

Ökad insyn i välfärden

*Betänkande av
Utredningen om ökad insyn i välfärden*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:62

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24499-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 3 september 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att utarbeta ett förslag om hur offentlighetsprincipen kan införas i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg samt utbildning inom vissa skol- och utbildningsformer (dir. 2015:92). Samma dag förordnades f.d. lagmannen Sigurd Heuman som särskild utredare.

Hovrättsassessorn Emina Fazlic anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 oktober 2015.

Utredningen har antagit namnet *Ökad insyn i välfärden*.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 2 november 2015 kanslirådet Anna Gralberg, Socialdepartementet, ämnesrådet Jimmy Järvenpää, Socialdepartementet, ämnesrådet Anna Barklund, Utbildningsdepartementet, och rättssakkunniga Ia Hamlin, Justitiedepartementet. Den 29 februari 2016 förordnades även kanslirådet Bengt Rönngren, Socialdepartementet, att vara sakkunnig i utredningen. Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 2 november 2015 juristen Lars-Anders Kring, Socialstyrelsen, avdelningsjuristen Staffan Opitz, Statens skolinspektion, och rådmannen Anna Tansjö.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62). Förslaget har utarbetats i samråd med de sakkunniga och experterna. I betänkandet används därför uttrycket ”vi”. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i september 2016

Sigurd Heuman

/Emina Fazlic

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	19
1.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	24
1.3 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	27
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	28
1.5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	29
1.6 Förslag till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)	31
1.7 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	32
1.8 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	35
1.9 Förslag till förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)	37
1.10 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	38

2	Utredningsuppdraget och dess genomförande	41
2.1	Utredningens uppdrag	41
2.2	Utredningens arbete.....	42
3	Gällande rätt	43
3.1	Offentlighetsprincipen.....	43
3.2	Offentlighets- och sekretesslagen m.m.....	46
3.2.1	Några bestämmelser om sekretess av särskild relevans för utredningen	48
3.2.2	Andra bestämmelser om tystnadsplikt	58
3.2.3	Enskildas rätt till insyn i sina personakter m.m.	62
3.2.4	Registreringsskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen.....	63
3.2.5	Offentlighetsprincipen hos vissa enskilda rättssubjekt	64
3.2.6	Förslag om ökad insyn i fristående skolor	69
3.3	Förvaltningslagen	70
3.3.1	Förvaltningslagens tillämpningsområde	70
3.3.2	Krav på myndigheters öppethållande.....	71
3.4	Arkivlagen.....	72
3.5	Kommunal- och landstingskommunal verksamhet i privat regi	74
3.5.1	Insyn i offentligt finansierad, privat utförd verksamhet enligt gällande bestämmelser.....	76
3.6	Hälso- och sjukvården	78
3.6.1	Hälso- och sjukvårdslagen.....	78
3.6.2	Patientdatalagen	80
3.7	Socialtjänstlagen	81
3.7.1	Enskild verksamhet inom ramen för socialtjänstlagen	84
3.8	Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga	87
3.9	Lagen om vård av missbrukare i vissa fall	88

3.10	Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade	88
3.10.1	Assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken	90
3.11	Skollagen.....	91
3.11.1	Förskola	92
3.11.2	Fritidshem.....	93
3.11.3	Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.....	94
3.11.4	Särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen.....	94
3.11.5	Annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen.....	96
3.11.6	Entreprenad	97
3.12	Former för att handla upp offentliga tjänster	100
3.12.1	Lagen om offentlig upphandling	100
3.12.2	Lagen om valfrihetssystem.....	104
3.13	Direktivet 2006/123/EG (tjänstedirektivet)	105
3.14	Associationsrätt och bestämmelser om enskilda näringsidkare	107
3.14.1	Aktiebolag.....	107
3.14.2	Handelsbolag	108
3.14.3	Kommanditbolag.....	109
3.14.4	Ekonomisk förening.....	110
3.14.5	Ideell förening.....	111
3.14.6	Stiftelse.....	111
3.14.7	Enskild näringsidkare	112
4	Privata aktörer i offentligt finansierad välfärd	113
4.1	Hälso- och sjukvård i landstingen.....	116
4.2	Hälso- och sjukvård samt omsorg i kommunerna.....	119
4.3	Verksamheter som regleras av skollagen	123
5	Synpunkter från berörda parter	129
5.1	Socialstyrelsen	129

5.2	Inspektionen för vård och omsorg	130
5.3	Statens skolverk.....	131
5.4	Statens skolinspektion	132
5.5	Sveriges Kommuner och Landsting.....	133
5.6	Organisationer som företräder privata aktörers intressen	135
5.7	Landstingsarkivet i Stockholms läns landsting.....	136
6	Överväganden och förslag	137
6.1	Utgångspunkt för förslaget	137
6.2	Privata aktörer i offentligt finansierad verksamhet	142
6.3	Offentlighetsprincipen ska införas.....	143
6.3.1	Insyn i offentligt finansierad verksamhet	144
6.3.2	Offentlighetsprincipen i offentligt finansierad, privat utförd välfärd	145
6.4	Generella undantag från offentlighetsprincipens tillämpning	157
6.4.1	Fysiska personer.....	159
6.4.2	Juridiska personer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning.....	161
6.4.3	Idéburna verksamheter	163
6.5	Särskilda undantag från offentlighetsprincipens tillämpning	164
6.5.1	Särskilda undantag för privata utförare som bedriver verksamheter som utgör hälso- och sjukvård samt omsorg.....	165
6.5.2	Särskilda undantag för privata aktörer som bedriver verksamhet som regleras i skollagen	168
6.5.3	Begränsning av offentlighetsprincipen till vissa slag av handlingar	172
6.6	Ökad insyn på annat sätt än genom offentlighetsprincipen	173

6.7	Offentlighetsprincipen införs genom nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.....	175
6.7.1	Privata utförare som bedriver verksamheter som utgör hälso- och sjukvård samt omsorg.....	176
6.7.2	Privata aktörer som bedriver verksamheter som regleras i skollagen.....	178
6.8	Meddelarskydd ska införas.....	180
6.9	Översyn av materiella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.....	182
6.9.1	Sekretessprövning, beslut och överklagande.....	184
6.9.2	Registrering av allmänna handlingar.....	186
6.10	Översyn av vissa bestämmelser utanför offentlighets- och sekretesslagen.....	189
6.10.1	Tystnadsplikt enligt speciallagar.....	189
6.10.2	Arkivlagen.....	190
6.10.3	Kommunallagen.....	196
6.10.4	Skollagen.....	197
6.10.5	Tillgänglighet.....	197
6.10.6	Brukares rätt att ta del av handlingar i sin personakt m.m.....	201
6.10.7	Avgiftsförordningen.....	203
6.11	EU-rätten.....	205
6.12	Ikraftträdande.....	206
7	Konsekvensbeskrivning.....	207
7.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav.....	207
7.2	Våra förslag.....	209
7.3	Konsekvensanalys.....	210
7.3.1	Problemet och vad som ska uppnås.....	210
7.3.2	Alternativa lösningar.....	210
7.3.3	Vilka berörs av regleringen.....	211
7.4	Konsekvenser för privata aktörer.....	214

7.4.1	Särskilt om privata utförare med verksamheter av begränsad omfattning.....	227
7.4.2	Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen.....	228
7.4.3	Andra konsekvenser.....	229
7.4.4	Alternativa lösningar till våra förslag.....	229
7.5	Konsekvenser för offentlig verksamhet.....	230
7.5.1	Staten.....	230
7.5.2	Kommuner och landsting.....	232
7.5.3	Alternativa lösningar till våra förslag.....	234
7.6	Konsekvenser för brukare.....	234
7.6.1	Våra förslag.....	234
7.6.2	Alternativa lösningar till våra förslag.....	236
7.7	Övriga konsekvenser.....	237
7.7.1	Behov av informationsinsatser m.m.....	237
7.7.2	Konsekvenser för sysselsättning och den offentliga servicen i olika delar av landet.....	238
7.7.3	EU-rätten.....	238
7.7.4	Jämställdhet.....	239
7.7.5	Övriga konsekvensbeskrivningar.....	240
8	Författningskommentar.....	241
8.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	241
8.2	Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782).....	251
8.3	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	253
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	254
8.5	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	255
8.6	Förslaget till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355).....	256

8.7	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	257
8.8	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	260
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:92	261

Förkortningar

ABL	aktiebolagslagen (2005:551)
BFL	bokföringslagen (1999:1078)
BrB	brottsbalken
FL	förvaltningslagen (1986:223)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen Högsta förvaltningsdomstolens årsbok
HSAN	Hälsa- och sjukvårdens ansvarsnämnd
HSL	hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
HVB	hem för vård och boende
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
KL	kommunallagen (1991:900)
LOU	lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
LOV	lagen (2008:962) om valfrihetssystem
LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVM	lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt juridiskt arkiv

OSEK	Offentlighets- och sekretesskommittén
OSF	offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PDL	patientdatalagen (2008:355)
PSL	patientsäkerhetslagen (2010:659)
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	socialförsäkringsbalken
SiS	Statens institutionsstyrelse
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SoF	socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen
ÅRL	årsredovisningslagen (1995:1554)

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag är att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd, offentligt finansierad vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer i 24 kap. skollagen (2010:800) och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. samma lag till den del de erbjuds av privata anordnare. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som inte onödigtvis ökar administrationen för utförarna inom vård, skola och omsorg. Ytterligare en utgångspunkt är att patienternas, barnens, elevernas och andra brukares integritet ska skyddas. I uppdraget ingår även att överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen, och i så fall föreslå hur en sådan ändring bör se ut samt överväga om, och i så fall i vilken utsträckning, kommunallagens (1991:900), KL, och skollagens bestämmelser som rör insyn hos privata utförare fortfarande kommer att fylla en funktion om offentlighetsprincipen införs.

Ökad insyn i välfärden

Utredningen föreslår genom tre nya paragrafer i 2 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL att offentlighetsprincipen i princip ska införas i offentligt finansierad, privat utförd välfärd. Enskilda juridiska personer som driver sådan verksamhet ska med vissa undantag jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Förslaget medför att enskilda juridiska personer ska iaktta reglerna i offentlighets- och sekretesslagen om hanteringen av allmänna handlingar.

Några ändringar i de materiella sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen bedöms inte vara nödvändiga. Det innebär att patienter, barn, elever och andra brukare i privata verksamheter kommer att omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som i motsvarande offentliga verksamheter.

Ett tillägg föreslås i 6 kap. 11 § OSL av innebörd att de som omfattas av bestämmelsen åläggs en skyldighet att lämna fullföljds hänvisning enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223).

Anställda och uppdragstagare i offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheter ska omfattas av meddelarskydd. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL utvidgas därför till att omfatta även enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad välfärd.

Införandet av offentlighetsprincipen i offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheter för med sig ett antal nya krav på privata aktörer. De ska bl.a. vara skyldiga att registrera sina handlingar och att skyndsamt handlägga framställningar om utlämnande av allmänna handlingar enligt samma principer som gäller för myndigheter.

Privata aktörer ska tillämpa arkivlagen

Arkivlagen görs tillämplig på arkiven hos enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad välfärd. Den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet för kommunala verksamheter som överlåtits till en privat utförare. För landstingskommunala verksamheter är det arkivmyndigheten i landstingen som ska vara arkivmyndighet. Det blir möjligt för kommuner och landsting att meddela föreskrifter om arkivvård. Kommuner och landsting ges också rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn och förvaring av arkiven.

Vissa följdändringar blir nödvändiga

Allmänhetens behov av insyn i de offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheterna kommer att tillgodoses genom bestämmelserna om handlingsoffentligheten i offentlighets- och

sekretesslagen. Utredningen bedömer därför att allmänhetens möjlighet till insyn genom 3 kap. 18 a § KL bör anpassas till detta.

Som en följd av att offentlighetsprincipen gäller i enskilt bedrivna välfärdsverksamheter införs en erinran om det i bestämmelser om tystnadplikt i 6 kap. 12–14 och 16 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), 15 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) och 29 kap. 14 § skollagen. En följd av att offentlighetsprincipen gäller blir också att tillämpningsområdet för vissa bestämmelser som ger brukare rätt att ta del av handlingar i sin personakt m.m. begränsas till enskilda verksamheter i vilka offentlighetsprincipen inte är tillämplig.

Enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad välfärd ska tillämpa vissa bestämmelser i avgiftsförordningen (1992:191).

Konsekvenser av utredningens förslag

Förslaget medför vissa konsekvenser för privata aktörer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet, eftersom det kommer att leda till en ökad administration och vissa kostnader.

Införandet av offentlighetsprincipen bedöms inte medföra någon märkbar skillnad för brukare i fråga om skydd för deras integritet.

Ikraftträdande

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Handlingar som kommit in till eller som upprättats hos privata aktörer före denna dag ska enligt förslaget inte omfattas av den nya regleringen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 6 kap. 11 § och 13 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 6 kap. 10 § ska lyda ”Handläggning av beslut och överklagande”,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 3 a–c §§, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 a §¹

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos enskilda juridiska personer, med undantag för dödsbon och fysisk persons konkursbo, som bedriver offentligt finansierad verksamhet och som

1. enligt 2 kap. 5 § skollagen

¹ Förslag om införande av 2 kap. 3 a § OSL beträffande huvudmän för fristående skolor finns i SOU 2015:82.

