda alternativ och om möjligt värderas och kvantifieras. Detta förutsätter att problemet är identifierat så att förslaget verkligen bidrar till att reducera problemet och att uppnå

målet. Förbundet anser att detta saknas i de utredningsförslag som framlagts rörande att fristående skolor ska omfattas av offentlighetsprincipen.

Meddelarskydd i fristående skolor

Förbundet har i sig inget emot att meddelarskydd införs för personal i fristående skolor, men vill åter peka på den oklarhet som råder om huruvida detta är förenligt med regelverket för börsnoterade företag. Däremot vänder sig förbundet mot att offentlighetsprincipen införs i de delar som handlar om handlingars offentlighet. Därför bör bestämmelser om meddelarskydd i stället införas i skollagen, i stället för att göra OSL tillämplig i denna del.

Friskolornas riksförbund
2019-05-01



Ulla Hamilton
VD



Gudrun Rendling
Förbundsjurist

Till

1. Friskolornas riksförbud
2. Svenskt Näringsliv

MAR-implikationer av förändringar i meddelarfriheten i börsnoterade skolföretag

Den föreslagna förändringen av meddelarfriheten i börsnoterade skolföretag innebär att meddelarfriheten, till skillnad från idag, skulle bryta igenom även avtalad sekretess. Det skulle löpa en beaktansvärd risk att medföra att ett sådant företag inte kan besluta om s.k. uppskjutet offentliggörande av insiderinformation, eftersom konfidentialitet inte kan säkerställas. Den möjligheten är av grundläggande betydelse för ett börsbolags normala informationshantering och lagförslaget bör därför ändras så att denna effekt inte uppkommer.

Slutsatser

Att förändra meddelarfriheten i börsnoterade skolföretag – på ett sätt som innebär att envar har rätt att utan hinder av röjandeförbudet i artikel 10 i MAR *och* utan hinder av avtalad sekretesskyldighet muntligen lämna insiderinformation till grundlagsskyddade medier för publicering – skulle löpa en beaktansvärd risk att medföra att ett börsnoterat skolföretag inte kan använda sig av möjligheten till uppskjutet offentliggörande av insiderinformation i artikel 17.4 i MAR. Det skulle i så fall innebära en så långtgående inskränkning i möjligheterna för ett sådant företag att på ett normalt och ändamålsenligt sätt förhålla sig till sina informationsförpliktelser som börsbolag, att det är tveksamt om det alls vore möjligt att upprätthålla en börsnotering på hanterliga premisser.

Det föreliggande lagförslaget bör därför ändras, så att det åstadkoms att meddelarfrihet inte gäller om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt (t.ex. röjandeförbudet i artikel 10 i MAR) – dvs. vad som redan idag gäller enligt 5 § i 2017 års meddelarskyddslag – eller så att det på annat sätt åstadkoms att meddelarfriheten inte bryter igenom avtalad tystnadsplikt.

Bakgrund

Offentlighetsprincipen gäller idag inte i börsnoterade skolföretag.

I börsnoterade skolföretag, liksom f.ö. bl.a. börsnoterade företag som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet, gäller dock redan idag meddelarfrihet enligt vad som särskilt föreskrivs i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Rätten att lämna uppgifter enligt den lagen gäller emellertid inte om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt (se 5 §).

I anledning av lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor* (U2018/00617/GV) anförde Lagrådet bl.a. följande.

”För börsnoterade bolag gäller omfattande och detaljerade regler om informationsgivning. Grundläggande bestämmelser finns i EU:s marknadsmissbruksförordning, lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Finansinspektionen har utfärdat närmare föreskrifter om verksamhet på marknadsplatser (FFFS 2007:17). Till detta kommer att en börs har regler för verksamheten på handelsplatsen, som de listade bolagen åtar sig att följa.

En bärande tanke i regelsystemet är att bolagen ska offentliggöra kurspåverkande information så snart som möjligt och på ett samlat sätt så att alla på marknaden får informationen samtidigt. Det förefaller sannolikt att regelsystemet påverkas, om offentlighetsprincipen ska gälla för vissa bolag så att en enskild när som helst kan få ut uppgifter från bolaget och så att tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarfrihet gäller för bolagets anställda. Det är inte givet vilken betydelse gällande bestämmelser om sekretess kan få.

I sammanhanget finns anledning att överväga i vilken mån en utvidgning av handlingsoffentligheten till börsnoterade privata aktörer kan komma i konflikt med unionsrättsliga krav. Att tryckfrihetsförordningen som grundlag kan tillämpas utan hinder av unionsrättsliga krav medför inte utan vidare att den ordningen gäller för rättsområden där vanlig lag föreskriver att tryckfrihetsförordningen ska tillämpas.

Innan dessa frågor har analyserats närmare kan Lagrådet inte tillstyrka lagstiftning i enlighet med förslagen i remissen.”

