

Fråga om kommun haft möjlighet att i avtal med enskilda förskolor införa vissa villkor med anknytning till offentlighetsprincipen

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Barn- och ungdomsnämnden i Uppsala kommun. Han hemställde att JO skulle utreda och bedöma om en kommun, i avtal med huvudmän för enskild förskoleverksamhet, kunde ta in en klausul om att offentlighetsprincipen skulle gälla i verksamheten.

Till anmälan fanns fogad en artikel, med angivet publiceringsdatum den 10 september 2004, ur Uppsala Nya Tidnings textarkiv. Enligt denna artikel hade en enskild förskola, i samband med att ett avtal skulle tecknas med kommunen om bidrag till verksamheten, uppmärksammat ett nytt villkor med följande lydelse.

Förskolan ska i sin verksamhet tillämpa den av tryckfrihetsförordningen rörande (torde vara *följande*; JO:s anmärkning) offentlighetsprincipen, medförande att uppgifter i handlingar i förskolan är allmänna och offentliga om inte sekretesslagen anger annorlunda. Med uppgift i handling omfattas således även e-post eller annan elektronisk kommunikation.

Anmälan kompletterades med ytterligare en artikel, med angivet publiceringsdatum den 17 september 2004, ur samma textarkiv.

Utredning m.m.

Remiss till Barn- och ungdomsnämnden i Uppsala kommun

Barn- och ungdomsnämnden i Uppsala kommun anmodades att yttra sig över vad som framfördes i anmälan jämte de två artiklarna och därvid närmare belysa de rättsliga överväganden som legat till grund för införandet av avtalsvillkoret.

Nämnden avgav som sitt remissvar ett av nämndens ordförande BB och nämndens sekreterare CC upprättat yttrande. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

Sammanfattning

Nämnden anser att införandet av villkor i avtal med uppdragstagare liksom uppställandet av villkor för erhållande av bidrag från Nämnden, kan ske på sätt som framgår av detta yttrande. Nämnden bedömer att det inte finns några lagliga hinder mot detta men emotser JO:s ställningstagande.

Utredning

Inom Uppsala kommun ansvarar Nämnden när det gäller åldersgruppen 0–20 år för socialtjänst utom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen, LSS, hälso- och sjukvård och bostadsanpassning, förskola, grundskola, obligatorisk särskola, specialpedagogisk verksamhet och skolbarnsomsorg. Ansvaret innefattar även skolbibliotek, frivillig musikutbildning, språkskola, naturskola och skolhälsovård. Nämnden är inom sitt verksamhetsområde skolans styrelse.

Kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten fullgörs således av Nämnden som också får sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten (2 a kap. 5 § skollagen [1985:1100]).

Nämnden kan antingen sluta avtal med en privat förskola om utförande av förskoleverksamhet, för vilken inte krävs tillstånd, eller att ge bidrag till en fristående tillståndspliktig verksamhet.

Beträffande vilka villkor som kan träffas vid slutande av avtal om utförande av förskoleverksamhet är Nämnden av den bedömningen att detta står parterna fritt. Nämnden har dock för egen del att beakta vad som framgår av 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900, KL) och vad som uttalas i förarbetena till lagstiftningen (prop. 2001/02:80 s. 101–106).

När det gäller bidrag till tillståndspliktiga förskolor är Nämnden av den bedömningen att Nämnden kan uppställa de villkor som krävs för att fullgöra kommunens åligganden enligt lag och enligt interna kommunala bestämmelser (jfr kommunens arkivreglemente, se bilaga [*här utelämnad; JO:s anmärkning*]). Nämnden har därvid att beakta de i 2 kap. KL angivna grundläggande principerna för kommunens befogenheter, bl.a. att de uppställda villkoren skall vara förenliga med likställighetsprincipen m.m. Villkoren är lika för alla enskilda förskolor som ansöker om bidrag och missgynnar ingen.