(2010:800) är godkända huvudmän för förskolor eller fritidshem som avses i 2 kap. 7 § andra stycket skollagen,

2. enligt avtal med kommun, enskild huvudman eller landsting utför uppgifter enligt 23 kap. skollagen (entreprenad) med undantag av verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen, eller

3. enligt 24 kap. 11–15 §§ skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Första stycket gäller handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten.

Sådana juridiska personer som avses i första stycket ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

3 b §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos enskilda juridiska personer, med undantag för dödsbon och fysisk persons konkursbo, som bedriver offentligt finansierad verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), om handlingarna hör till den offentligt finansierade verksamheten.

Sådana juridiska personer som avses i första stycket ska vid til-

lämpningen av denna lag jämställas med myndigheter.

3 c §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos enskilda juridiska personer, med undantag för dödsbon och fysisk persons konkursbo, som bedriver offentligt finansierad verksamhet och som utgör

1. bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) avseende barn och unga, äldre personer, personer med funktionsnedsättning eller personer med missbruksproblem,

2. vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,

3. insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller

4. personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Första stycket gäller handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten.

Sådana juridiska personer som avses i första stycket ska vid lämpningen av denna lag jämställas med myndigheter.

6 kap.

11 §

Vid överklagande enligt 7 § första eller andra stycket av beslut av sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ denna lag tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223).

För beslut enligt 7 § första eller andra stycket av sådana organ som avses i 2 kap. 3–4 §§ denna lag, och vid överklagande av sådana beslut, tillämpas bestämmelserna i 21 § andra stycket första meningen, 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223).

13 kap.2 §²

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 §, beträffande den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 §, och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 §, beträffande den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 § eller, beträffande offentligt finansierad verksamhet, i 2 kap. 3 a–c §§ och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och

3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

² Senaste lydelse 2010:1348. Förslag till ändring i 13 kap. 2 § OSL finns i SOU 2015:82.

Vad som föreskrivs i första stycket om anställda och uppdragstagare gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet.

I 14 kap. 1 § finns bestämmelser om ansvar för vissa överträdelse av förbuden i första stycket 2 och 3.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 a–c §§ gäller inte handlingar som före den 1 januari 2019 kommit in till eller upprättats hos enskilda juridiska personer som omfattas av bestämmelserna.

1.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

Härigenom föreskrivs i fråga om arkivlagen (1990:782) dels att 2 a och 8 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf 16 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Det som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Föreslagen lydelse

2 a §¹

Det som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3–3 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Beträffande sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ gäller första stycket endast till den del arkivet härrör från offentligt finansierad verksamhet.

8 §²

Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana

¹ Senaste lydelse 2009:445. Förslag avseende huvudmän för fristående skolor finns i SOU 2015:82.

² Senaste lydelse 2010:1999.

juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

juridiska personer som avses i 2 kap. 3–3 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag *som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen* fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om. *Den kommun eller det landsting där verksamheten bedrivs fullgör uppgiften av arkivmyndighet för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ offentlighets- och sekretesslagen.*

Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket 1 fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv och av de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.

Den statliga arkivmyndigheten ska också sköta tillsynen över att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

16 a §

Regeringen eller den kommun eller det landsting som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En kommun eller ett landsting får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven och för förvaring av övertagna arkiv.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Skyldigheten att arkivera allmänna handlingar enligt 2 a § avseende sådana juridiska personer som omfattas av 3 a–c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte handlingar som före den 1 januari 2019 kommit in till eller upprättats hos dessa juridiska personer.

1.3 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att 3 kap. 19 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 19 a §¹

Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen respektive landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Första stycket gäller inte om avtal sluts med sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2014:573.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade att 23 c § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 c §¹

En handling i en personakt i enskild verksamhet ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 29 §.

En handling i en personakt i *annan* enskild verksamhet *än som avses i 2 kap. 3 och 3 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 29 §.

En fråga om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut ska han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till Inspektionen för vård och omsorg för prövning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2012:940.

1.5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) att 7 kap. 4 § och 15 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §¹

En handling i en personakt i enskild verksamhet som står under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn enligt denna lag ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 15 kap. 1 §.

En handling i en personakt i *annan* enskild verksamhet *än som avses i 2 kap. 3 och 3 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* och som står under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn enligt denna lag ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 15 kap. 1 §.

En fråga om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut ska han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till Inspektionen för vård och omsorg för prövning.

15 kap.

3 §²

I det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I det allmännas verksamhet *och i verksamhet hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 c § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* gäller

¹ Senaste lydelse 2012:944.

² Senaste lydelse 2009:496.

offentlighets- och sekretesslagen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Bestämmelsen i 15 kap. 3 § gäller i sin äldre lydelse i fråga om uppgifter som har framkommit i verksamhet enligt 15 kap. 1 och 2 §§ före ikraftträdandet.

1.6 Förslag till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)

Härigenom föreskrivs i fråga om patientdatalagen (2008:355) att 8 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. 2 §¹

En journalhandling inom enskild hälso- och sjukvård ska på begäran av patienten eller av en närstående till patienten så snart som möjligt tillhandahållas honom eller henne för att läsas eller skrivas av på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 6 kap. 12 § eller 13 § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659).

En journalhandling inom *annan* enskild hälso- och sjukvård *än som avses i 2 kap. 3 och 3 b §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* ska på begäran av patienten eller av en närstående till patienten så snart som möjligt tillhandahållas honom eller henne för att läsas eller skrivas av på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 6 kap. 12 § eller 13 § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659).

Frågor om utlämnande av en journalhandling enligt första stycket prövas av den som är ansvarig för journalhandlingen. Anser den ansvarige att journalhandlingen eller någon del av den inte bör lämnas ut, ska han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till Inspektionen för vård och omsorg för prövning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2012:954.

1.7 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs i fråga om patientsäkerhetslagen (2010:659) att 6 kap. 12–14 och 16 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

12 §

Den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården får inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Tystnadsplikt som gäller för en uppgift om en patients hälsotillstånd gäller även i förhållande till patienten själv, om det med hänsyn till ändamålet med hälso- och sjukvården är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till patienten.

För det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För det allmännas verksamhet och för verksamheter hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller offentlighets- och sekretesslagen.

13 §

Den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården får inte obehörigen röja en uppgift från en enskild om någon annan persons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att det finns en risk för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till uppgiftslämnaren utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

För det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För det allmännas verksamhet och för verksamheter hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller offentlighets- och sekretesslagen.

14 §

Den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården får inte obehörigen röja eller utnyttja sådana uppgifter om en viss varas tillverkning eller innehåll, som han eller hon har fått kännedom om i verksamheten och som har lämnats dit för att användas som upplysning om eller underlag för behandling eller annan liknande åtgärd. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

För det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För det allmännas verksamhet och för verksamheter hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller offentlighets- och sekretesslagen.

16 §

Den som, utan att höra till hälso- och sjukvårdspersonalen, till följd av anställning eller uppdrag eller på annan liknande grund deltar eller har deltagit i enskilt bedriven hälso- och sjukvård får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

För det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För det allmännas verksamhet och för verksamheter hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller offentlighets- och sekretesslagen.

tesslagen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Bestämmelserna i 6 kap. 12–14 och 16 §§ gäller i sin äldre lydelse i verksamheter hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för förhållanden som avser tiden före den 1 januari 2019.

1.8 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) att 29 kap. 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

14 §¹

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven *förskola*, enskilt bedrivet fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskoleklass, enskilt bedrivet fritidshem eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

För det allmännas verksamhet och för verksamhet som drivs av sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

¹ Förslag till ändring finns i SOU 2015:82.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Bestämmelsen i 29 kap. 14 § gäller i sin äldre lydelse för förhållanden som avser tiden före den 1 januari 2019.

1.9 Förslag till förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)

Härigenom föreskrivs i fråga om avgiftsförordningen (1992:191) att 1 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §¹

Förordningen gäller för myndigheter under regeringen. För affärsverken gäller endast 3 § och 5 § första stycket samt 15–25 §§.

Förordningen gäller för myndigheter under regeringen. För affärsverken gäller endast 3 § och 5 § första stycket samt 15–25 §§.

För sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller endast 15–19 §§ samt 22–24 §§.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2011:216.

1.10 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Följande myndigheter är i den utsträckning som framgår nedan undantagna från registreringskyldigheten enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Myndighet	Myndighet	Handlingar som innehåller sekretessreglerade uppgifter och som inte behöver registreras
Landstingskommunala myndigheter och kommunala myndigheter i kommuner som inte ingår i ett landsting	Landstingskommunala myndigheter, kommunala myndigheter i kommuner som inte ingår i ett landsting samt sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen	– bevis om högkostnadsskydd för patientavgifter i öppen hälso- och sjukvård
Nämnder som svarar för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktions-	Nämnder som svarar för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktions-	– handlingar som hör till enskildas personakter

¹ Senaste lydelse 2016:123.

hindrade	<i>hindrade samt sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 c § offentlighets- och sekretesslagen</i>	
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>		
sjukhus och andra inrättningar för vård av patienter	sjukhus och andra inrättningar för vård av patienter <i>samt sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen</i>	– patientjournaler, – läkarvårdskvitton, och – samlingsräkningar eller motsvarande handlingar som upprättas i samband med patientbesök
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>		
socialnämnder	<i>socialnämnder och sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 c § offentlighets- och sekretesslagen</i>	– handlingar som hör till enskildas personakter
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>		

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Utredningsuppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag framgår av direktiven (dir 2015:91), se *bilaga*. Enligt direktiven ska utredaren lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd, offentligt finansierad vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer i 24 kap. skollagen (2010:800) och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. samma lag till den del de erbjuds av privata anordnare. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som inte onödigtvis ökar administrationen för utförarna inom vård, skola och omsorg. En ytterligare utgångspunkt är att patienternas, brukarnas, elevernas och andra brukares integritet ska skyddas.

Enligt direktiven ska utredaren utreda hur en reglering för privata utförare inom offentligt finansierad vård och omsorg kan utformas för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas hos de privata utförarna eller hur insynen i verksamheterna på annat sätt kan öka. Utredaren ska även överväga hur en motsvarande reglering ska tillämpas på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå när det gäller offentligt finansierad, enskilt bedriven utbildning vid förskola, fritidshem, vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet.

Utredaren ska överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen, och i så fall föreslå hur en sådan ändring bör se ut. Utredaren ska vidare överväga om och i så fall i vilken utsträckning kommunallagens (1991:900) och skollagens bestämmelser som rör insyn hos privata utförare fortfarande kommer att fylla en funktion mot bakgrund av utredarens förslag i övriga. Utredningen ska slutligen lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet påbörjades i oktober 2015. Utredningen har haft sju sammanträden med sakkunniga och experter knutna till utredningen.

Under våren 2016 har den särskilda utredaren och sekreteraren haft möten med Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Landsting samt Riksarkivet.

Den särskilda utredaren och sekreteraren har också haft ett möte med företrädare för berörda privata aktörer: Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Goda företagare för barn och unga, Svenska vård, Vuxenutbildning i samverkan, FSO Fria förskolor, Famna och Vårdföretagarna. Vidare har möten genomförts med företrädare för Vårdsutredningen (Fi 2015:01), Journalistförbundet, Tjänstemännens centralorganisation och Landstingsarkivet i Stockholms läns landsting.

Sekreteraren har även haft kontakt med företrädare för Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården.

3 Gällande rätt

3.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen har olika beståndsdelar. Bestämmelserna i regeringsformen (RF) om yttrande- och informationsfrihet gäller för de som är verksamma hos det allmänna – de s.k. offentliga funktionärerna – lika väl som för medborgarna i gemen. I regeringsformen slås också fast principen om domstolsförhandlingars offentlighet. Tryckfrihetsförordningen (TF) innehåller å sin sida bestämmelser om – förutom tryckfriheten – allmänna handlingars offentlighet samt om den s.k. meddelarfriheten, som innebär stora möjligheter för offentliga funktionärer att lämna information för publicering i tidningar och andra tryckta skrifter. Såvitt gäller andra grundlagsskyddade medier än tryckta skrifter finns bestämmelser om meddelarfrihet i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF.

Principen om allmänna handlingars offentlighet gäller enligt 2 kap. 1 § TF svenska medborgare. Utländska medborgare är enligt 14 kap. 5 § andra stycket TF likställda med svenska medborgare, men denna rätt kan inskränkas genom tryckfrihetsförordningen eller annan lag. Några sådana inskränkningar finns inte.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF ska varje begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i en särskild lag eller i en annan lag som den förstnämnda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. För att en handling ska anses förvarad hos en myndighet behöver den inte nödvändigtvis finnas i myndighetens lokaler. Det kan räcka att handlingen borde finnas där men att den för tillfället finns hos en befattningshavare vid myndigheten eller annars hos någon, från vilken myndigheten lätt kan kräva in handlingen.¹ En upptagning ska anses vara förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 3 § andra stycket TF).

Enligt 2 kap. 6 § TF anses en handling inkommen till myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En upptagning anses inkommen till en myndighet när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF.