Mot denna bakgrund har en utredare biträtt Utbildningsdepartementet med att utifrån bl.a. EU-rätten analysera om lagförslagen i lagrådsremissen behöver kompletteras för att offentlighetsprincipen ska kunna införas hos huvudmän för fristående skolor som är börsnoterade aktiebolag eller dotterbolag till börsnoterade aktiebolag. Utbildningsdepartementet har avgivit promemorian *Offentlighetsprincipen i börsnoterade skolföretag* (U2019/00336/GV). I promemorian dras slutsatsen att lagrådsremissens förslag inte är oförenligt med EU:s marknadsmissbruksförordning (MAR) och att någon komplettering av lagförslagen i lagrådsremissen inte behöver göras.

Undertecknad har ombetts att analysera vilken betydelse den föreslagna förändringen av meddelarfriheten skulle ha för börsnoterade skolföretag när det gäller deras möjlighet att besluta om s.k. uppskjutet offentliggörande av insiderinformation enligt artikel 17.4 i MAR.¹ Undertecknad har inte haft i uppdrag att anlägga synpunkter på lagrådsremissens förslag eller departementets promemoria i några andra avseenden.

Den i detta utlåtande diskuterade frågan behandlas med utgångspunkt i svenska förhållanden. Behandlingen utgår från att det berörda börsföretaget är svenskt och noterat i Sverige och att svensk rätt är tillämplig. Den till buds stående tiden har inte medgivit genomförande av någon komparativ analys av frågan.

¹ Bestämmelsen i artikel 17.4 återges visserligen i Utbildningsdepartementets promemoria (s. 18) men ingen analys redovisas beträffande lagförslagets implikationer för tillämpningen av den bestämmelsen.

Undertecknad är advokat och delägare i Advokatfirman Vinge med aktiebolagsrätt och aktiemarknadsrätt som specialdiscipliner. Jag har varit verksam vid advokatfirman i cirka tjugo år, är ledamot i Aktiemarknadsnämnden och särskild rådgivare till nämndens kansli och har tidigare varit ledamot i Nasdaq Stockholms bolagskommitté. Jag har publicerat böcker och ett stort antal artiklar i ämnen som rör mina specialdiscipliner. Jag är mycket frekvent anlitad som rådgivare till börsbolag angående deras efterlevnad av MAR och undervisar även i ämnet. Jag är ledamot av huvudstyrelsen för Sveriges advokatsamfund.

Ett par av de svenska börsnoterade skolföretagen är klienter hos den advokatfirma där jag är verksam.

Uppskjutet offentliggörande av insiderinformation (artikel 17.4 i MAR)

Enligt artikel 17.1 i MAR ska en emittent (dvs. ett börsbolag) så snart som möjligt informera allmänheten om insiderinformation som direkt berör den emittenten.

Eftersom insiderinformation kan uppkomma även i över tiden pågående men ännu inte fullbordade processer (se artikel 7.2 och 7.3 i MAR) är det av synnerligen stor betydelse att ett börsbolag inte undantagslöst måste offentliggöra insiderinformation så snart den uppkommer.

Enligt artikel 17.4 i MAR får därför emittenten skjuta upp offentliggörandet av insiderinformation, förutsatt att följande villkor är uppfyllda:

- a) Omedelbart offentliggörande skadar sannolikt legitima intressen för emittenten.
- b) Det är inte sannolikt att ett uppskjutet offentliggörande vilseleder allmänheten.
- c) Emittenten kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell.²

Före införandet av MAR fanns visserligen en regel liknande artikel 17.4 i det tidigare marknadsmissbruksdirektivet, genomförd i Sverige genom en bestämmelse i 15 kap. 7 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Den tillämpades dock i praktiken mycket sällan, eftersom regelverket därutöver ansågs innefatta en s.k. *realitetsprincip*. Realitetsprincipen innebar, förenklat, att insiderinformation visserligen mycket väl kunde uppkomma i ett visst skede av ett ännu icke fullbordat förlopp men att offentliggörandeskyldighet ändå inte inträdde förrän saken hade blivit en fullbordad *realitet*. Det innebar t.ex. att ett börsbolag som (i) befann sig i känsliga förhandlingar om större företagsförvärv, företagsavyttringar, ordrar, samarbeten eller andra transaktioner, (ii) övervägde betydelsefulla ledningsförändringar eller omstruktureringar, (iii) befann sig i diskussioner som skulle kunna leda till ett uppköpserbud eller (iv) var i förberedelsearbetet inför en finansiell rapport, kunde avvakta med offentliggörande till dess att avtal om transaktionen faktiskt hade träffats, förändringen eller omstruktureringen faktiskt var beslutad, ett uppköpserbud faktiskt lämnats eller den schemalagda tidpunkten för godkännande och publicering av den finansiella rapporten inträtt.³ Möjligheten att avvakta inträffandet av en realitet var som redan berörts av mycket stor betydelse. Om en sådan möjlighet inte skulle föreligga vore börsbolagen hänvisade till att fortlöpande kommunicera allsköns preliminärinformation till marknaden, med betydande risk för att därmed

² I artikel 17.7 i MAR anges vad som i och för sig följer redan av artikel 17.1 jämförd med artikel 17.4, nämligen att när den tredje uppskjutandeförutsättningen (att konfidentialitet kan säkerställas) inte är uppfylld ska emittenten så snart som möjligt offentliggöra insiderinformationen i fråga. I artikel 17.8 anges vidare att om en emittent selektivt röjer insiderinformation till en utomstående ska informationen offentliggöras samtidigt (eller så snart som möjligt om det rör sig om ett oavsiktligt röjande). Undantag görs endast om mottagaren är skyldig enligt lag eller avtal att inte röja informationen. En ytterligare förutsättning är att den selektiva informationsgivningen inte strider mot röjandeförbudet i artikel 10.