De villkor som nämnden uppställer är följande

Hantering av handlingar

Allmänt

Förskolan skall hantera de handlingar som anges under punkten ”Upphörande av verksamheten” på sätt som är förenligt med Uppsala kommuns arkivreglemente (se bilaga). Detta för att handlingarna skall kunna överföras till Uppsala kommun på ett korrekt sätt.

De nedan under punkten ”Upphörande av verksamheten” angivna handlingarna skall vara tillgängliga för vårdnadshavare till barn i verksamheten samt företrädare för Uppsala kommun under den tid barnet finns i verksamheten samt för tiden därefter. Förskolan skall så långt som möjligt tillse att endast nu nämnda kategorier får ta del av dessa handlingar.

Förvaring av handlingar

Alla inkommande upprättade eller utgående handlingar i verksamheten skall förvaras på ett betryggande sätt.

Upphörande av verksamheten

Förskolan ska vid upphörande av verksamheten till Uppsala kommun överlämna alla handlingar, som inkommit, uträttats (torde vara *upprättats*; JO:s anmärkning) eller utgetts i verksamheten och som är relaterade till de barn som vistats inom verksamheten.

Skälet till nämndens införande av dessa villkor har varit vad som anges i 3 kap. 19 a § KL samt Nämndens bedömning att det är av det största intresse för berörda barn och deras vårdnadshavare att kunna få ta del av de handlingar som rör barnen i verksamheten. Naturligtvis har även Nämnden själv ett berättigat intresse av insyn i verksamheten. Ett annat viktigt skäl har varit en önskan från Nämndens sida att dessa handlingar, som till sin natur i vissa fall kan vara mycket integritetskänsliga och även kan omfattas av personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser, inte skall hanteras av den enskilda förskolan på ett ovarsamt eller t.o.m. lagstridigt sätt. Avslutningsvis anser Nämnden att det ligger i allmänhetens, Nämndens och de berördas intresse att dokumentation i verksamheten rörande barnen överlämnas till kommunen och dess Stadsarkiv i samband med att verksamheten upphör. En förutsättning för att detta över huvud taget skall kunna ske är att den enskilda förskolan, så långt det är möjligt, hanterar de berörda handlingarna på sätt som anges i kommunens arkivreglemente.

Tre ledamöter reserverade sig mot nämndens yttrande.

Utdrag ur Uppsala kommuns arkivreglemente

I det till remissyttrandet fogade arkivreglementet finns regler om ”Överlämnande av arkiv” i § 7. Under rubriken ”Kommentar” i samma avsnitt stadgas bl.a. följande.

Sekretesslagen gäller endast för myndigheter och inte i privat verksamhet – således inte för exempelvis privata skolor. Därför skall myndigheten vid överlämnande av förvaltningsuppgifter till privat verksamhet genom avtal så långt det är möjligt trygga den enskildes rättssäkerhet. Av avtalet skall framgå

- att entreprenör etc. är beredd att tillämpa de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. Tryckfrihetsförordningen och i Sekretesslagen 1980:100, samt
- att överlämnande till myndigheten skall ske av eventuell förekommande dokumentation rörande enskild person.

Det är den arkivansvarige som ansvarar för att avtal om överlämnande sluts.

AA:s yttrande över remissvaret

AA yttrade sig över remissvaret. Han anförde därvid bl.a. följande. Nämnden har inte berört den avtalsklausul som han har tagit upp i sin anmälan. I ett avtal med en huvudman för en enskild förskola stadgas i punkten 16.2 följande.

Offentlighetsprincipen

Förskolan ska i sin verksamhet tillämpa den av tryckfrihetsförordningen förande (torde vara följande; JO:s anmärkning) offentlighetsprincipen, medförande att uppgifter i handlingar i förskolan är allmänna och offentliga om inte sekretesslagen anger annorlunda. Med uppgift i handling omfattas således även e-post eller annan elektronisk kommunikation.

Detta avtalsvillkor är oskäligt. Villkoret väcker en mängd följdfrågor avseende bl.a. hanteringen av framställningar om att få ta del av handlingar.