En handling anses upprättad hos myndigheten när handlingen har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket handlingen hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten, eller – om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende – när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (2 kap. 7 § första stycket TF).

I 2 kap. 9 § TF finns vissa generella undantag från vad som utgör allmän handling. Minnesanteckningar som inte har expedierats anses inte heller efter den tidpunkt de har upprättats som allmänna handlingar om de inte har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria eller annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Det bör observeras att det, för att en handling ska hänföras till undantaget, krävs att den hänför sig till ett visst ärende. Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats anses inte heller som allmän handling om det inte omhändertagits för arkivering.

¹ Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., 2015, s. 43.

Det finns tillfällen då en handling – trots att den kan vara både förvarad hos myndigheten samt inkommen eller upprättad – ändå inte är att anse som allmän handling. Sådana generella undantag finns i 2 kap. 10 och 11 §§ TF. Bl.a. utgör handlingar som ingår i ett bibliotek normalt inte allmänna handlingar.

En allmän handling som får lämnas ut ska på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 12 § TF). Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett flertal beslut uttalat att innebörden av detta är att besked i en utlämnandefråga bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts.² Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. En sökande har i princip rätt att när som helst under personalens tjänstetid ta del av allmänna handlingar.³

Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § TF). Bestämmelserna om myndigheters rätt att ta ut avgift för kopior av allmänna handlingar finns i avgiftsförordningen (1992:191). En myndighet ska ta ut avgift för att den efter särskild begäran lämnar ut kopia av allmän handling om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor, för varje sida därefter är avgiften två kronor. I vissa fall ska myndigheten även ta ut ersättning för portokostnad (15 och 16 §§ avgiftsförordningen).

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem han eller hon är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 14 § TF). Om en myndighet avslår en begäran att få ta del av en handling eller lämnar ut en allmän handling med förbehåll (10 kap. 14 § OSL) som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den,

² Se t.ex. JO 2011/12 s. 539 och 2012/13 s. 475.

³ Se JO 1983/84 s. 250.

får sökanden överklaga beslutet hos domstol (2 kap. 15 § TF). Detta gäller dock inte om det är riksdagen eller regeringen som har avslagit begäran.

3.2 Offentlighets- och sekretesslagen m.m.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast när det är påkallat med hänsyn till sju olika upp räknade intressen. Flertalet punkter avser det allmännas intressen, bl.a. det allmännas ekonomiska intresse (punkten 6). Punkten 7 avser enskildas intressen, nämligen skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar ska anges noga i bestämmelser i särskild lag eller i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen.

Offentlighets- och sekretesslagen är indelad i sju avdelningar. Inom varje avdelning finns ett antal kapitel.

Avdelning I innehåller inledande bestämmelser och omfattar tre kapitel. I 2 kap. 1 § föreskrivs att förbud att utnyttja eller röja en sekretessbelagd uppgift gäller för myndigheter. Ett sådant förbud gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund.

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på annat sätt (3 kap. 1 §).

Avdelning II innehåller bestämmelser om myndigheters hante ring av allmänna handlingar. Som exempel kan nämnas att kapitel 5 innehåller bestämmelser om registrering av allmänna handlingar och sekretessmarkering och kapitel 6 om utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter, överklagande, m.m.

Avdelning III innehåller allmänna bestämmelser om sekretess. Enligt 8 kap. 1 § får en uppgift för vilken sekretess gäller enligt lagen inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen hänvisar till. Offentlighets- och sekretesslagen gäller således inte bara frågor om utlämnande från myndigheter till enskilda utan också utlämnande

myndigheter emellan. Vissa särregler finns såvitt avser myndigheter. Enligt 8 kap. 2 § gäller det som sägs i lagen också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Det sagda innebär att hos vissa myndigheter sekretessbelagda uppgifter inte kan cirkulera fritt inom hela myndigheten utan bara inom varje självständig verksamhetsgren. Ett exempel på en självständig verksamhetsgren inom en skola är skolhälsovården. Uppgifter som finns inom skolhälsovården kan således inte fritt lämnas till en lärare. Tillgången till uppgifter inom en myndighet eller en självständig verksamhetsgren är dock normalt begränsad på det sättet att en befattningshavare bara har tillgång till uppgifter som han eller hon behöver för sitt arbete.

I avdelning IV finns bestämmelser om sekretess till skydd för allmänna intressen. Avdelning V innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

En sekretessbestämmelse brukar bestå av tre huvudsakliga rekvisit eller förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Det är rekvisit som anger föremålet för sekretessen, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka. Sekretessens *föremål* är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilds personliga förhållanden. En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av verksamhet eller i en viss typ av ärenden eller hos en viss myndighet. En kombination av dessa rekvisit kan också förekomma. Det sagda innebär att en viss uppgift kan vara offentlig hos en myndighet, t.ex. en domstol, men sekretessbelagd hos en annan, t.ex. Försäkringskassan. Sekretessens *styrka* bestäms normalt med hjälp av skaderekvisit som innebär att sekretess endast gäller om man kan förutse någon skada om en viss uppgift lämnas ut. I offentlighets- och sekretesslagen förekommer två typer av skaderekvisit. Ett s.k. rakt skaderekvisit i en sekretessbestämmelse innebär att offentlighet är huvudregel och att sekretess endast gäller för uppgiften om det kan antas att viss skada eller men uppkommer om uppgiften röjs. Presumtionen är för offentlighet. Rakt skaderekvisit förekommer inom t.ex. socialförsäkringsområdet. Ett s.k. omvänt skaderekvisit innebär att sekretess är

huvudregel och att en uppgift kan lämnas ut endast om det står klart att den kan röjas utan att viss skada eller men uppkommer. Här föreligger alltså en presumtion för sekretess. Omvänt skaderekvisit gäller t.ex. för de flesta uppgifter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

Beträffande den närmare innebörden av begreppen skada och men, se bl.a. prop. 2008/09:150 s. 349 och 350.

Vidare skiljer man på primär och sekundär sekretess. Det område för en sekretessregels tillämpning som följer av att sekretessen är begränsad till ett visst ärende, en viss verksamhet eller en viss myndighet brukar kallas för det primära sekretessområdet. Inom detta område gäller alltså *primär sekretess*. Lagen innehåller emellertid regler som innebär att sekretessen kan spridas utanför det primära området. Detta brukar kallas för *sekundär sekretess*. Sekundär sekretess förekommer framför allt hos domstolar, arkivmyndigheter och forskningsmyndigheter. Gemensamt för dem är att de ofta tar emot sekretessbelagda handlingar från andra myndigheter. Den sekretessbestämmelse som gäller hos den första myndigheten blir då tillämplig också hos den mottagande myndigheten.

Offentlighets- och sekretesslagen gäller i första hand det allmännas verksamhet och de relevanta sekretessbestämmelserna presenteras kortfattat i avsnitt 3.2.1. För privata utförare finns det bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt i andra lagar än offentlighets- och sekretesslagen. Dessa bestämmelser presenteras kortfattat i avsnitt 3.2.2.

3.2.1 Några bestämmelser om sekretess av särskild relevans för utredningen

Några generella bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen

I 21 kap. OSL finns några primära sekretessbestämmelser rörande sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden och som gäller oavsett i vilket sammanhang de förekommer, dvs. hos alla myndigheter.

Enligt 21 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift,

om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denna kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretess gäller med ett rakt s.k. kvalificerat skaderekvisit. Uttrycket betydande innebär i sammanhanget en större offentlighetspresumtion. Även mindre känsliga uppgifter kan dock sekretessbeläggas enligt bestämmelsen beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen kan falla olika ut beroende på om den enskilde är underårig eller vuxen och även beroende på den enskildes egen inställning. Vissa undantag finns dock.⁴

Enligt 21 kap. 3 § gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att en enskild eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde röjs. Undantag från bestämmelsen finns.

Enligt 21 kap. 5 § gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen syftar till att förhindra att uppgifter ska röjas om politiska flyktingar här i landet som kan leda till repressalier mot flyktingen eller hans anhöriga i hemlandet.⁵

Vidare gäller enligt 21 kap. 7 § sekretess för personuppgifter, om det kan antas att ett utlämnade skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204).

Den tystnadsplikt som följer av 21 kap. 1, 3 och 5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (21 kap. 8 §).

⁴ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 januari 2016, Zeteeo), kommentaren till 21 kap. 1 §.

⁵ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 208.

Hälso- och sjukvård

I 25 kap. OSL finns bestämmelser om skydd för enskild i verksamhet som avser bl.a. hälso- och sjukvård. Det är verksamhet som bedrivs av det allmänna som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen (vari inräknas sådana kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL).

Enligt 25 kap. 1 § gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, som t.ex. rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning. Undantag från bestämmelsen finns.

Begreppet hälso- och sjukvård definieras i 1 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. Vad som avses här är dels åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, dels sjuktransporter samt att ta hand om avlidna. Hit hör också den förebyggande medicinska hälsovården, t.ex. den som bedrivs vid mödra- och barnvårdscentralerna. Hälso- och sjukvård som utgör inslag i annan förvaltning, t.ex. inom skolväsendet, kriminalvården eller försvarsmakten, omfattas också av bestämmelsen.⁶

Föremålet för sekretess är uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Inte bara uppgifter som avser vårdbehövande eller därmed jämställda personer omfattas av bestämmelsen utan också uppgifter som t.ex. en vårdbehövande lämnar om andra personer, exempelvis närstående, grannar eller arbetskamrater. Sekretesskyddet enligt bestämmelsen omfattar inte hälso- och sjukvårdspersonalen; de kan i sin yrkesutövning knappast anses som enskilda i den mening som krävs för att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig.⁷ Aidentifierade uppgifter kan i princip lämnas ut utan hinder av 1 §.⁸

Sekretess enligt 25 kap. 1 § gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. en uppgift får inte lämnas ut om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller hans eller hennes när-

⁶ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 165.

⁷ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 januari 2016, Zeteo), kommentaren till 25 kap. 1 §.

⁸ Se RÅ 85 Ab 134.

stående lider men. Presumtionen är alltså för sekretess. Skaderekvisitet torde medge att uppgifter lämnas från en läkare till en annan eller från en sjukvårdsinrättning till en annan, om uppgifterna behövs i rent vårdsyfte (jfr 12–14 §§). Visst utrymme finns också att lämna uppgifter till annan vårdsektor i syfte att bistå en patient.⁹ Angående generellt överlämnande av uppgifter mellan olika vårdsektorer, se JO 1984/85 s. 263.

Enligt 25 kap. 2 § gäller sekretess hos en myndighet som bedriver verksamhet som avses i 25 kap. 1 § för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som gjorts tillgänglig av en annan vårdgivare enligt bestämmelserna om sammanhållen journalföring i patientdatalagen (2008:355), PDL. Dessa regler gör det möjligt för en vårdgivare att under vissa förutsättningar ge eller få direktåtkomst till personuppgifter rörande en patient hos en annan vårdgivare. Det finns undantag från bestämmelsen.

Sekretess gäller vidare i sådan verksamhet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård eller annan medicinsk verksamhet för uppgift om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (25 kap. 3 §). Sekretessregleringen motsvarar sekretess enligt 1 § och gäller uppgift om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden. Det innebär bl.a. att sekretess avser patienters och andra enskildas hälsotillstånd m.m., inte uppgifter om personalen. Sekretess gäller vidare med ett omvänt skaderekvisit. Det råder alltså en presumtion för sekretess.¹⁰ Vissa undantag från bestämmelsen finns.

Sekretess gäller också i ärenden hos en nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet och hos Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i anmälan i ärende om klagomål mot hälso- och sjukvården eller dess personal enligt 7 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL. Sekretess gäller vidare hos Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) i anmälan i vissa ärenden, om

⁹ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 168 f.

¹⁰ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 januari 2016, Zeteo), kommentaren till 25 kap. 3 §.

det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs (25 kap. 4 och 8 §§).

Enligt 25 kap. 5 § gäller sekretess i verksamhet som avser omhändertagande av patientjournal inom enskild hälso- och sjukvård för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Undantag från denna bestämmelse finns.

Sekretess enligt 25 kap. 1–5 §§ gäller i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv för uppgift om hans eller hennes hälsotillstånd, endast om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom eller henne (25 kap. 6 §). I bestämmelsen föreskrivs för hälso- sjukvårdsområdets del ett snävt begränsat undantag från huvudregeln i 12 kap. 1 § om att sekretess till förmån för enskild inte gäller i förhållande till denne. Bestämmelsen gäller inte bara inom den organisatoriskt självständiga hälso- och sjukvården utan också inom den sektor av annan förvaltning, t.ex. socialtjänsten eller kriminalvården, där hälso- och sjukvård förekommer. Syftet med bestämmelsen är i första hand att under vissa förutsättningar hindra en patient från att ta del av sin journal. Bestämmelsen innebär också att hälso- och sjukvårdspersonalen i motsvarande mån har tystnadsplikt gentemot patienten.¹¹

Sekretess enligt 25 kap. gäller i vissa fall även hälso- och sjukvårdspersonalens förhållanden (25 kap. 8 a och 8 b §§). T.ex. gäller enligt 25 kap. 8 a § sekretess hos Socialstyrelsen i ärende om legitimation, särskilt förordnande att utöva yrke eller bevis om specialistkompetens enligt 4 kap. 10 § PSL för uppgift om sökandens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Undantag från sekretess finns. Det bör också observeras att det finns vissa sekretessbrytande bestämmelser.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inskränkt av bestämmelserna om tystnadsplikt i 25 kap. 7, 9, 16, 17 och 17 a §§. Den tystnadsplikt som följer av 25 kap. 1–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om annat än verkställigheten av beslut om omhändertagande eller

¹¹ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 januari 2016, Zeteo), kommentaren till 25 kap. 6 §.

beslut om vård utan samtycke. Den tystnadsplikt som följer av 25 kap. 8 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift i anmälan till IVO eller HSAN (25 kap. 18 §).