³ En förutsättning var att det inte inträffade något informationsläckage under mellantiden.

omintetgöra fullbordandet av den transaktion (eller motsvarande) som informationen avser och till föga gagn för en aktiemarknad vars intresse av transparens typiskt sett knyter till erhållande av information som är av erforderlig substans och relevans.

Realitetsprincipen avskaffades genom MAR. Någon avsikt att i grunden förändra börsbolagens informationsgivning förelåg emellertid inte. Realitetsprincipens fundamentala betydelse för regelverkets funktion kom i stället att ersättas av uppskjutandemöjligheten i artikel 17.4.

Utan vare sig en realitetsprincip eller en uppskjutandemöjlighet skulle ett börsbolag inte på ett för bolaget eller marknaden fungerande och ändamålsenligt sätt kunna förhålla sig till sina informationsförpliktelser som börsbolag. Erfarenheten av hur svenska börsbolag tillämpar MAR sedan förordningen började gälla sommaren 2016 visar också att uppskjutet offentliggörande i praktiken är regel snarare än undantag för alla börsnoterade företag när det gäller insiderinformation om över tiden pågående men ännu inte fullbordade förlopp.

Meddelarfrihet i privat verksamhet

Enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har var och en som huvudregel rätt att lämna uppgifter till media för publicering även om uppgifterna omfattas av den tystnadsplikt som följer av en bestämmelse om sekretess (1 kap. 7 § TF). I undantagsfall kan dock en meddelare ändå straffas för sitt uppgiftslämnande. Det rör sig om fall där utlämnandet av uppgifter omfattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet eller ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess, dvs. sådan sekretess som enligt särskilda bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) inskränker rätten enligt TF och YGL att meddela eller offentliggöra uppgifter (7 kap. 22 § TF).

I den privata sektorn viker dock meddelarfriheten i TF och YGL för avtalade tystnadsplikter. Om det t.ex. finns ett sekretessavtal mellan ett bolag och en medarbetare kan bolaget t.ex. göra gällande påföljder för avtalsbrott mot den medarbetare som lämnat konfidentiella uppgifter till en journalist. Vissa undantag finns dock.⁴

När här talas om avtalade tystnadsplikter avses såväl explicita sekretessavtal som den avtalsrättsliga tystnadsplikt som följer av allmänna principer om lojalitetsplikt i anställningsförhållanden.⁵ Privatanställda är således normalt underkastade avtalad tystnadsplikt som inte viker för meddelarfrihet.

I vissa statligt eller kommunalt ägda bolag m.m. gäller meddelarfrihet enligt 13 kap. 2 § OSL, dock inte för ledningspersoner. Denna meddelarfrihet har visserligen inte grundlagsstatus men ger materiellt sett samma skydd. Meddelarfriheten bryter således såväl lagstadgad som avtalad tystnadsplikt på samma sätt som meddelarfriheten i TF och YGL gör i den offentliga sektorn.

⁴ Enligt 4 § lagen (2018:558) om företagshemligheter är det inte ett obehörigt angrepp på en företagshemlighet att offentliggöra eller för en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott med fängelse i straffskalan eller kan anses utgöra något annat missförhållande och offentliggörandet eller avslöjandet sker till skydd för allmänintresset. Även lagen (2016:749) om ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden slår ut avtalad tystnadsplikt (se, uttryckligen, 3 § i den lagen). Det rör sig emellertid i dessa fall inte om generella möjligheter att röja vilken information som helst. Bestämmelserna kommer i spel först i händelse av misstankar om brottslighet eller andra allvarliga missförhållanden och har därför inte de övergripande implikationer för ett börsbolags möjlighet att tillämpa artikel 17.4 i MAR som diskuteras i detta utlåtande. Även Europakonventionen (EKMR) kan i vissa ytterligare särpräglade fall slå ut avtalad tystnadsplikt (se t.ex. Fahlbeck, *Lagen om företagshemligheter*, 4 uppl. 2019, s. 102 ff., och även, ang. utrymmet för obligationsrättslig verkan utanför företagshemlighetslagen av tystnadspliktsavtal i strid med 4 § i den lagen, a.a., s. 91 not 97).

⁵ AD 1994 nr 79 och SOU 2017:45 s. 68 och 77.