Tryckfrihetsförordningens regelverk torde ligga utanför det område som det är möjligt att avtala om. Det kan vara av intresse att JO ”principiellt klargör vilka möjligheter en tillsyns- och/eller anslagsgivande myndighet har att avtalsreglera skilda förhållanden hos en (skol)verksamhet, som inte tillhör myndigheten” och därvid tar ställning till vad som händer om (skol)verksamheten vägrar att acceptera en avtalspunkt som bedöms vara oskälig. Det är fullt rimligt att frågan om

förvaring av handlingar och hur handlingar skall hanteras när verksamheten upphör regleras. Kritiken gäller enbart att handlingar som inte finns hos myndigheten skall falla in under offentlighetsprincipen.

Förnyad remiss

Nämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad AA hade framfört med anledning av det tidigare remissvaret. Som remissvar avgav nämnden även denna gång ett yttrande som hade upprättats av BB och CC. I yttrandet anfördes i huvudsak följande.

Sammanfattning

Nämnden konstaterar att Nämndens arbetsutskott den 15 november 2004 (efter delegation av nämnden) beslutat att rätta samtliga avtal så att det endast skall vara den lydelse som framgår av Nämndens tidigare yttrande till JO som skall finnas i avtalen. Den skrivning som AA hänvisar till är således inte längre aktuell.

Med detta anser sig nämnden ha bemött vad AA anför.

Utredning

Nämnden vill för tydlighets skull anför följande.

Nämnden har ett tillsynsansvar såvitt avser enskilda förskolor inom Uppsala kommun. Av 2 a kap. 13 § jämfört med 16 § skollagen (1985:1100) framgår att Nämnden i vissa fall, som ett led i sitt tillsynsarbete, kan förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett led i tillsynsarbetet är att Nämnden tillförsäkras tillgång till erforderlig dokumentation i verksamheten.

Ur nämndens synvinkel är det även viktigt att den enskilde individen, som vistats inom den privat drivna förskolan, vid verksamhetens avslutande kan tillförsäkras tillgång och åtkomst till dokumentation rörande honom eller henne. Genom den aktuella skrivningen i avtalet/villkoren tillförsäkras de enskilda detta. En senare fråga är hur Nämnden kan komma att agera om en enskild förskola i framtiden, vid nedläggning av sin verksamhet, inte följer vad som avtalats om eller vad Nämnden uppställt som villkor för erhållande av bidrag.

Vad gäller AA:s påpekande om den s.k. offentlighetsprincipklausulen, så har Nämnden delegerat till sitt arbetsutskott att fatta beslut om att rätta samtliga ingångna avtal/beslut om villkor för erhållande av bidrag, på så sätt att denna inte längre finns med. Protokollsutdrag från Nämnden och arbetsutskottet bifogas.

Nämnden är medveten om att det av 1 kap. 2 a § skollagen bl.a. följer att för fråga om utlämnande av uppgifter inom den fristående förskoleverksamheten gäller de begränsningar som följer av 2 a kap. 18 § och 9 kap. 16 a § skollagen och av sekretesslagen (1980:100) och att det har ifrågasatts om nämndens villkor är till fullo förenliga med dessa lagrum.

Nämnden anser dock att frågan om tillförsäkrande av den enskildes åtkomst av dokumentation rörande den enskilde vara av sådan stor vikt att nämnden anser sig ha rätt att uppställa de nu aktuella villkoren, som avser tid efter att verksamheten avslutas.

AA:s kommentar till det förnyade remissvaret

AA kommenterade remissvaret. Han vidhöll därvid att JO borde uttala sig om vilka avtalsvillkor som en kommun på rättslig grund kan uppställa samt anförde bl.a. följande. Även om det avtalsvillkor som han inledningsvis vände sig emot har tagits bort ställs, genom den reglering som finns i § 7 näst sista stycket i Uppsala kommuns arkivreglemente, krav på entreprenörer m.fl. som övertar