Omsorg

I 26 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild inom bl.a. socialtjänst.

Enligt 26 kap. 1 § gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Med socialtjänst förstås främst verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst, verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke, och verksamhet som socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse (SiS) i annat fall är ansvariga för. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet och verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämföras ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlännningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden om allmän omvårdnad hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för sekretess. Undantag från bestämmelsen finns.

Sekretess enligt bestämmelsen gäller inte gentemot den enskilde själv. Denne har fri tillgång även till utdrag ur register som förs vid socialnämnden. Den sekretess som trots allt måste upprätthållas också mot den berörde enskilde har angetts särskilt i 26 kap. 5 §.¹²

Personakter i enskild verksamhet som står under IVO:s tillsyn kan under vissa omständigheter angivna i 7 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och 23 d § LSS tas om hand. Sekretess gäller

¹² För närmare beskrivning av bestämmelsens innebörd, se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 januari 2016, Zeteo) – kommentaren till 26 kap. 1 § och där gjorda rättsfallshänvisningar.

enligt 26 kap. 4 § OSL i verksamhet som avser omhändertagande av sådana personakter.

Enligt 26 kap. 15 § inskränks rätten att meddela och offentliggöra uppgifter av den tystnadsplikt som följer av vissa bestämmelser i 26 kap.

Integrerad verksamhet

En kommun kan välja att hantera socialtjänstfrågor samt hälso- och sjukvårdsfrågor i en och samma nämnd. I förarbetena till den s.k. Ädelreformen, som innebar att kommunerna fick ett samlat ansvar för långvarig service, vård och omsorg för äldre och handikappade, anfördes att den kommunala hälso- och sjukvården och socialtjänsten, när det gäller den verksamhet som omfattas av Ädelreformen, inte är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra i sekretesslagens mening, eftersom det inte är fråga om verksamheter av skilda slag. Någon ändring av uppdelningen i självständiga verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening mellan den kommunala socialtjänsten och övriga fall då hälso- och sjukvården bedrevs inom socialtjänsten avsågs dock inte.¹³ Enligt Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) är skälet till att det inte uppstår sekretess i en nämnd mellan integrerad verksamhet som omfattas av Ädelreformen snarare att hälso- och sjukvårdsverksamheten och socialtjänstverksamheten i sådana situationer inte är självständiga i förhållande till varandra än att det skulle vara fråga om verksamhet av samma slag.¹⁴ Detta reser enligt OSEK i sin tur frågan hur det förhåller sig med andra verksamheter där hälso- och sjukvård och socialtjänst integreras och hanteras av samma nämnd.¹⁵ Frågan torde få avgöras efter en bedömning av verksamheternas organisering utifrån det självständighetsrequisit som uppställs i 8 kap. 2 § OSL.¹⁶

¹³ Prop. 1990/91:14 s. 85.

¹⁴ Se S2012/08375 Lagrådsremiss, God vård och omsorg om personer med demenssjukdom samt regler för skydd och rättssäkerhet s. 99–101.

¹⁵ SOU 2003:99 s. 257.

¹⁶ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 januari 2016, Zeteo), kommentaren till 26 kap. 1 §.

Utbildning

I 23 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet m.m.

Enligt 23 kap. 1 § första stycket gäller sekretess i förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola för uppgift om en enskilds personliga förhållanden. Utöver förskola omfattas alltså även pedagogisk verksamhet som kompletterar eller erbjuds enligt 25 kap. 2–5 § skollagen i stället för förskola. Härmed avses bl.a. pedagogisk omsorg (familjedaghem), öppen förskola eller sådan omsorg som erbjuds under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds, t.ex. under kvällar, nätter eller helger. Enligt 23 kap. 1 § OSL gäller ett omvänt skaderekvisit för dessa uppgifter, dvs. det råder en presumtion för sekretess och uppgifter får lämnas ut bara om det står klart att utlämnandet inte kan vara till men för den som uppgifter rör eller någon närstående till denne.

Sekretess gäller enligt 23 kap. 3 § första stycket också i fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som erbjuds i stället för fritidshem för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. Ett omvänt skaderekvisit gäller för sådana uppgifter, dvs. det råder en presumtion för sekretess. Sekretess gäller i övrigt inom samma utbildningsområde för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. För övriga uppgifter som förekommer i fritidshem, i öppen fritidsverksamhet och i sådan omsorg som utanför normala öppettider erbjuds i stället för fritidshem gäller ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet.¹⁷

Sekretess i övriga utbildningsväsendet, dvs. de utbildningsformer som inte omfattas av 23 kap. 1–3 §§, regleras i 23 kap. 5 §. Bestämmelsen är tillämplig inom bl.a. högskoleutbildningen, det offentliga skolväsendet för vuxna och arbetsmarknadsutbildningen. I sådana utbildningsverksamheter gäller sekretess för uppgift som

¹⁷ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 januari 2016, Zeteco), kommentaren till 23 kap. 3 § OSL.

hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess gäller i elevvårdande verksamhet i övrigt inom arbetsmarknadsutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, den särskilda utbildningen för vuxna, utbildningen i svenska för invandrare och folkhögskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess är inte begränsad till uppgifter om den studerande utan gäller också för uppgift om någon annan, t.ex. en anhörig. Till den elevvårdande verksamhet hör t.ex. olika gruppdiskussioner om eleverna och sådan verksamhet som lärarnas inhämtande av uppgifter om kursdeltagarnas personliga förhållanden för att bl.a. försöka avhjälpa skolsvårigheter och ge kursdeltagarna social träning. Ett rakt skaderekvisit gäller som förutsättning för sekretess. Därmed gäller en presumtion för offentlighet.¹⁸

I 23 kap. 7 § finns bestämmelser om sekretess i bl.a. Statens skolinspektions tillsynsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inskränkt avseende uppgifterna inom förskoleverksamhet enligt 23 kap. 1 §. Den tystnadsplikt som följer av 2–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier (23 kap. 8 §).

Sekretess till skydd för enskildas ekonomiska intressen

I 30 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet.

Enligt 30 kap. 23 § gäller sekretess – i den utsträckning som regeringen meddelar föreskrifter om det – i en statlig myndighets

¹⁸ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 januari 2016, Zeteo), kommentaren till 23 kap. 5 § OSL.

verksamhet som består i bl.a. tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden m.m. om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (punkten 1) och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet (punkten 2). Skyddet enligt punkten 2 är starkare än det som avses i punkten 1 genom att något skaderekvisit inte uppställs.

Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF.

Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intressen

Bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse finns i 19 kap. OSL.

Enligt 19 kap. 1 § första meningen gäller sekretess 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. Under motsvarande förutsättning gäller enligt andra meningen sekretess hos en myndighet för uppgift om affärs- och driftförhållanden hos bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser som driver affärsverksamhet och där det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision. Bestämmelsen i andra stycket tar enligt vad som framgår av förarbetena främst sikte på bolag som drivs i kommunal regi. Syftet med bestämmelsen är att ge sekretess för uppgifter hos de myndigheter som utövar det allmännas ägarfunktion eller revisionsuppdrag.¹⁹

Med affärs- eller driftförhållanden avses bl.a. förvärv, överlåtelser, upplåtelser eller användning av egendom, tjänster m.m. och också affärshemligheter av mera allmänt slag som verksamhetsriktlinjer m.m.²⁰ Begreppet får inte fattas alltför snävt.²¹ Utmärkande för affärsverksamhet är i allmänhet att verksamheten bedrivs under

¹⁹ Se prop. 1979/80:2 del A s. 147.

²⁰ Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar (1 januari 2016, Zeteo), kommentar till 19 kap. 1 § och där gjorda rättsfallshänvisningar.

²¹ Se a. prop. s. 144.

krav på viss vinst eller åtminstone så att verksamheten går ihop ekonomiskt, låt vara att den kan vara delvis subventionerad.²²

Sekretess gäller vidare enligt 19 kap. 3 § för uppgift som hänför sig till ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Affärshemligheter av mera allmänt slag såsom marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, planer rörande reklamkampanjer, utredningar av annat slag, prov, förhandlingar och andra affärshändelser omfattas. Sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet. Skaderekvisitet är utformat för att skydda myndigheternas affärsverksamheter från insyn från konkurrenternas sida. Bestämmelsen är bl.a. tillämplig i upphandlingsärenden.

3.2.2 Andra bestämmelser om tystnadsplikt

Privata vårdgivare och enskilda verksamheter inom hälso- och sjukvården samt omsorgen

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller sekretessbestämmelser som är tillämpliga när det allmänna bedriver socialtjänst och hälso- och sjukvård. För privata vårdgivare och enskilda verksamheter som privatägda juridiska personer driver (dvs. inte kommunala företag) gäller i stället bestämmelser om tystnadsplikt vilka regleras i socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och patientsäkerhetslagen.

För enskilt bedriven verksamhet inom ramen för socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade gäller alltså bestämmelser om tystnadsplikt. Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet enligt dessa två lagar får inte obehörigen röja vad man fått veta om enskildas personliga förhållanden (15 kap. 1 och 2 §§ SoL samt 29 § LSS). Det finns inga uttömmande bestämmelser som anger vad ett obehörigt röjande är. Av förarbeten framgår att man, för att bedöma vad som är ett obehörigt röjande, kan söka viss ledning i den menprövning som ska göras enligt offentlighets- och sekretesslagen. Det framgår också att en viss ledning även torde kunna

²² Se a. prop. s. 145.

sökas i andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. de som reglerar när sekretess kan brytas. Enligt förarbetena ska det därmed vara en nära överensstämmelse mellan tystnadsplikten för det offentliga och tystnadsplikten för socialtjänstpersonal i enskild tjänst.²³

När det gäller tystnadsplikt för personal inom enskild hälso- och sjukvård finns det bestämmelser i 6 kap. 12–14 och 16 §§ PSL. I 1 kap. 4 § PSL finns en definition av hälso- och sjukvårdspersonal. Den innefattar den som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården, personal som är verksam vid sjukhus och andra vårdinrättningar och som medverkar i hälso- och sjukvård av patienter och några ytterligare grupper.

Den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården får inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Tystnadsplikt som gäller för en uppgift om en patients hälsotillstånd gäller även i förhållande till patienten själv, om det med hänsyn till ändamålet med hälso- och sjukvården är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till patienten (6 kap. 12 § PSL). Inte heller får den som tillhör eller har tillhört sådan hälso- och sjukvårdspersonal röja en uppgift från en enskild om någon annan persons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att det finns en risk för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till uppgiftslämnaren utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (6 kap. 13 § PSL).

Den som utan att höra till hälso- och sjukvårdspersonalen till följd av anställning eller uppdrag eller på annan liknande grund, deltar eller har deltagit i enskilt bedriven hälso- och sjukvård får inte heller obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (6 kap. 16 § PSL).

Även vid tolkningen av tystnadspliktsföreskrifterna i patient-säkerhetslagen kan ledning sökas i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt förarbetena är utgångspunkten att den enskilde ska ha

²³ Se prop. 1980/81:28 s. 23 och 28 samt prop. 1981/82:186 s. 26.

samma skydd för sin personliga integritet vare sig han eller hon behandlas av en offentlig eller privat vårdgivare.²⁴

Enskilt bedriven utbildningsverksamhet

Tystnadsplikten i enskilt bedriven utbildningsverksamhet regleras i 29 kap. 14 § skollagen. Enligt denna bestämmelse får den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. skollagen inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Enligt bestämmelsens andra stycke får inte heller den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen därutöver obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (se avsnitt 3.2.1). För de delar av verksamheten som överlämnas på entreprenad gäller bestämmelserna i skollagen och därmed även 29 kap.14 § skollagen.

Tystnadsplikt enligt kollektivavtal

Utöver lagstadgade bestämmelser om tystnadsplikt kan det också finnas regler om tystnadsplikt i de kollektivavtal som gäller för de privata verksamheterna. Vissa privata utförare saknar dock kollektivavtal.

Tystnadsplikten enligt kollektivavtal reglerar i första hand förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Tystnadsplikt reglerat enligt ett civilrättsligt avtal har inte samma rättsverkningskraft som lagstadgad tystnadsplikt, t.ex. i fråga om straffansvar.

²⁴ Se prop. 2007/08:126 s. 46, 133 och 248.