2017 års meddelarskyddslag föreskriver, i förhållande till verksamhetsutövaren, meddelarfrihet för medarbetare i offentligt finansierad verksamhet inom vård, skola och omsorg. Rätten att lämna uppgifter gäller emellertid inte, enligt 5 § i den lagen, om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt.⁶ Inom lagens tillämpningsområde får således inte heller verksamhetsutövaren vidta några åtgärder mot den som utnyttjat sin meddelarfrihet. Meddelarfriheten har då företräde framför eventuell avtalad tystnadsplikt. *Utänför* lagens tillämpningsområde, i händelse av lagstadgad tystnadsplikt, får meddelarfriheten vika för tystnadsplikten och verksamhetsutövaren får göra gällande påföljder för avtalsbrott.⁷

Artikel 21 i MAR:⁸

”Om information offentliggörs eller sprids och om rekommendationer tas fram eller sprids för journalistiska ändamål eller andra uttrycksformer i medierna, ska sådant offentliggörande eller sådan spridning av information, vid tillämpning av artiklarna 10, 12.1 c och 20, bedömas med beaktande av bestämmelserna om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier samt de regler och normer som är tillämpliga på journalistyrket, om inte a) de berörda personerna eller personer nära knutna till dessa direkt eller indirekt får fördel eller vinst från offentliggörandet eller spridandet av den aktuella informationen, eller b) informationen offentliggörs eller sprids med avsikt att vilseleda marknaden när det gäller utbud och efterfrågan av eller pris på ett finansiellt instrument.”

Artikel 21, som tillkom efter Europaparlamentets behandling av MAR, klargör bl.a. att meddelarfrihet enligt nationell rätt som utgångspunkt har företräde framför rójandeförbudet i artikel 10. I förarbetena till lagstiftningen om anpassning till marknadsmissbruksförordningen och genomförande av marknadsmissbruksdirektivet gjordes därför bedömningen att bestämmelserna i lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och MAR inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL.⁹ Även om den närmare innebörden av artikel 21 delvis är oklar torde det vara klart att bestämmelsen i vart fall inte innebär att möjligheterna att röja just *insiderinformation* till medier är avsedda att vara *större* än möjligheterna enligt nationell rätt att röja *annan* konfidentiell information för motsvarande ändamål. Det torde i sin tur för svenskt vidkommande innebära att meddelarfriheten i TF och YGL – som visserligen i och för sig inte är begränsad till den offentliga sektorn men i den privata sektorn viker för avtalade tystnadsplikter – ger en medarbetare i ett börsbolag rätt att straffritt (dvs. utan offentlighetsrättslig sanktion) lämna insiderinformation till medier utan hinder av rójandeförbudet i artikel 10 *men* att sådant rójande ändå normalt innebär avtalsbrott i förhållande till arbetsgivaren.¹⁰

Innebörden av den föreslagna förändringen av meddelarfriheten i börsnoterade skolföretag

Enligt det föreliggande lagförslaget skulle meddelarfriheten i skolföretag förändras på så sätt att den inte längre skulle omfattas av 2017 års meddelarskyddslag utan i stället ges samma innebörd och räckvidd som idag gäller i statliga och kommunala verksamheter enligt 13 kap. 2 § OSL. Detta skulle, enligt vad som följer av resonemangen i Utbildningsdepartementets promemoria, innebära att meddelarfriheten skulle bryta igenom såväl lagstadgad som avtalad tystnadsplikt.¹¹

⁶ Se prop. 2016/17:31 s. 60.

⁷ I Utbildningsdepartementets promemoria, s. 43, dras slutsatsen att rójandeförbudet i artikel 10 i MAR torde vara att betrakta som en tystnadsplikt föreskriven i lag.

⁸ Se även skäl 77 till MAR samt artikel 4.5 och skäl 28 i marknadsmissbruksdirektivet.

⁹ Prop. 2016/17:22 s. 91 ff.

¹⁰ Redan allmänna regler innebär alltså i nu aktuellt hänseende i praktiken samma sak som följer av 2017 års meddelarskyddslag såsom dess tillämpningsområde begränsas av § 5 i lagen.

¹¹ Både enligt 2017 års meddelarskyddslag och enligt 13 kap. 2 § OSL gäller undantag för vissa ledningspersoner.

I ett börsnoterat skolföretag skulle detta konkret innebära att en medarbetare skulle ha rätt att utan hinder av röjandeförbudet i artikel 10 i MAR *och* utan hinder av avtalad sekretesskyldighet muntligen lämna insiderinformation till grundlagsskyddade medier för publicering.

Meddelarfrihet i börsnoterade skolföretag och möjligheten att besluta om uppskjutet offentliggörande av insiderinformation

En av förutsättningarna för att ett börsbolag ska få skjuta upp offentliggörandet av insiderinformation är att börsbolaget kan säkerställa att informationen förblir konfidentiell (artikel 17.4 i MAR). Om börsbolaget inte gentemot sina medarbetare kan upprätthålla avtalad tystnadsplikt med avseende på insiderinformation som muntligen röjs till medier ter det sig svårt för börsbolaget att med fog kunna hävda att den informationens konfidentialitet ändå kan säkerställas. Uppskjutandemöjligheten skulle i så fall i princip aldrig kunna användas.