förvaltningsuppgifter att de skall vara beredda att ”tillämpa *de grunder som gäller* för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100), samt att överlämnande till myndigheten skall ske av eventuellt förekommande dokumentation rörande enskild person”. Härigenom tycks kravet på att offentlighetsprincipen skall gälla i de enskilda förskolorna kvarstå. Han begär att JO skall ta ställning till om kravet i § 7 i arkivreglementet bryter mot grundläggande rättsprinciper och därmed inte kan uppställas. När det gäller frågan om kommunens tillsynsansvar i förhållande till enskilda förskolor och behovet av att tillförsäkras erforderlig information har kommunen enligt hans uppfattning rätt att ta del av all dokumentation som behövs för att kunna fullgöra sin tillsynsuppgift. Det innebär dock inte en självklar rätt för nämnden att kräva av den enskilda verksamheten att den vid verksamhetens avslutande skall behöva tillförsäkra den enskilde individen tillgång och åtkomst till dokumentation rörande sig själv. Vidare önskar han att JO skall klargöra vilken rätt en nämnd har att via arkivreglemente och avtalsvillkor kräva att handlingar hos en enskild förskola bevaras där och, när verksamheten upphör, överförs till kommunen för arkivering. Enligt hans uppfattning fordras författningsstöd för att kunna kräva att dokumentation i enskild verksamhet överförs till det allmänna. Han hänvisade därvid till 23 c § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och motsvarade bestämmelse för dokumentation i enskild hälso- och sjukvård och enskild socialtjänstverksamhet.

Länsrättens i Uppsala län prövning

I samband med att ärendet återremitterades till barn- och ungdomsnämnden framkom att en av de ledamöter, DD, som hade reserverat sig mot nämndens första svar till JO också hade överklagat nämndens beslut i vissa avseenden som här är av intresse till Länsrätten i Uppsala län. DD hade överklagat bl.a. beslutet den 15 november 2004 om att ingå avtal innehållande de avtalsvillkor som framgår av nämndens första remissvar till JO. I några fall förekom i bilagor till avtalen även villkor liknande det som återfanns i AA:s anmälan till JO. Med anledning därav beslutade JO att avvakta länsrättens prövning av de överklagade besluten, länsrättens mål nr 2739-04, 24-05, 390-05 och 582-05. Länsrätten meddelade dom i samtliga mål den 9 december 2005.

De gemensamma utgångspunkterna för länsrättens prövning var sammanfattningsvis följande. I samtliga fall yrkade DD att länsrätten skulle upphäva av nämnden fattade beslut att godkänna överenskommelser med enskilda huvudmän som bedrev förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, familjedaghem och, i ett fall, grundskoleverksamhet (Uppsala Montessoriskola AB, länsrättens mål nr 24-05). DD gjorde gällande att nämndens beslut med automatik innebar att privata utförare måste följa kommunens arkivreglemente och till del omfattas av offentlighetsprincipen samt att besluten stred mot 1 kap. 2 a första stycket och 9 kap. 16 a § skollagen (1985:1100) eftersom kommunen kräver att handlingar som rör enskilda elever skall lämnas ut från de enskilda förskolorna.

Nämnden bestred överklagandena.

Länsrätten fann, mot bakgrund av reglerna för laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL, och vad DD anfört, att den endast kunde pröva huruvida nämndens beslut stred mot lag eller annan författning (10 kap. 8 § första stycket 4 KL). Vidare fann länsrätten att de återopade lagrummen i skollagen inte omfattade enskilt bedriven förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Länsrätten konstaterade att nämnden genom sina beslut hade ålagt privata aktörer att under pågående verksamhet följa offentlighetsprincipen men att inget framkommit som sade att gällande sekretessbestämmelser därvid inte skulle följas. När det gällde överlämnande av handlingar till kommunen vid upphörande av verksamheten anförde länsrätten att handlingarna därmed blir allmänna men att det följer av arkivreglementet att det är en förutsättning för utlämnande att det kan ske enligt sekretesslagen och att DD inte hade anfört på vilket sätt de anförda omständigheterna skulle medföra att besluten var olagliga. Länsrätten fann sammanfattningsvis att skäl inte fanns att enligt 10 kap. 8 § första stycket 4 KL upphäva nämndens beslut samt att annan grund för att upphäva dem inte hade återopats.