Som exempel på kollektivavtal kan nämnas kollektivavtalet med tystnadspliktsföreskrifter mellan å ena sidan Arbetsgivarförbundet KFR och å andra sidan Svenska Kommunalarbetareförbundet, Vision, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund samt Sveriges Skolläraryrkesförbundet för bl.a. förskolor och fritidshem. Enligt kollektivavtalet ska arbetstagaren ta tillvara och främja arbetsgivarens intressen. Arbetstagare ska under sin anställning, samt efter anställningens upphörande, iakttä diskretion rörande verksamheten samt iakttä tystnadsplikt om uppgifter om enskilda personer som arbetstagaren till följd av sin anställning fått kännedom om.

Liknande bestämmelse om tystnadsplikt finns även i kollektivavtalet mellan å ena sidan Arbetsgivarförbundet KFO och å andra sidan Svenska Kommunalarbetareförbundet, Vision, Förbundet Sveriges Arbetsterapeuter, Legitimerade Sjukgymnasters Riksförbundet och Vårdförbundet för anställda inom hälsa, vård och övrig omsorg.

Lagen om skydd för företagshemligheter

Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter innehåller bestämmelser om straff för den som olovligen skaffar sig tillgång till en företagshemlighet eller som på annat sätt tar olovlig befattning med en företagshemlighet. Andra obehöriga angrepp på en företagshemlighet grundar skadeståndsskyldighet.

Med företagshemlighet avses sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende (1 §). Med information förstås både sådana uppgifter som har dokumenterats i någon form, inbegripet ritningar, modeller och andra liknande tekniska förebilder, och enskilda personers kännedom om ett visst förhållande, även om det inte har dokumenterats på något särskilt sätt. Lagen gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter (2 §). Som ett obehörigt angrepp anses inte att någon anskaffar, utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos en näringsidkare för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott, på vilket fängelse kan följa, eller som kan

anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse.

3.2.3 Enskildas rätt till insyn i sina personakter m.m.

Enskilda har rätt insyn i sina personakter m.m. i verksamheter som bedrivs av privata aktörer.

En journalhandling inom enskild hälso- och sjukvård ska på begäran av patienten eller av en närstående till patienten så snart som möjligt tillhandahållas honom eller henne för att läsas eller skrivas av på stället eller i avskrift eller kopia. Vissa undantag finns från denna rätt. Frågor om utlämnande av en journalhandling prövas av den som är ansvarig för journalhandlingen (8 kap. 2 § PDL).

En liknande bestämmelse finns för enskilt bedrivna verksamheter som omfattas av socialtjänstlagen. En handling i en personakt i enskild verksamhet som står under IVO:s tillsyn ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia. En fråga om utlämnande prövas av den som ansvarar för personakten (7 kap. 4 § SoL).

Liknande bestämmelse finns även för enskilda verksamheter som omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. En handling i en personakt i sådan verksamhet ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia (23 c § LSS).

I samtliga fall gäller att om den som ansvarar för journalhandlingen eller personakten anser att den eller delar av den inte bör lämnas ut genast ska överlämna frågan om utlämnande till IVO för prövning.

Även i enskilt bedrivna verksamheter som omfattas av skollagen har en enskild rätt att få del av uppgifter i det egna ärendet (29 kap. 10 § skollagen och 16 § FL). Rätten gäller dock endast uppgifter i ärenden som avser myndighetsutövning mot den enskilde.

3.2.4 Registreringsskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen

Avdelning II i offentlighets- och sekretesslagen handlar om myndigheters hantering av allmänna handlingar. I 5 kap. finns bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar.

Enligt 5 kap. 1 § ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet om inte annat följer av vissa i paragrafen angivna undantag. Exempelvis behöver handlingar som inte omfattas av sekretess inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Registreringsskyldigheten är således nästintill ovillkorlig i fråga om handlingar som omfattas av sekretess.

Av bestämmelsens tredje stycke framgår att, om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, den varken behöver registreras eller hållas ordnad. Som exempel på sådana handlingar brukar anges kopior, reklam o.d.

Bestämmelsen innehåller inte någon bestämd tidsgräns för när registrering ska ske. JO har emellertid i beslut uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt. För en handling som kommer in till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handlingar som ges in till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att de registreras i nära anslutning till ingivandet. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande dag.²⁵

Det förhållandet att en försändelse är ställd till en tjänsteman personligen befriar inte från registreringsskyldigheten i det fall försändelsen rör myndigheten.²⁶

Med stöd av 5 kap. 3 § OSL och om det finns särskilda skäl får regeringen meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras. Undantag från registreringsskyldigheten i 5 kap. 1 § OSL finns i 2 § OSF. Ett av undantagen från registreringsskyldigheten gäller för sjukhus och andra inrättningar för vård av patienter i

²⁵ Se JO 2007/08 s. 565.

²⁶ Se JO 1990/91 s. 395.

fråga om handlingar som hör till patientjournaler, läkarvårdskvitton, och samlingsräkningar eller motsvarande handlingar som upprättas i samband med patientbesök. Ett annat undantag gäller för socialnämnder i fråga om handlingar som innehåller sekretessreglerade uppgifter och som hör till enskildas personakter. Det finns även undantag för nämnder som svarar för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade beträffande handlingar som hör till enskildas personakter.

3.2.5 Offentlighetsprincipen hos vissa enskilda rättssubjekt

Offentlighetsprincipen gäller inte för enskilda rättssubjekt. Inte heller blir ett privaträttsligt subjekt myndighet av den anledningen att det anförtrotts förvaltningsuppgifter, 12 kap. 4 § RF.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller emellertid bestämmelser som utsträcker tillämpningen av offentlighetsprincipen utöver vad som följer av tryckfrihetsförordningen till vissa enskilda rättssubjekt. Det är två olika grupper av organ som omfattas. Bestämmelserna finns i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL.

Enligt 2 kap. 3 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också gälla handlingar hos vissa juridiska personer som tagit över vården av kommunala angelägenheter (se 3 kap. 16 § kommunallagen [1991:900], KL) och i vilka kommuner, landsting och kommunalförbund – antingen var för sig eller tillsammans – utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Kommuner och landsting ska anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

- äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,
- har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller
- utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

De angivna bolagen, föreningarna och stiftelserna ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Enligt 2 kap. 4 § ska vissa privaträttsliga organ, som anges i en särskild bilaga till offentlighets- och sekretesslagen, i hela eller delar av sin verksamhet, tillämpa bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. De i bilagan angivna organen ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter. Dessa bestämmelser infördes ursprungligen år 1988.²⁷ Utmärkande för de organ som ursprungligen omfattades var att de för det allmännas (statens) räkning fullgjorde förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning mot enskilda.²⁸ Bilagan har genom åren återkommande kompletterats så att den numera omfattar betydligt flera organ än vad den gjorde inledningsvis. Det område som omfattas är numera inte alltid inskränkt till sådant som innebär myndighetsutövning utan all verksamhet hos ett organ kan omfattas. Som exempel på fristående organ kan nämnas Notarius publicus (all verksamhet), Radiotjänst i Kiruna AB (ärenden om TV-avgifter), Chalmers tekniska högskola AB (all verksamhet), Stiftelsen för vård- eller allergiforskning (all verksamhet) och veterinärer förordnade enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer (verksamhet som officiell veterinär).

En konsekvens av att vissa privaträttsliga organ ska omfattas av tryckfrihetsförordningen och jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen är att dessa har en skyldighet att på begäran lämna ut allmänna offentliga handlingar till allmänheten. De omfattas också av upplysningsskyldigheten i 6 kap. 4 § OSL, dvs. att på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos dem. Även bestämmelser om registrering ska följas för handlingar som inkommer till eller upprättas hos dessa enskilda rättssubjekt. Anställda och uppdragstagare i företag och organ som enligt 2 kap. 3 och 4 §§ omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess har enligt 13 kap. 2 § OSL samma skydd för sin meddelarfrihet i förhållande till sin arbetsgivare

²⁷ Se prop. 1986/87:151, KU 1987/88:36, rskr. 1987/88:90, SFS 1988:836.

²⁸ Beträffande begreppet myndighetsutövning, se Holmberg m.fl., Grundlagarna 3 uppl. s. 565 och där lämnade hänvisningar.

som de anställda i offentlig verksamhet. I de organ som omfattas av 2 kap. 4 § och som anges i bilagan till lagen gäller bestämmelsen endast i den mån det är fråga om uppgifter som förekommer i sådan verksamhet som är upptagen i bilagan. Ytterligare konsekvenser är bl.a. att organen står under JO:s och JK:s granskning, att organets beslut att inte lämna ut en handling kan överklagas till förvaltningsdomstol och att företrädare för organen kan ådra sig ansvar för tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken, BrB) eller brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § BrB).

Det bör observeras att ett organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen ska jämföras med myndighet inte kan erhålla sekretesskydd med stöd av en bestämmelse som gäller till förmån för enskildas ekonomiska förhållanden.²⁹

Meddelarskydd för verksamma hos vissa enskilda rättssubjekt

Med meddelarskydd avses normalt det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedier. Meddelarskyddet och den däri ingående meddelarfriheten ingår som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen.

De grundläggande bestämmelserna om meddelarfrihet innebär att varje medborgare har rätt att lämna uppgifter om vad som helst till den som kan offentliggöra uppgifterna i media, t.ex. nyhetsbyråer eller tidnings- eller radioredaktioner. Meddelarfrihet får endast begränsas på det sätt som anges i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen.

Ingen får åtalas eller dömas till ansvar eller åläggas skadeståndsskyldighet för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller medverkan till det i annan ordning eller i annat fall än grundlagarna medger (1 kap. 3 § TF resp. 1 kap. 4 § YGL). Av dessa bestämmelser anses följa att meddelaren inte heller på annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida, t.ex. därför att denne lämnat uppgifter för publicering (det s.k. repressalieförbudet). Genom rättspraxis har repressalieförbudet kommit att utvidgas ytterligare

²⁹ Se bl.a. RÅ 2001 ref. 79 och RÅ 2002 ref. 24.

och varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på medverkan i ett grundlagsskyddat medium har i princip ansetts vara otillåten.

Meddelarfrihet gäller dock inte undantagslöst. I vissa i 7 kap. 3 § TF respektive 5 kap. 3 § YGL särskilt angivna fall kan den som lämnat ett meddelande för offentliggörande ändå drabbas av straffrättsligt ansvar. Det kan bli fallet om själva handlingen att lämna meddelandet innebär att meddelaren gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet. En annan situation är att meddelaren uppsåtligen lämnar ut en allmän handling i strid med bestämmelser om sekretess. Ett tredje och sista fall är att meddelaren uppsåtligen på något annat sätt lämnar ut en uppgift för vilken det gäller en tystnadsplikt som enligt särskilda bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen anges bryta meddelarfriheten.

Meddelarfriheten kompletteras med skydd för meddelarens anonymitet. En meddelare har rätt att vara anonym och den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet. Den här delen av anonymitetsskyddet kan skydda en meddelare från att utsättas för andra obehag än myndighetsingripanden, t.ex. missnöjesyttringar från arbetskamrater.

Efterforskningsförbudet är en del av anonymitetsskyddet och innebär att myndigheter eller andra allmänna organ inte får efterforska vem som har lämnat ett meddelande med stöd av sin meddelarfrihet i vidare mån än vad som behövs för att väcka åtal eller göra något annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Vid sådan, i undantagsfall tillåten, efterforskning måste dock myndigheterna beakta den tystnadsplikt som de mediananställda kan ha (3 kap. 4 § TF resp. 2 kap. 4 § YGL).

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 § OSL, beträffande den verksamhet som anges i bilagan, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 § OSL, och å andra sidan respektive organs anställda eller uppdragstagare, gäller enligt 13 kap. 2 § OSL vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

- rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

- förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och
- förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

Enligt bestämmelsens andra stycke omfattas inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelse-
suppleant i organet av skyddet.

Anställda och uppdragstagare i organ som enligt 2 kap. 3 och 4 §§ OSL omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess har alltså samma skydd för sin meddelarfrihet m.m. i förhållande till sin arbetsgivare som de anställda i offentlig verksamhet har.

Den 1 januari 2017 träder lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i kraft. Lagen innebär att arbetstagare som utsätts för en repressalie av sin arbetsgivare i strid med lagen har rätt till skadestånd. Lagen omfattar alla arbetstagare i offentligt och i privat anställning. Även inhyrda som slår larm om allvarliga missförhållanden i inhyrarens verksamhet omfattas av repressalieskyddet (prop. 2015/16:128).

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11) hade i uppdrag att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Utredningen har i betänkandet Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) lagt fram förslag till en lag om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter. Enligt förslaget ska lagen utformas med det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild och ge i princip samma skydd som gällande reglering för kommunala företag. Alla som är verksamma inom kärnverksamheten, oavsett anställningsform, ska enligt förslaget omfattas av lagen. Även inhyrd personal ska således omfattas och sådan personal är fri att lämna ut uppgifter om den verksamhet de är uthyrda till om verksamheten ligger inom lagens tillämpnings-

område. Personer i företagsledande ställning föreslås vara undantagna från lagens tillämpningsområde. I princip föreslås all typ av information kunna lämnas ut med stöd av lagen. Lagstadgade tystnadsplikter föreslås dock inte påverkas utan dessa ska enligt förslaget bryta rätten att meddela uppgifter för offentliggörande. Regeringen har den 1 september 2016 beslutat om en lagrådsremiss med anledning av utredningens förslag (Ju2016/06093/L6). Lagen om rätt att i vissa enskilda verksamheter lämna uppgifter för offentliggörande föreslås träda i kraft den 1 april 2017.