Det finns visserligen en möjlighet att EU-domstolen skulle finna att uppskjutandeförutsättningen i punkten c) i artikel 17.4 i MAR får anses vara uppfylld *även om* börsbolaget inte råder över medarbetares muntliga röjanden av insiderinformation till medier. Den i regelverket (se not 8 ovan) betonade vikten av att MAR:s bestämmelser och upprätthållandet av opinionsfriheterna kan förenas talar för en sådan tolkning. Saken är emellertid ännu oprövad och jag vill beteckna ett sådant utfall som mindre sannolikt eller i vart fall högst osäkert. Uppskjutandebestämmelsen bygger på den självklara och tydliga förutsättningen att ett uppskjutande får upprätthållas endast om börsbolaget råder över informationens spridning, t.ex. genom att med bindande avtalsrättslig verkan kunna ålägga sina medarbetare tystnadsplikt. Det är mycket osäkert om enbart det förhållandet att meddelarfriheten fyller ett angeläget syfte berättigar en tolkning som innebär att börsbolaget anses kunna säkerställa konfidentialitet när i själva verket informationen får röjas utan vare sig offentlighetsrättsliga eller privaträttsliga konsekvenser.

Att förändra meddelarfriheten i börsnoterade skolföretag – på ett sätt som innebär att envar har rätt att utan hinder av röjandeförbudet i artikel 10 i MAR *och* utan hinder av avtalad sekretesskyldighet muntligen lämna insiderinformation till grundlagsskyddade medier för publicering – skulle därför löpa en beaktansvärd risk att medföra att ett börsnoterat skolföretag inte kan använda sig av möjligheten till uppskjutet offentliggörande av insiderinformation i artikel 17.4 i MAR. Det skulle i så fall, av ovan redovisade skäl, innebära en så långtgående inskränkning i möjligheterna för ett sådant företag att på ett normalt och ändamålsenligt sätt förhålla sig till sina informationsförpliktelser som börsbolag, att det är tveksamt om det alls vore möjligt att upprätthålla en börsnotering på hanterliga premisser. Eftersom frågan inte är övervägd i lagstiftningsärendet saknas också konsekvensanalys.

Det föreliggande lagförslaget bör av ovan angivna skäl ändras, så att det åstadkoms att meddelarfrihet inte gäller om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt (t.ex. röjandeförbudet i artikel 10 i MAR) – dvs. vad som redan idag gäller enligt 5 § i 2017 års meddelarskyddslag – eller så att det på annat sätt åstadkoms att meddelarfriheten inte bryter igenom avtalad tystnadsplikt.

25 april 2019



Erik Sjöman

Friskolornas Riksförbund

Box 55545

102 04 Stockholm

UTLÅTANDE

Undertecknad har blivit ombedd av Ulla Hamilton, VD för Friskolornas Riksförbund, att skriva ett rättsligt utlåtande rörande vissa aspekter på de förslag som i betänkandet SOU 2015:82, Ökad insyn i fristående skolor lagts fram av den s.k. Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor. Det rör sig här främst om de konkurrensnackdelar som små och medelstora skolföretag kan komma att drabbas av om förslagen i utredningen skulle genomföras. Även om offentlighetsprincipen är mycket viktig i svensk förvaltningstradition och betänkandet innehåller flera goda argument för varför denna bör införas även för fristående skolor, så kan det ifrågasättas om inte de nu framlagda förslagen kommer att drabba de många mindre företagen och aktörerna inom denna bransch oproportionerligt hårt.

INLEDNING OCH BAKGRUND

Det nu aktuella och här kommenterade betänkandet får ses som en del av eller ett led i en pågående och i och för sig ganska omfattande lagstiftningsverksamhet rörande flera under de senaste decennierna konkurrensutsatta delar av den offentliga sektorn. Såvitt gäller skolektorn grundas detta främst på en sexpartiuppgörelse i riksdagen som ingicks i maj 2013. Därefter har den s.k. Friskolekommittén lämnat förslaget Friskolorna i samhället (SOU 2013:56). Regeringen utvecklade skälen för varför offentlighetsprincipen bör omfatta de fristående skolorna i prop 2013/14:112, Villkor för fristående skolor (särskilt s. 66 ff) och efterlyste där även ytterligare utredning av hur detta skulle lösas rent lagtekniskt.¹ Den del av offentlighetsprincipen som gäller meddelarfrihet för anställda (bl.a. men inte enbart s.k. *whistleblowers*) behandlas i SOU 2013:79, Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Vissa andra i sammanhanget relevanta ekonomiska frågor behandlas därutöver av den sittande s.k. Skolkostnadsutredningen (U 2014:14), som det kan finnas anledning att återkomma till.

¹ Direktiv till denna nu behandlade utredning gavs sedan i dir. 2014:91.

De nu framlagda förslagen existerar således inte i något rättsligt vakuum utan kan sägas ha varit aktuella och aviserade sedan länge. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att de därför också är alltigenom kloka eller väl genomtänkta.