I ett av målen, mål nr 24-05, var avtalsparten Uppsala Montessoriskola AB som även drev grundskoleverksamhet. Vad beträffade nämndens beslut att samtliga de handlingar som ”inkommit, upprättats eller utgetts i verksamheten” skulle överlämnas till kommunen efter att verksamheten upphört fann länsrätten att beslutet, såvitt avsåg skolverksamheten, stred mot 9 kap. 16 a § skollagen om förbud för personal i fristående skolor att obehörigen röja vissa typer av uppgifter, vilken bestämmelse ansågs gälla både utlämnande av uppgift muntligen och utlämnande av handling. Överklagandet bifölls således i denna del och ifrågavarande avsnitt i avtalet upphävdes.

Kompletterande upplysningar från nämndsekreteraren CC

Härefter inhämtades följande kompletterande upplysningar per telefon från CC. Hon uppgav bl.a. följande. Länsrättens domar har inte föranlett några åtgärder från nämndens sida. Enligt nämndens uppfattning innebär domarna endast att villkoret om överlämnande av handlingar till kommunen efter att verksamheten har upphört strider mot lag såvitt avser fristående grundskolor men inte när det gäller enskilda förskolor eller skolbarnsomsorg. De befintliga avtalen med de fristående grundskolorna löper ut den 31 juli 2006 och de nya avtalsförslagen som upprättats innehåller inte någon klausul motsvarande den som länsrätten förklarade strida mot lag. Såvitt hon känner till har inte avtalsvillkorens skälighet ifrågasatts vid allmän domstol.

I ett beslut den 17 maj 2006 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Utvecklingen under ärendets handläggning har varit sådan att det inledningsvis är lämpligt med vissa klargöranden.

AA:s anmälan såsom den ursprungligen formulerades avsåg att barn- och ungdomsnämnden i avtal med huvudmän för enskild förskoleverksamhet hade tagit in en klausul om att offentlighetsprincipen skulle gälla i verksamheten. Detta villkor berördes över huvud taget inte av nämnden i det första remissvaret. Efter ytterligare utredningsåtgärder stod det klart att villkoret inte längre var aktuellt och att nämnden avsåg att rätta redan ingångna avtal där villkoret intagits. Jag finner med beaktande därav inte skäl att vidare uppehålla mig vid den saken.

JO:s verksamhet är inte avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra. I förevarande fall har nämndens beslut att godkänna överenskommelser med huvudmän för enskilda förskolor m.fl. och de villkor som har intagits i avtalen varit föremål för laglighetsprövning av länsrätten. Enligt 10 kap. 10 § KL får vid prövningen av överklagandet inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före utgången av klagotiden. Länsrätten har således, till följd av hur överklagandet har formulerats, endast haft att pröva om besluten stridit mot lag eller annan författning (10 kap. 8 § 4 KL), närmare bestämt mot de av klaganden angivna lagrummen. Det kan noteras bl.a. att bestämmelsen i 2 a kap. 18 § skollagen om att den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg inte obehörigen får röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden, inte hade åberopats. När det gäller avtalsvillkorens skälighet kan dessa, även om det såvitt framkommit inte har skett, bli föremål för prövning i allmän domstol. Oaktat att den prövning som har ägt rum har varit begränsad finner jag inte anledning att närmare gå in på sådana frågeställningar som har kunnat eller kan komma att prövas i domstol.

Såsom ärendet har utvecklats avser jag i stället att mer principiellt beröra frågor som har aktualiserats rörande förvaring – ur det perspektivet att det har betydelse för tillsynen av verksamheten – av handlingar och överlämnande av handlingar när enskilda huvudmän tillhandahåller bl.a. förskoleverksamhet och skolverksamhet som det enligt skollagen ankommer på kommunen, i detta fall barn- och ungdomsnämnden, att tillhandahålla.