3.2.6 Förslag om ökad insyn i fristående skolor

Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (U 2014:12) hade i uppdrag att se över frågan om införandet av offentlighetsprincipen i fristående förskoleklass, grundskola, grundskolasärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Utredningen har i betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) föreslagit att offentlighetsprincipen ska införas hos samtliga huvudmän för sådana fristående skolor. Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska enligt förslaget i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de enskilda huvudmännen. Enligt förslaget ska all verksamhet omfattas och anställda och uppdragstagare omfattas av meddelarskyddet.

Utredningens förslag innebär att nya krav kommer att ställas på huvudmännen för de fristående skolorna. De ska enligt förslaget bl.a. vara skyldiga att registrera sina allmänna handlingar och arkivera dem. Den kommunala arkivmyndigheten föreslås vara arkivmyndighet för arkiven hos dessa huvudmän och därmed också ha tillsyn över arkiven.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017. Handlingar som kommit in till de fristående skolorna före denna dag ska enligt förslaget inte omfattas av reformen. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet (september 2016).

3.3 Förvaltningslagen

3.3.1 Förvaltningslagens tillämpningsområde

I förvaltningslagen (1986:223), FL, finns bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (1 §). Såväl statliga som kommunala myndigheter omfattas av lagen.

Enligt 31 § gäller 13–30 §§ inte sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt bestämmelserna om överklagande i kommunallagen, dvs. genom laglighetsprövning.

Vissa av förvaltningslagens bestämmelser gäller bara i ärenden som avser myndighetsutövning.³⁰ Förvaltningsuppgifter kan med stöd av 12 kap. 4 § andra stycket RF överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs dock stöd i lag. Ett sådant överlämnande till enskilda huvudmän finns t.ex. i 2 kap. 5 § skollagen (2010:800).³¹

I ett ärende som rör myndighetsutövning har en sökande, klagande eller annan part som vill lämna uppgifter muntligt rätt att få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång (14 § första stycket). En sökande, klagande eller annan som är part i ett sådant ärende har också rätt att ta del av det material som myndigheten grundar sitt avgörande på (16 §). Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. I ärenden som rör myndighetsutövning gäller också att parten har rätt till insyn och tillfälle att yttra sig över uppgifter som tillförts ärendet av någon annan samt att besluten ska motiveras (17 och 20 §§). Parterna ska underrättas om sådana beslut och möjlighet till rättelse finns (21 och 26 §§).

Socialtjänstlagen innehåller bestämmelser som innebär att vissa handlägningsbestämmelser i förvaltningslagen ska tillämpas i ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild (11 kap. 8 § SoL). Även skollagen innehåller bestämmelser som innebär att förvaltningslagen i vissa delar ska tillämpas när en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman handlägger ären-

³⁰ Beträffande den närmare innebörden av detta begrepp, se Holmberg m.fl. Grundlagarna 3 uppl. s. 565 och där lämnade hänvisningar.

³¹ Se prop. 2009/10:165 s. 598 och NJA 2014 s. 910.

den enligt skollagen och ärendet rör myndighetsutövning mot enskilda (29 kap. 10 och 11 §§ skollagen).

3.3.2 Krav på myndigheters öppethållande

Enligt 5 § tredje stycket FL ska en myndighet ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag (med undantag för midsommarafton, julafton och nyårsafton) för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten

Av förarbetena till bestämmelsen om myndigheters öppethållande framgår att den gäller alla myndigheter men att kravet på öppethållande tar sikte på myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. En myndighet som har flera små kontor måste självfallet inte hålla alla dessa öppna enligt bestämmelsen. Om en mindre myndighet har sin registratorsfunktion förlagd hos en annan kanske betydligt större myndighet, räcker det med att den större myndigheten håller öppet. I detta fall får den myndighet som ansvarar för kanslifunktionen anpassa sin verksamhet till såväl sina egna som den andra myndighetens förutsättningar. En myndighet som har sin verksamhet strukturellt eller geografiskt så organiserad att myndighetens registratorsfunktion rent faktiskt är fördelad på olika arbetsställen, måste se till att alla dessa uppfyller kravet på öppethållande. Ett registratorskontor eller motsvarande måste vara bemannat under den tid det ska hållas öppet för allmänheten. Den som utövar registratorsfunktionen, registrator, måste vara normalt tillgänglig för allmänheten under hela den föreskrivna öppethållandetiden. Skyldigheten är inte undantagslös och gäller exempelvis inte statliga kommittéer och särskilda utredare.³² HFD har i en dom funnit att en enskild som hos en myndighet begär att få ta del av en allmän handling – i de fall myndigheten har lokaler på flera ställen – inte behöver vända sig till det ställe där handlingen förvaras med sin begäran. Myndigheten är dock inte skyldig att

³² Se prop. 1998/99:52 s. 9.

tillhandahålla handlingen på något annat ställe än det där myndigheten förvarar den.³³

3.4 Arkivlagen

Enligt 2 kap. 18 § TF meddelas grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar i lag. Sådana bestämmelser finns i arkivlagen (1990:782). Arkivlagen innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna. Enligt 2 § ska det som gäller för statliga myndigheters arkiv gälla också för sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen OSL till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 2 a § ska det som gäller för kommunala myndigheters arkiv gälla även för sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § OSL.

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov (3 §).

Varje myndighet ska svara för vården av sitt arkiv, om inte en arkivmyndighet har övertagit ansvaret (4 §). I arkivvården ingår att myndigheten ska organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas, skydda arkivet mot t.ex. förstörelse och tillgrepp samt verkställa föreskriven gallring i arkivet (6 §).

För tillsynen av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen finns det arkivmyndigheter såväl inom den statliga som inom den kommunala förvaltningen (7 §). För statliga myndigheter är Riksarkivet arkivmyndighet (8 § arkivförordningen [1991:446]). Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller

³³ Se RÅ 2007 ref. 68.

styrelse till arkivmyndighet (8 §). Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § OSL fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

En arkivmyndighet har rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Övertagande kan ske både efter överenskommelse och på grund av ett ensidigt beslut från arkivmyndigheten (9 §).

Ett arkiv som överlämnas till Riksarkivet ska vara förtecknat och de handlingar som gallringsfristen har löpt ut för ska vara gallrade. I samband med att arkivhandlingar överlämnas till Riksarkivet ska Riksarkivet träffa en överenskommelse med den avlämnande myndigheten om ersättning för kostnader hos arkivmyndigheten för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna, s.k. bevarandavgift, samt för engångskostnader i samband med övertagandet, s.k. mottagningsavgift (se 17 § arkivförordningen). Som exempel på vad som ingår i mottagningsavgiften kan nämnas en fast avgift om 2 500 kronor per leverans. De rörliga avgifterna beror på vad som ska arkiveras, t.ex. utgår för pappersarkiv en avgift om 60 kronor per hyllmeter.

I arkivlagen finns också specialbestämmelser som endast gäller statliga respektive kommunala myndigheter (se 11–13 och 14–16 §§ arkivlagen). Dessa bestämmelser reglerar bl.a. vad som ska hända med arkiv för det fall en myndighet upphör och dess arbetsuppgifter inte övertas av någon annan myndighet samt under vilka förutsättningar som en myndighet får avhända sig allmänna handlingar.

Om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, ska myndighetens arkiv överlämnas till den statliga arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat (11 §). Motsvarande gäller för en kommunal myndighet, såvida inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har beslutat något annat (14 §).

Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet (16 §). Med stöd av 16 §

utfärdar kommunfullmäktige i varje kommun arkivreglementen som är det viktigaste instrumentet för kommunernas arkivvård. I dessa brukar finnas bestämmelser om bl.a. ansvarsfrågor, gallring, utlån och arkivlokaler.

3.5 Kommunal- och landstingskommunal verksamhet i privat regi

Kommuner och landsting har enligt lag ansvar för att tillhandahålla de välfärdstjänster som deras invånare har rätt till och för att tjänsterna håller en tillfredsställande kvalitet. Kommuner och landsting är också i hög utsträckning utförare av välfärdstjänster. Som framgår av kapitel 4 köper kommuner och landsting i en allt större utsträckning verksamhet av privata aktörer.

Grundlagsstöd för att kommuner och landsting ska kunna lämna över verksamhet till privata utförare finns i 12 kap. 4 § RF där det framgår att förvaltningsuppgifter kan lämnas över till juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

Att kommuner och landsting har möjlighet att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt framgår också av 3 kap. 16 § KL. I den bestämmelsen anges att kommuner och landsting efter beslut av fullmäktige får lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. I bestämmelsen erinras också om vården av kommunala angelägenheter inte får överlämnas med stöd av denna bestämmelse om det i lag eller förordning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd eller om den innefattar myndighetsutövning. Är det särskilt angivet att verksamheten ska bedrivas i kommunal regi, kan den alltså inte fullgöras av ett privaträttsligt organ. Det krävs då stöd i speciallagstiftning för att överlämna uppgifter. Exempel på detta finns i 2 kap. 5 § SoL och, vad gäller överlämnade av myndighetsutövning, 23 kap. 6 § skollagen. Speciallagstiftningen kan också ställa krav på de privaträttsliga organ som vill bedriva sådan verksamhet. Som exempel kan nämnas de krav som enligt skollagen ställs på de som önskar bedriva fristående förskoleverksamhet. Först när de uppfyller kraven enligt skollagen kan de bli godkända

som huvudmän och har då rätt till bidrag som ersättning för kostnaderna för utbildningen av barnens hemkommun.

I 3 kap. 18 c §§ KL finns en definition av begreppet privata utförare. Med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet enligt 3 kap. 16 § KL. En privat utförare kan t.ex. vara ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara privata utförare. Det krävs dock att det är en privat utförare. Ett kommunalt företag, dvs. ett hel- eller delägt kommunalt bolag eller en sådan stiftelse eller förening som avses i 3 kap. 18 b § KL kan inte vara privat utförare. Det bör också observeras att begreppet privata utförare är ett snävare begrepp än t.ex. enskild verksamhet i socialtjänstlagen, eftersom det sistnämnda begreppet kan syfta även på t.ex. kommunala företag eller t.o.m. en annan kommun.³⁴ Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förening som avses i 3 kap. 18 b § KL.

Privata juridiska personer eller enskilda individer kan bli utförare av välfärdstjänster genom att vinna en offentlig upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), kvalificera sig för att ingå i ett valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), eller genom att få tillstånd att bedriva en viss verksamhet eller sälja enstaka tjänster till kommun eller landsting. När en verksamhet bedrivs av en privat utförare efter offentlig upphandling eller enligt lagen om valfrihetssystem behåller kommunen eller landstinget huvudmannaskapet för verksamheten. Det innebär bl.a. ett ansvar för att medborgarna har tillgång till välfärdstjänster och att tjänsterna håller en tillfredsställande kvalitet.

För att bedriva verksamhet vid förskola eller fritidshem krävs det att en enskild fysisk eller juridisk person godkännts som huvudman för utbildningen. Den enskilde har sedan som huvudman fullt ansvar för verksamheten (se avsnitt 3.11). Följaktligen har kommunen inte något annat ansvar än tillsynsansvar för utbildning som bedrivs vid fristående förskolor och fritidshem.

Kraven på tillståndsprövningen för olika typer av aktörer skiljer sig åt. För hälso- och sjukvård samt hemtjänst krävs inte något

³⁴ Se SOU 2013:53 s. 55 och 56.

tillstånd för att etablera sig som privat utförare. I den motsatta änden av skalan befinner sig förskola och verksamheter enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade där samtliga privata aktörer omfattas av tillståndsplikten. Mellan dessa båda befinner sig övrig socialtjänst, där enskilda utförare måste ansöka om tillstånd medan entreprenadutförare inte tillståndsprövas. Offentliga och privata utförare som inte är tillståndspliktiga ska anmäla verksamheten till den ansvariga tillsynsmyndigheten i de allra flesta fall. Anmälan har funktionen att informera tillsynsmyndigheten om vilka verksamheter myndigheten har ansvar för.

3.5.1 Insyn i offentligt finansierad, privat utförd verksamhet enligt gällande bestämmelser

Offentlighetsprincipen, och en av dess beståndsdelar handlings-offentligheten, är av grundläggande betydelse för all offentligt bedriven verksamhet. Det innebär att handlingar som är upprättade eller inkomna och som förvaras inom en verksamhet är allmänna och tillgängliga för alla i den mån de är offentliga. Det finns alltså en presumtion för offentlighet men i praktiken finns det omfattande begränsningar i offentligheten. Trots den sekretess som gäller för vissa typer av uppgifter finns det goda möjligheter att få insyn i hur en offentligt bedriven verksamhet fungerar. I huvudsak är allt material som kan vara av intresse för granskning av viss verksamhet att betrakta som offentligt. Myndigheter är skyldiga att tillhandahålla handlingar utan dröjsmål och utan att efterfråga syftet bakom en begäran om utlämnande. För myndigheter finns också en dokumentationsplikt som garanterar att vissa typer av handlingar, t.ex. protokoll, upprättas (avsnitt 3.1 och 3.2.4). I myndigheternas arbetssätt ingår även i övrigt att dokumentera arbetet genom att göra promemorior, anteckningar och skriftliga beslutsunderlag etc.