I betänkandet föreslås att handlingsoffentlighet och meddelarfrihet ska införas för alla fristående skolor, oberoende av deras storlek och utan undantag för vissa typer av handlingar. Eftersom Friskolornas Riksförbund inte har några invändningar mot införandet av meddelarfrihet inriktas detta utlåtande helt på frågan om införande av handlingsoffentlighet i fristående skolor.

FÖRSLAGET

Rent juridiskt innebär förslaget först och främst införandet av en ny 2 kap. 3a § offentlighets- och sekretesslagen (OSL, 2009:400), vari framgår att 2 kap Tryckfrihetsförordningen (TF) rörande allmänna handlingars offentlighet i tillämpliga delar också ska gälla "hos huvudmän för fristående skolor". Frågan om hur begreppet huvudman ska definieras kommer att beröras nedan, men därutöver saknas anledning att kritisera denna lagstiftningsteknik som sådan. Detta gäller även övriga föreslagna ändringar i arkiv- och skollagarna (1990:782 respektive 2010:800), vilka i sig framstår som naturliga konsekvenser av den förstnämnda, primära ändringen. Resultatet blir då att reglerna om handlingsoffentlighet utan undantag blir tillämpliga för alla fristående skolor och skolföretag, oavsett vilken storlek eller årsomsättning de har.

Skälen för detta utvecklas dels i den nämnda propositionen 2013/14:112, där regeringen bl.a. betonar att fristående skolor ägnar sig åt myndighetsutövning och att denna ändring av regelverket bedöms få praktisk betydelse. Samtidigt understryks att ändringen måste genomföras utan att de fristående skolorna och deras huvudmän i onödan drabbas av stora administrativa problem.² I det nu aktuella betänkandet framhålls också allmänhetens rätt till insyn och behovet av transparens i skolverksamhet på ett mer allmänt plan, bl.a. för att detta underlättar jämförelser av kvalitet och villkor i olika skolor (s. 94 f). Några direkt nya argument till stöd för det framlagda förslaget ges dock inte. Förslagets tänkbara skadeverkningar måste därför bedömas i ljuset av dessa nu nämnda skäl, varvid naturligtvis frågan om de angivna syftena kan uppnås på något annat sätt infinner sig.

JURIDISKA OCH PRAKTISKA PROBLEM MED DEN VALDA LÖSNINGEN

Uppgifterna om hur många företag som är verksamma inom den fristående skolsektorn tycks vara ganska samstämmiga. Cirka 20 % av de 1.300 fristående skolorna i Sverige har således färre än 50 elever och drygt 40 % av dem har färre än 100 elever. Knappt 25 % hade upp till 200 elever och ytterligare 25 % upp till 300 elever. Endast tre skolor hade fler än 1000 elever. Cirka 18 % av Sveriges skolor är fristående och dessa finns i 185 av landets 290 kommuner. 90 % av huvudmännen drev år

² Anf prop s. 67 f.

2013 endast en grundskola och drygt hälften av eleverna i fristående skolor gick i en sådan typ av skola. Endast 1 % av alla huvudmän drev år 2013 mer än sju skolor.³

Bland de fristående skolföretagen är aktiebolag den dominerande associationsformen, med drygt 50 % av alla huvudmän och 60 % av alla skolor (i sin tur med 2/3 av alla elever) år 2014. Knappt 30 % var då stiftelser eller ideella föreningar och cirka 15 % ekonomiska föreningar.⁴ Vidare driver 90 % av medlemmarna i Friskolornas riksförbund – av vilka flertalet är aktiebolag - endast en skola. Utredningen åberopar (s. 90) även uttalanden från två intervjuade journalister, vilka uppger att aktiebolag är den associationsform som är lättast att få insyn i.

Dessa av allt att döma obestridliga fakta visar således att de små skolorna, med enskilda huvudmän, dominerar helt inom branschen. Och det är just därför som utredningens förslag delvis framstår som ogenomtänkta, med potentiellt allvarliga konsekvenser som följd.

Utredningen vill som nämnts ovan inte tillåta några som helst undantag från principen att alla fristående skolor ska omfattas av handlingsoffentlighet, oberoende av deras storlek. Detta motiveras egentligen inte på annat sätt än att utredningen inte finner "tillräckliga skäl föreligga" för att göra något sådant undantag. Sådana skulle enligt utredningen kunna utnyttjas av huvudmän som vill kringgå regelverket genom att begränsa antalet elever i en skola eller välja en viss associationsform.⁵ Detta är ju dock som synes en ren spekulatio.

Tyvärr är detta inte det enda exemplet i betänkandet på hastigt dragna slutsatser, vilka stundtals verkar vara mycket löst grundade. Utredningen bedömer t.ex. att de kommunala skolorna endast behöver göra begränsade administrativa insatser för att hantera offentlighetsprincipen (s. 95), samtidigt som man tidigare anfört att omfattningen av dessa insatser är svår att uppskatta (s. 84). Även resonemanget om varför huvudmän och inte ägare ska ansvara för att offentlighetsprincipen följs är motsägelsefullt (s. 97 f); egentligen verkar utredningen vilja förorda att ägare ska vara ansvariga, varefter den ändå landar i den motsatta ståndpunkten. Den väsentliga frågan om vem som ska ansvara för att offentlighetsprincipen följs vid de enskilda skolorna framstår därmed som otillräckligt analyserad. Utredningen klargör helt enkelt inte vilken skillnaden mellan ägare och huvudman är samt vilka rättsliga konsekvenser detta kan medföra.