I remissvaret anges att skälet till nämndens införande av de ifrågasatta villkoren har varit ”vad som anges i 3 kap. 19 a § KL samt nämndens bedömning att det är av det största intresse för berörda barn och deras vårdnadshavare att kunna få ta del av de handlingar som rör barnen i verksamheten”. Nämnden har vidare framhållit att den för egen del har ett berättigat intresse av insyn i verksamheten. Ett annat viktigt skäl anges vara en önskan att dessa handlingar inte skall hanteras ”på ett ovarsamt eller t.o.m. lagstridigt sätt”. Avslutningsvis anser nämnden att det ligger i allmänhetens, nämndens och de berördas intresse att dokumentation i verksamheten rörande barnen överlämnas till kommunen och dess arkiv i samband med att verksamheten upphör.

Enligt 3 kap. 19 a § KL skall en kommun eller ett landsting, vid slutande av avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en

kommunal angelägenhet, beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Bestämmelsen avser kommunala entreprenader. Såvitt framkommit är det i förevarande ärende inte fråga om entreprenadverksamhet, varför regeln inte är tillämplig.

Det kan konstateras att skollagens regler om insyn och tillsyn är mer begränsade än den i 3 kap. 19 a § KL samt att bestämmelser om arkivvård saknas.

I 15 kap. 11 § skollagen stadgas följande rörande skolhuvudmannens uppgiftsskyldighet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Detsamma gäller skyldighet för en kommun att lämna sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten.

I 2 a kap. 15 § skollagen stadgas att verksamhet som avses i 13 § (enskilt bedriven förskola eller fritidshem) står under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs samt att kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

När det gäller insynen i fristående skolor föreslogs i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) ett tillägg i 15 kap. 11 § skollagen om att skolhuvudmannen skulle åläggas att lämna ”sådan information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna”. Därvid uttalades bl.a. följande (a.a. s. 107 f.).

Offentlighet och allmänhetens rätt till insyn bör vara huvudregel i verksamhet som helt eller delvis finansieras med offentliga medel. Regeringen anser därför att allmänheten bör tillförsäkras insyn i den verksamhet som bedrivs i fristående skolor. I det föregående avsnittet har regeringen föreslagit att insyn i kommunala entreprenader skall möjliggöras genom att den som bedriver verksamheten skall lämna viss information till kommunen eller landstinget. Regeringen anser att denna modell bör användas även när det gäller allmänhetens möjlighet till insyn i fristående skolor. Regeringen förordar således inte den av Riksarkivet föreslagna modellen att handlingar hos fristående skolor skall jämföras med handlingar hos kommunala myndigheter.

Mot bakgrund av Kommundemokratikommitténs betänkande och den beredning av detta som nu skett anser regeringen att den ändring i skollagen som föreslagits i propositionen 2001/02:35 i syfte att ge allmänheten insyn i fristående skolors ekonomiska förhållanden bör vidgas. Det är angeläget att allmänhetens rätt till insyn i fristående skolor inte bara omfattar skolornas ekonomi.

Redan i dag lämnar fristående skolor viss information till Skolverket. Handlingar med sådan information blir allmänna handlingar hos denna myndighet. Skolverket får information om den tänkta skolverksamheten när en ansökan om godkännande eller förklaring om rätt till bidrag ges in till myndigheten. Genom sin skyldighet att utöva tillsyn över bl.a. de fristående skolor som blir godkända och/eller berättigade

till bidrag får Skolverket också information om verksamheten i skolorna. Enligt 15 kap. 11 § skollagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om skyldighet för en skolhuvudman att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Regeringen har i förordning föreskrivit att bl.a. fristående skolor som är godkända eller berättigade till bidrag är skyldiga att lämna sådana uppgifter i den utsträckning som Skolverket föreskriver. Dessa föreskrifter skall dock begränsas till vad som är behövt för en effektiv uppföljning och utvärdering av de mål för skolverksamheten som har bestämts av riksdagen eller regeringen.