Offentlighetsprincipen gäller inte i verksamheter som drivs av privata utförare. Allmänheten har därmed inte någon lagstadgad rätt att ta del av några handlingar i dessa verksamheter och de privata utförarna kan vägra att lämna ut en handling utan att beslutet går att överklaga till domstol. Inte heller gäller arkivlagens bestämmelser i privatdrivna verksamheter. Reglerna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen gäller inte heller sådana verk-

samheter. Däremot finns det i speciallagarna bestämmelser om tystnadsplikt för personer inom privat driven verksamhet (avsnitt 3.2.2).

Trots att offentligt finansierad, privat utförd verksamhet inte omfattas av offentlighetsprincipen finns det vissa möjligheter till insyn. Verksamheter inom vård och omsorg samt skola är bl.a. skyldiga att på begäran av en tillsynsmyndighet tillhandahålla handlingar, se t.ex. 7 kap. 5 § SoL och 26 kap. 7 § skollagen. Handlingar som kommit in till en myndighet omfattas av offentlighetsprincipen.

Kommun eller landsting som överlåtit utförandet av en verksamhet till en privat utförare har också möjligheter till insyn. Enligt 3 kap. 19 § KL ska en kommun eller ett landsting som lämnar vården av en kommunal angelägenhet till en privat utförare se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten, vilket i praktiken innebär att kommunen ska se till att den har rätt att kräva ut vissa handlingar från den privata utföraren. Enskilda kan då vända sig till kommunen för att därigenom få insyn i verksamheten. I 3 kap. 19 a § KL finns en bestämmelse som innebär ett krav för kommuner och landsting att genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att syftet är att ge allmänheten en möjlighet till insyn i sådan verksamhet som överlämnas till privata utförare och bestämmelsen utgår från ett rent kommunaldemokratiskt argument, nämligen att medborgarna har en allmän rätt till information. Enligt förarbetena till bestämmelsen bör utgångspunkten ur ett medborgarperspektiv vara att allmänhetens möjlighet till insyn inte är beroende av på vilket sätt den offentliga verksamheten organiseras.³⁵

Privata utförare kan driva sin verksamhet i olika driftsformer. Beroende på vilken form som valts, finns det olika bestämmelser om redovisning och offentlighet av vissa ekonomiska uppgifter i företaget (se avsnitt 3.14). Även avseende privata bolags ekonomiska förhållanden finns det alltså vissa insynmöjligheter genom att deras årsredovisningar finns att tillgå hos Bolagsverket.

³⁵ Se prop. 2013/14:118 s. 71 f.

3.6 Hälsa- och sjukvården

3.6.1 Hälsa- och sjukvårdslagen

Hälsa- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, reglerar landstingens och kommunernas ansvar för hälsa- och sjukvård. I lagen definieras hälsa- och sjukvård som åtgärder som vidtas för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador (1 § HSL). I begreppet hälsa- och sjukvård ingår också sjuktransporter och omhändertagande av avlidna. Enligt hälsa- och sjukvårdslagen är det övergripande målet för hälsa- och sjukvården en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen (2 § HSL).

Bestämmelser om tystnadsplikt för de som tillhör eller har tillhört personalen inom den enskilda hälsa- och sjukvården finns i 6 kap. 12–16 §§ PSL. För det allmännas verksamhet gäller sekretessbestämmelserna i 25 kap. OSL, se avsnitt 3.2.1 och 3.2.2.

Vissa undantag från registreringskyldigheten finns i offentlighets- och sekretessförordningen, se avsnitt 3.2.4.

Landstingens ansvar

Av 3 § HSL framgår att varje landsting ska erbjuda en god hälsa- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Även i övrigt ska landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting. Hälsa- och sjukvården behöver dock inte utföras i offentlig regi med undantag för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.³⁶ Ett landsting får enligt 3 § tredje stycket sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt lagen och ska då ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av den bestämmelsen lämnas över till en juridisk person eller en enskild individ.

Landstinget ska enligt 5 § andra stycket HSL organisera primärvården så att alla som är bosatta inom landstinget kan välja utförare av hälsa- och sjukvårdstjänster samt få tillgång till och välja en fast läkarkontakt (vårdvalssystem). Alla som är bosatta inom lands-

³⁶ Jfr dock 15 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

tinget ska kunna välja utförare, såväl när det gäller verksamhet som landstinget bedriver i egen regi som när det gäller privata utförare. Den närmare utformningen av vårdvalssystem inom primärvården har landstinget i egenskap av sjukvårdshuvudman att bestämma om utifrån de lokala förutsättningarna.

Kommunernas ansvar

Även kommunerna har ett visst ansvar för hälso- och sjukvård enligt 18 § första stycket HSL. Varje kommun ska enligt bestämmelsen erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en sådan särskild boendeform för äldre som avses i 5 kap. 5 § andra stycket SoL eller en bostad med särskild service för personer med funktionshinder som avses i 5 kap. 7 § tredje stycket SoL. Kommunens ansvar omfattar vidare de som genom beslut av kommunen bor i en sådan särskild boendeform som avses i 7 kap. 1 § första stycket 2 SoL, dvs. enskild verksamhet som motsvarar de boenden som nämns i 5 kap. SoL. Till kommunens ansvar hör också att erbjuda en god hälso- och sjukvård i samband med kommunal dagverksamhet enligt 3 kap. 6 § SoL.

En kommun får enligt 18 § andra stycket HSL även i övrigt erbjuda dem som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård). När det gäller hemsjukvården är det landstingen som har det primära ansvaret för verksamheten. Ett landsting kan dock enligt tredje stycket träffa avtal med kommunerna inom landstinget om att kommunerna ska ta över hela eller delar av ansvaret. Under åren fram till och med 2014 tog många kommuner över det ansvaret och enbart Stockholms läns landsting hade vid årets slut kvar sitt ansvar.³⁷ Kommunens ansvar för hälso- och sjukvård omfattar i princip inte sådan vård som meddelas av läkare.

I den utsträckning kommunen enligt 18 § HSL har ansvaret för hälso- och sjukvård har kommunen också en skyldighet att erbjuda habilitering, rehabilitering och hjälpmedel för funktionshindrade (18 b § HSL).

³⁷ Socialstyrelsen, www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikefteramne/insatserikommunalhalso-ochsjukvard

En kommun får sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter som kommunen ansvarar för och ska då ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet (18 § femte stycket HSL). En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse lämnas över till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

3.6.2 Patientdatalagen

Patientdatalagen tillämpas vid vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården samt innehåller bestämmelser om skyldighet att föra patientjournal (1 §). Lagen gäller för alla vårdgivare oavsett om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi. Lagen är tillämplig på vårdgivares kärnverksamhet, dvs. hälso- och sjukvård samt tandvård som ges åt patienter (1 kap. 3 §). Med personuppgifter avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person, i vissa fall även till avlidna personer.

En vårdgivare är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som vårdgivaren utför. I landsting och kommun är varje myndighet som bedriver hälso- och sjukvård personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför (2 kap. 6 §).

En journalhandling ska som huvudregel bevaras minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen (3 kap. 17 §). För journalhandlingar som utgör allmänna handlingar gäller, med vissa undantag, arkivlagen samt de bestämmelser som meddelas med stöd av arkivlagen. Bestämmelser om rätten att ta del av handlingar och uppgifter inom den allmänna hälso- och sjukvården finns i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (5 kap. 1 § och 8 kap. 1 §).

Bestämmelser som begränsar möjligheten att lämna ut uppgifter från den enskilda hälso- och sjukvården finns i patientsäkerhetslagen (5 kap. 2 §). En journalhandling inom enskild hälso- och sjukvård ska på begäran av patienten eller av en närstående till patienten så snart som möjligt tillhandahållas honom eller henne för att läsas eller skrivas av på stället eller i avskrift eller kopia. Vissa undantag finns i patientsäkerhetslagen. Frågor om utlämnande av en journalhandling

prövas av den som är ansvarig för journalhandlingen. Anser den ansvarige att journalhandlingen eller någon del av den inte bör lämnas ut, ska han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till IVO för prövning (8 kap. 2 §). IVO:s beslut får överklagas enligt bestämmelserna i 6 kap. OSL.

Om det på sannolika skäl kan antas att patientjournaler inom enskild hälso- och sjukvård inte kommer att hanteras enligt patientdatalagen eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, får IVO besluta att patientjournalerna ska tas om hand. IVO får också besluta om omhändertagande av patientjournaler inom enskild hälso- och sjukvård, om den som ansvarar för hanteringen av journalerna ansöker om och om det finns ett påtagligt behov av att journalerna tas om hand (9 kap. 1 §). Patientjournaler som omhändertagits ska förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i det landsting eller, i fråga om kommun som inte tillhör något landsting, den kommun där journalerna finns (9 kap. 3 §). Omhändertagna journalhandlingar ska bevaras minst tio år från det att de kom in till arkivmyndigheten (9 kap. 4 §).

3.7 Socialtjänstlagen

Lagen innehåller dels en allmän beskrivning av kommunens ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver, dels särskilda bestämmelser för olika grupper, bland andra för barn och unga, äldre människor, människor med funktionsnedsättning, missbrukare m.fl.

Varje kommun svarar enligt 2 kap. 1 § SoL för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Uppgifterna ska fullgöras av den nämnd som kommunfullmäktige bestämt (2 kap. 4 §). Nämnden, ofta kallad socialnämnden, har ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med socialtjänstlagen och kommunfullmäktiges mål. Socialnämnden ska exempelvis verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Med stöd och hjälp i hemmet avses exempelvis hemtjänst. För de äldre som behöver särskilt stöd ska kommunen inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad (5 kap. 5 §). Till sådana boendeformer som omfattas av

bestämmelsen räknas bl.a. särskilda boenden för äldre och gruppboende.³⁸

För människor med funktionsnedsättning och som är i behov av bostad med särskild service ska kommunen inrätta sådana bostäder (5 kap. 7 § tredje stycket).

Socialnämnden ska aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket (5 kap. 9 §).

Socialnämnden har också ansvar för att erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är långvarigt sjuk eller äldre eller som stödjer en närstående som har funktionsnedsättning (5 kap. 10 §).

Socialnämnden ansvarar även för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård och boende för enskilda och familjer som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet (6 kap. 2 §). Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvande vård och fostran eller vuxna för vård och omvårdnad och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt (3 kap. 2 § socialtjänstförordningen [2001:937], SoF). Med hem för vård och boende (HVB) avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Om ett HVB drivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt (3 kap. 1 § SoF). Vården kan vara frivillig men också vara en form av verkställighet av beslut om exempelvis tvångsvård enligt lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga.³⁹

Insatser enligt socialtjänstlagen kan ges antingen som s.k. serviceinsats eller som individuellt inriktat bistånd efter en behovsprövning (4 kap. 1 § SoL). Med serviceinsatser avses insatser som ges utan att ett formellt biståndsbeslut fattats. Normalt utförs ingen heller någon utredning. Den dokumentationsskyldighet som annars gäller i bl.a. enskilt bedrivna verksamheter enligt socialtjänstlagen gäller inte i öppna verksamheter eller service (se 7 kap. 3 § jfr med 11 kap 5 §).

³⁸ Karnov Internet, socialtjänstlagen (2001:453), 5 kap. 5 §, not 136, den 1 januari 2016.

³⁹ Karnov Internet, socialtjänstlagen (2001:453), 6 kap. 1 §, not 158, den 1 januari 2016.

Individuellt inriktat bistånd beviljas genom beslut av socialnämnden den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt (4 kap. 1 §). Bestämmelser om handläggning finns i 11 kap. Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Av dokumentationen ska det framgå vilka beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse (11 kap. 5 § första stycket). Handlingar som rör enskildas personliga förhållanden ska förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem (11 kap. 5 § andra stycket). Bestämmelsen i andra stycket innebär ett komplement till sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen är myndigheter i regel skyldiga att registrera inkomna eller upprättade allmänna handlingar. Vissa undantag från registreringskyldigheten finns dock, se avsnitt 3.2.4.

Dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig, ska detta antecknas (11 kap. 6 §).

Socialnämnden ska i alla ärenden noga pröva behovet av åtgärden innan den inhämtar yttrande genom remiss (11 kap. 7 § SoL och 13 § FL). Socialnämnden ska också i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild tillämpa vissa centrala handläggningsbestämmelser i förvaltningslagen (11 kap. 8 § SoL).

Anteckningar och andra uppgifter i en personakt hos socialnämnden som tillhör en sådan sammanställning av uppgifter som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska bevaras och därefter gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Undantag från gallringsregeln finns. Uppgifter i en sammanställning som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska gallras fem år efter det att de förhållanden som uppgifterna avser har upphört. Gallringen ska vara avslutad senast kalenderåret efter det att gallringskyldigheten inträdde (12 kap. 1 § SoL). Handlingar i vissa ärendetyper, t.ex. placering eller mottagande av ett barn i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem, får inte gallras (12 kap. 2 § SoL).