De verkligt allvarliga bristerna gäller dock de löst grundade antagandena om vilka kostnader ett införande av offentlighetsprincipen skulle medföra för de enskilda skolföretagen i allmänhet samt för de mindre (dvs det stora flertalet av dem) i synnerhet. Här finns påtagliga brister gällande såväl allmänna resonemang som konkreta beräkningar.

Vad gäller allmänna utgångspunkter för förslaget anför sålunda att en ökad insyn i fristående skolors verksamhet kommer att "bidra till att eventuella skillnader i hanteringen av allmänna handlingar hos kommunala och hos enskilda huvudmän minskar eftersom allmänheten i första hand sannolikt kommer att inhämta ekonomiska uppgifter om en specifik fristående skola från ett annat håll än den

³ Se SOU 2015:82 s. 65 o. 71.

⁴ Ibid s. 68 o. 71. - Endast en skola med 67 elever drevs 2014 som enskild firma.

⁵ Ibid s. 100. Se även s. 122, där alternativa lösningar räknas upp för att sedan helt sonika avfärdas, utan närmare motivering.

berörda huvudmannen.”⁶ Här är det faktiskt svårt att överhuvudtaget förstå vad utredningen egentligen avser att säga.

Det är dock dessa högst oklara omständigheter som enligt utredningen ”medför att hanteringen av handlingsoffentligheten i de fristående skolorna kommer att vara densamma som den i kommunala skolor i vart fall efter en ”inkörningsperiod””, varför utredningen i sin konsekvensanalys ansett sig kunna utgå från de kommunala skolornas hantering av handlingsoffentligheten.⁷ Denna utgångspunkt och detta grundläggande antagande har dock här lett till missvisande eller felaktiga slutsatser, eftersom utredningen helt tycks förbise att kommunala skolor, oberoende av hur stora de är, regelmässigt kan antas vara anslutna till kommunens administrativa system, där hantering av frågor om handlingsoffentlighet sedan länge ingår. För de kommunala skolorna medför detta därför inga eller i vart fall små extrakostnader, oavsett om de har egna administratörer anställda för att sköta dessa uppgifter eller inte. För de fristående skolorna är bilden däremot en helt annan, eftersom de vid ett införande av handlingsoffentlighet på egen hand måste bygga upp nya och sannolikt ganska dyra system för registrering, arkivering, utbildning av personal kring regelverket m.m.

Oavsett hur höga dessa kostnader är så vore en möjlig lösning på problemet att de fristående skolorna tilldelades extra administrativa bidrag för att sköta dessa nya uppgifter. Utredningen avstår emellertid från att lägga något sådant förslag av hänsyn till att den alltjämt arbetande Skolkostnadsutredningen inom kort förväntas lägga ett förslag härom (s. 126). Detta är möjligen vedertagen utredningspraxis, men förstärker här bilden av att beräkningarna av de nu framlagda förslagens ekonomiska konsekvenser stundtals framstår som mycket vaga, för att inte säga schablonartade.

Utredningen vidgår (s. 128) att ett införande av offentlighetsprincipen medför ”vissa initiala kostnader” för de enskilda skolorna. Beräkningen av hur höga dessa kostnader kan tänkas bli (s. 130 ff) framstår dock som orimligt löst grundad. Efter en jämförelse med de kommunala skolorna beräknar utredningen att ”högst 10 procent av en administratörs arbetstid kommer att gå åt för hanteringen av handlingsoffentligheten och arkiveringen av allmänna handlingar”. Som framhållits ovan är det dock mycket vanskligt att jämföra rakt av med de kommunala skolorna, eftersom dessa har egna eller får antas ingå i kommunernas befintliga system för hantering av offentlighetsprincipen. Vidare utgår utredningen här uppenbarligen från att alla fristående skolor – även de minsta – redan har en anställd administratör, som liksom på beställning kan ägna 10 % av sin arbetstid åt dessa uppgifter. Med en sådan utgångspunkt är det naturligt att de kostnader som utredningen kommit fram till att detta medför är påfallande låga (100.000:- första året och 50.000:- per år därefter).⁸ Kostnaderna för att behöva anställa helt ny personal, vilket många skolor lär behöva göra, är naturligtvis mycket högre och lär leda till att många skolor helt enkelt inte kommer att klara detta nya åtagande rent ekonomiskt. Även för de skolor som redan har anställda administratörer kan dock denna nya, enligt beräkningen ganska låga kostnad innebära att det vanligen begränsade överskottet i verksamheten helt äts upp, enligt uppgifter om skolornas ekonomiska villkor från Friskolornas riksförbund.