Regeringen anser att huvudmannen för en fristående skola skall vara skyldig att även ge in sådan information om verksamheten som behövs för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i denna. För att allmänheten skall ges en möjlighet till insyn bör informationen enligt regeringens mening lämnas regelbundet. Informationen bör i första hand lämnas till den myndighet som har ansvaret för tillsynen över skolan, dvs. i de allra flesta fall Skolverket. Det kan dock i vissa fall vara lämpligt att informationen lämnas till den kommun där den fristående skolan är belägen. Den enskilde medborgaren skall kunna vända sig till kommunen eller Skolverket för att få tillgång till informationen.

Närmare föreskrifter om vilken information som skall ges in bör, med stöd av 8 kap. 7 § 6 regeringsformen, meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. På samma sätt som vad gäller förslaget om insyn i kommunala entreprenader bör en avvägning göras mellan å ena sidan den fristående skolans intressen och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs.

I författningskommentaren (a.a. s. 145) anfördes att informationen exempelvis kunde gälla skolans lokaler, timplaner, verksamhetsberättelser och scheman. Förslaget i den del det avsåg utökad skyldighet för fristående skolor att inge information föranledde emellertid inte någon ändring.

Frågan har därefter åter aktualiserats (se SOU 2002:121 Skollag för kvalitet och likvärdighet samt Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag m.m., U2005/5584/S). I utkastet till lagrådsremiss behandlas bl.a. frågor om handlingsoffentlighet och arkivvård i enskild verksamhet. Enligt förslaget skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om skyldighet för huvudman för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten samt sådan information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i denna. I utkastet (s. 391) hänvisas till tidigare uttalanden i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) om att det inte är en framkomlig väg att lagstifta om handlingsoffentlighet även för privatägda företag. Vidare anfördes att regeringens uppfattning är densamma nu som då, nämligen att det är möjligt att ett privat företag i sådana fall skulle avstå från att upprätta vissa handlingar om dessa skulle komma att bli offentliga.

Det anförda innebär sammanfattningsvis följande. Den av nämnden åberopade bestämmelsen i 3 kap. 19 a § KL är över huvud taget inte tillämplig i det aktuella fallet. Skollagen ger nämnden viss rätt till insyn och ålägger enskilda huvudmän att i vissa avseenden lämna information till nämnden. Innebörden därav torde vara att kommunen har rätt att ta del av handlingar rörande verksamheten som sådan, dvs. i den utsträckning det erfordras för att möjliggöra en uppföljning och utvärdering av

verksamheten, och en ekonomisk redovisning. Regleringen synes däremot inte vara avsedd att möjliggöra för allmänheten att få tillgång till samtliga handlingar som kan finnas i den enskilt bedrivna verksamheten, som t.ex. handlingar i elevvårdande ärenden och betygsdokument. Frågor om uppgiftsskyldighet, handlingsoffentlighet och arkivvård i enskild verksamhet är under beredning i Regeringskansliet. Mot denna bakgrund finns det inte tillräckliga skäl för mig att vidare uppehålla mig vid dessa frågor.

Avslutningsvis kan erinras om vad som ovan uttalats om att jag inte har funnit anledning att närmare gå in på sådana frågeställningar som har kunnat eller kan komma att avgöras i domstol samt att avsikten endast har varit att mer principiellt beröra vissa frågor som har aktualiserats. Jag vill emellertid ändå framföra den synpunkten att nämndens mycket snäva tolkning av länsrättens domar måste sättas i fråga. Länsrätten har, vilket har framgått av dess domar och min redovisning ovan, av rent formella skäl inte haft möjlighet att pröva frågor som t.ex. huruvida nämnden har överskridit sin kompetens och innebörden av att nämnden i avtalsvillkoren har hänvisat till arkivreglementet. Länsrätten har inte heller kunnat pröva om besluten har stått i strid med bestämmelsen i 2 a kap. 18 § skollagen. Det är enligt min mening ändå uppenbart att samtliga avtal i vilka de ifrågasatta villkoren har tagits in behöver ses över och jag utgår från att så kommer att ske. Vidare har avtalsvillkorens formuleringar ett sådant samband med arkivreglementets stadganden med kommentarer att det föreligger skäl att tillstålla kommunfullmäktige en kopia av detta beslut. Med dessa uttalanden avslutas ärendet.