⁶ Ibid s. 125.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid. S. 133.

Oklarheterna eller rentav förvirringen kring förslaget ekonomiska konsekvenser förstärks vidare av att utredningen i slutet av betänkandet (s. 137 ff) förefaller vara medveten om att förslaget kan komma att missgynna små skolföretag jämfört med de större, vilka kan antas ha lättare att möta kraven, men ändå inte vill lägga något förslag för att motverka detta. "Vi finner det...inte meningsfullt... att lägga fram ett förslag om ändrad ordning av det gällande systemet avseende de administrativa kostnaderna. Frågan får behandlas i det fortsatta utredningsarbetet."⁹ Frågan är om detta verkligen är en godtagbar attityd från en statlig utredning. Konsekvensen är alldeles uppenbart att en helhetsanalys av förslaget ekonomiska konsekvenser saknas. Detta gör oviljan att i utredningen diskutera undantag för vissa handlingar eller vissa skolor än mer svårbegriplig. Därför vore det också mycket olyckligt om detta bristfälliga förslag lades till grund för lagstiftning.

Avslutningsvis ter sig resonemanget i betänkandet rörande vad en administratör eller en rektor ska befatta sig med lite märklig. Tanken att administratören sköter den löpande hanteringen medan rektor beslutar i enskilda ärenden om utlämnande av handlingar (s. 131) är i och för sig rimlig, men uppskattningen att en rektor inte ska behöva ägna mer än en 1 % av sin arbetstid på detta bygger återigen på uppfattningen att skolorna redan har anställda administratörer, vilket helt uppenbart inte tycks stämma i flertalet fall. Där så inte är fallet lär rektor behöva ägna åtskilligt mer tid åt dessa uppgifter, till förfång, får man anta, för skolans övriga verksamhet.

JURIDISKA SLUTSATSER

Även om det rent objektivt kan finnas goda skäl för att införa handlingsoffentlighet i fristående skolor så framstår förslagen i denna utredning till stor del som otillräckligt grundade och genomtänkta. Förståelsen för de problem som förslagen kan komma att vålla de många små och medelstora skolorna är anmärkningsvärt liten och likheten mellan fristående och kommunala skolor i detta hänseende har överdrivits kraftigt.

Hur ska då förslaget om införande av handlingsoffentlighet i fristående skolor, med beaktande av dessa brister, bedömas rent juridiskt? Det skulle kunna hävdas att ett så påtagligt missgynnande av de små och medelstora fristående skolföretagen som förslaget innebär snedvrider konkurrensen i så hög grad att det innebär en kränkning av den grundlagsskyddade näringsfriheten (RF 2:17), ehuru denna regel sällan prövats i praxis och väl dessutom främst blir aktuell då någon uttryckligen hindras från att driva en viss näring, vilket inte är fallet här.

Offentlighetsprincipen i form av handlingsoffentlighet är i sig att se som en del av informationsfriheten (RF 2:1 st. 1 p. 2), för vilken särskilda regler gäller då den ska begränsas (RF 2:20-21 samt 2:23).¹⁰ Bland annat får en sådan inskränkning inte vara oproportionerlig, dvs gå längre än vad dess syfte motiverar. Nu innebär väl i och för sig inte en utvidgning av offentlighetsprincipen till att även gälla privata aktörer någon direkt begränsning av informationsfriheten, varför även detta

⁹ Ibid s. 139.

¹⁰ Detta gäller åtminstone i en vidare bemärkelse, trots att regleringen av handlingsoffentlighet i TF 2 kap. innebär att denna inte omedelbart eller automatiskt torde omfattas av reglerna om informationsfrihet i RF 2 kap. Jfr Nergelius, Svensk statsrätt, 3:e uppl., Lund 2014 s. 134.

lagrum kan vara svårt att åberopa här. Inte heller torde TF:s regler kunna åberopas mot förslaget. Däremot innebär det ett så tydligt gynnande av de större skolföretagen på de små företagens bekostnad som här föreslås att det måste ifrågasättas om förslaget är förenligt med svenska och europeiska konkurrensbestämmelser. Detta kan i synnerhet ifrågasättas eftersom förslaget bygger på oriktiga jämförelser mellan kommunal och privat skolverksamhet. Problemet förvärras av att förslagets ekonomiska konsekvenser av allt att döma blivit alldeles otillräckligt utredda.

Dessutom är det minst sagt anmärkningsvärt att utredningen inte alls velat undersöka möjligheterna att undanta vissa typer av dokument från den nu föreslagna handlingsoffentligheten, så som Friskolornas Riksförbund föreslagit. Sådana ändringar eller modifikationer av förslaget hade kunnat mildra dess konsekvenser betydligt, men utredningen har tyvärr helt avfärdat denna möjlighet. Utredningen har som framhållis flera allvarliga brister och bör enligt min bestämda uppfattning inte kunna läggas till grund för lagstiftning.

Örebro enligt ovan

Joakim Nergelius

Professor i rättsvetenskap

Prop. Princip, info-frihet (?)