IVO utövar tillsyn över socialtjänsten och över enskild verksamhet för vilken det krävs tillstånd, verksamhet som en kommun genom avtal överlämnat till enskild att utföra samt annan enskild verksamhet som kommunen upphandlar tjänster från för att fullgöra skyldigheter enligt socialtjänstlagen (13 kap. 1 § SoL).

3.7.1 Enskild verksamhet inom ramen för socialtjänstlagen

Kommuner får enligt 2 kap. 5 § SoL sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av den bestämmelsen lämnas över till andra juridiska personer eller en enskild individ. Som exempel på vad som inte kan överlätas kan nämnas befogenheten att fatta beslut om olika former av bistånd samt om tvångsåtgärder enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga och lagen om vård av missbrukare (jfr 12 kap. 4 § 2 stycket RF). Med juridisk person menas sådana sammanslutningar som bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser.

En juridisk person eller en enskild individ får inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av HVB, särskilda boenden för äldre (5 kap. 5 § andra stycket) eller för människor med funktionsnedsättning (5 kap. 7 § tredje stycket), hem för viss annan heldygnsvård och hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs (7 kap. 1 §). Med det sistnämnda avses exempelvis olika former av dagverksamhet för äldre.⁴⁰

En ansökan till IVO om tillstånd som avses i 7 kap. 1 § första stycket SoL ska vara skriftlig och ange bl.a. vilken verksamhet som ska bedrivas och vem som ska göra det samt hur verksamheten ska finansieras (4 kap. 1 § SoF). Om sökanden är en juridisk person, ska sökanden också bifoga bolagsordningen eller stadgarna och uppge vem som har behörighet att företräda den juridiska personen. När tillstånd har meddelats ska IVO utfärda ett skriftligt bevis. Ett sådant tillstånd ska meddelas tills vidare och det får inte överlätas (4 kap. 3 § SoF).

⁴⁰ Se prop. 1996/97:124 s. 186.

Tillstånd behövs inte för verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § SoL har överlämnat till en enskild att utföra. Enligt förarbetena innebär det att det inte krävs något tillstånd för entreprenadverksamhet eftersom kommunen, enligt kommunallagen, har samma ansvar för den verksamheten som för den som bedrivs i egen regi. Om entreprenören däremot bedriver tillståndspliktig verksamhet utöver vad som regleras i entreprenadavtalet gäller krav på tillstånd. Undantaget har motiverats med att kommunen i sitt entreprenadavtal eller vid sin upphandling eller beställning av tjänster kan försäkra sig om att insatser uppfyller de krav som ställs enligt socialtjänstlagen. Kommunen har även möjlighet att följa upp och kontrollera verksamheten med stöd av kommunallagen.⁴¹

Kommun och landsting som driver verksamhet som avses i 7 kap. 1 § första stycket, samt kommun som genom avtal enligt 2 kap. 5 § har överlämnat till enskild att driva sådan verksamhet, ska anmäla denna verksamhet till IVO innan verksamheten påbörjas (7 kap. 1 § tredje stycket SoL). En sådan anmälan ska vara skriftlig och ange t.ex. vem som bedriver verksamheten, hur den bedrivs och dess omfattning (4 kap. 2 § SoF). Även här ska bolagsordningen eller stadgarna samt uppgift om vem som har behörighet att företräda den juridiska personen i fall verksamheten drivs av en sådan.

IVO ska föra ett register över de som har tillstånd och dem som har anmält verksamhet enligt 7 kap. 1 § första och tredje stycket SoL (4 kap. 3 a § SoF). IVO har också tillsynsansvar över enskilda verksamheter som har tillstånd, verksamhet som en kommun genom avtal enligt 2 kap. 5 § SoL har överlämnat till enskild att utföra samt annan enskild verksamhet som kommunen upphandlar tjänster från för att fullgöra skyldigheter enligt socialtjänstlagen (13 kap. 1 § SoL). Därmed är även familjehemmen (enskilda hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran eller vuxna för vård och omvårdnad och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt) och den s.k. förstärkta familjehemsvården (verksamhet som sköter rekryteringen till familjehem och stödjer dessa hem) underkastade tillsynsmyndighetens granskning. Det ansvar som socialnämnden, enligt socialtjänstlagen och

⁴¹ Se avsnitt 3.5 och prop. 1996/97:124 s. 145 och 185.

socialtjänstförordningen, har för de som är placerade i familjehem kvarstår oförändrat.⁴²

Om den som bedriver sådan enskild verksamhet som IVO har tillsyn över lägger ner verksamheten, ska denne omedelbart anmäla detta till IVO (4 kap. 5 § SoF).

Bestämmelserna om handläggning av ärendena och dokumentation i 11 kap. 5 och 6 §§ SoL gäller i tillämpliga delar i enskild verksamhet som står under IVO:s tillsyn (7 kap. 3 § SoL). För anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör en sammanställning av uppgifter som avses i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten gäller dock kortare gallringstid, två år jämfört med fem år för verksamhet som drivs av det allmänna (7 kap. 3 § SoL). Även uppgifterna som avses i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska gallras efter två år, jämfört med fem år för det allmänna. Avsikten är att handlingarna lämpligen bör tillföras nämndens personakt och sedan följa de regler om gallring som gäller för nämndens egna akter. Handlingar som överlämnas till nämnden från den enskilda verksamheten bör dock förvaras på sådant sätt att det framgår om handlingarna har upprättats i eller inkommit i den enskilda verksamheten.⁴³ Den socialnämnd som beslutat om en insats som genomförs i en enskild verksamhet får träffa avtal med den som bedriver verksamheten om att handlingar ska överlämnas till nämnden när gallringsskyldigheten inträder. Undantag finns.

Enligt 7 kap. 5 § SoL får IVO besluta att en personakt i enskild verksamhet som står under inspektionens tillsyn ska tas om hand

- om verksamheten upphör,
- om det på sannolika skäl kan antas att personakten inte kommer att hanteras enligt föreskrifterna i socialtjänstlagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, eller
- om den som ansvarar för personakten ansöker om det och det finns ett påtagligt behov av att akten tas om hand.

⁴² Karnov Internet, socialtjänstlagen (2001:453), 13 kap. 1 §, not 345, den 1 januari 2016.

⁴³ Karnov Internet, socialtjänstlagen (2001:453), 7 kap. 3 §, not 223, den 1 januari 2016.

En omhändertagen personakt ska återlämnas om det är möjligt och det inte finns skäl för omhändertagande. Beslut i fråga om återlämnande meddelas av IVO efter ansökan av den som vid beslutet om omhändertagande ansvarade för personakten. Personakter som har tagits om hand ska förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i den kommun där akterna omhändertagits. Avskildhetskravet innebär att personakter från enskild verksamhet inte får sammanblandas med akter som har överlämnats från den offentliga socialtjänsten, då olika sekretessregler gäller. Av 8 § arkivlagen framgår att kommunstyrelsen är arkivmyndighet om inte annat bestämts av fullmäktige. Personakterna ska bevaras i minst två år från det att de kom in till arkivmyndigheten, dock får handlingar som avses i 7 kap. 3 a § SoL inte gallras. En myndighet som har hand om en personakt som har omhändertagits har, om en uppgift ur akten begärs för ett särskilt fall, samma skyldighet att lämna uppgiften som den haft som ansvarat för akten före omhändertagandet.⁴⁴

Den som bedriver enskild verksamhet ska rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, och utreda densamma (7 kap. 6 § SoL).

Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen gäller tystnadsplikt, se avsnitt 3.2.2.

3.8 Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

I lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, finns bestämmelser om vård av unga. Vård ska bl.a. beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 §). Beslut om vård med stöd av lagen meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 §).

Socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Verksamheten kan utföras i egen regi, av ett kommunalt bolag eller överlåtas åt en

⁴⁴ Karnov Internet, socialtjänstlagen (2001:453), 7 kap. 5 §, not 228, den 1 januari 2016.

enskild fysisk eller juridisk utförare. De övergripande bestämmelserna om nämndens vårdansvar finns i socialtjänstlagen. Enligt bl.a. 6 kap. 1 § SoL ska socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Socialnämnden ansvarar också för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

3.9 Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

I lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, finns bestämmelser om vård av missbrukare. Vård inom socialtjänsten ges en missbrukare i samförstånd med honom eller henne enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. En missbrukare ska dock beredas vård oberoende av eget samtycke under vissa angivna förutsättningar i lagen (2 §). Det är förvaltningsrätten som beslutar om beredande av tvångsvård på ansökan av socialnämnden (5 och 11 §§).

Enligt 6 kap. 1 § SoL ska socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Verksamheten kan utföras i egen regi, av ett kommunalt bolag eller överlåtas åt en enskild fysisk eller juridisk utförare. Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende för enskilda och familjer som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet (6 kap. 2 § SoL). Vård i familjehem och hem för vård eller boende ska bedrivas i samråd med socialnämnden (6 kap. 4 § SoL).

3.10 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service till vissa funktionshindrade. De insatser som kan bli aktuella är enligt 9 § LSS

1. rådgivning eller annat personligt stöd
2. personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans,

3. ledsagarservice,
4. kontaktperson,
5. avlösarservice i hemmet,
6. korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år,
8. boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar,
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna, och
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig (av 7 § LSS framgår dock att denna insats är förbehållen personer som avses i 1 § punkterna 1 och 2 LSS).

Kommunen är huvudman för samtliga former av stöd och service med undantag för rådgivning och annat personligt stöd, vilket är en uppgift för landstinget (2 §), om inte annat avtalats. Ett landsting eller en kommun får med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt lagen (17 §).

En enskild person får inte utan tillstånd yrkesmässigt bedriva verksamhet med personlig assistans, korttidsvistelse, korttidstillsyn, boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn, ungdomar eller vuxna, annan särskilt anpassad bostad för vuxna eller daglig verksamhet. Tillståndskravet omfattar inte assistansberättigade som beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans eller assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, SFB, och som själva är arbetsgivare åt sina assistenter (23 § LSS). De ska däremot göra en anmälan till IVO innan assistenten påbörjar sitt arbete (23 § sista stycket).

Enligt 29 § har den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade tystnadsplikt, se avsnitt 3.2.2.

3.10.1 Assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken

En person som omfattas av socialförsäkringsskyddet och av 1 § LSS kan för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag (51 kap. 2 § SFB). För rätt till assistansersättning krävs att den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS (51 kap. 3 §). Assistansersättning lämnas endast under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter (51 kap. 4 §).

Den försäkrade kan själv välja hur assistansen ska vara ordnad. Denne kan själv vara arbetsgivare och anställa en eller flera assistenter, vilket i så fall måste anmälas till IVO. Den försäkrade kan också anlita ett företag eller en organisation som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans alternativt anlita sin kommun.⁴⁵ Den som bedriver verksamhet med personlig assistans kallas för assistansanordnare. En anordnare kan vara en enskild eller juridisk person som driver näringsverksamhet men det kan också vara kommunen eller ett kooperativ som tillhandahåller de personliga assistenterna.⁴⁶ Assistansersättning lämnas inte för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen.

När den försäkrade köper sin personliga assistans av en anordnare innebär det att denna ombesörjer att personliga assistenter utför arbete hos den som har köpt tjänsten.

När kommunen beviljat ekonomiskt stöd till personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och assistans utförs av någon som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den insatsberättigade och som inte är anställd av kommunen, ska kommunen få besöka den insatsberättigade när det behövs. IVO har också rätt att få tillträde till bostaden när assistansersättning beviljas enligt socialförsäkringsbalken (51 kap. 16 a § SFB). Om en myndighet vid upprepade tillfällen utan giltig

⁴⁵ Försäkringskassan, www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/fb31f69e-4a89-4112-928c-b9ae358344c7/4057_assistansersattning.pdf?MOD=AJPERES

⁴⁶ Karnov Internet, socialförsäkringsbalken (2010:110), 51 kap. 4 §, not 837, den 1 januari 2016.

anledning vägras besök, får det ekonomiska stödet enligt 9 § 2 LSS dras in eller sätts ned. För att stödet ska få dras in eller sätts ned krävs att den insatsberättigade har informerats om denna påföljd (9 c § och 26 d § LSS).

Om den försäkrade har fått biträde av personlig assistent genom kommunen, får Försäkringskassan besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen (51 kap. 17 § SFB). Om den försäkrade till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om assistansersättningen, får Försäkringskassan besluta att ersättningen ska betalas ut till någon annan person eller till en kommunal myndighet för att användas till kostnader för personlig assistans till den socialförsäkringsskyddade personen (51 kap. 18 §). Utöver det som följer av 51 kap. 17 och 18 §§ får Försäkringskassan på begäran av den försäkrade besluta att assistansersättningen ska betalas ut till en kommun eller till någon annan som har tillstånd enligt 23 § LSS att bedriva verksamhet med personlig assistans (51 kap. 19 § SFB).

För den som beviljats assistansersättning ska den kommun som enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade har ansvar för insatser åt den försäkrade ersätta kostnaderna för de första 20 assistanstimmarna per vecka (51 kap. 22 §). Kommunen ska månadsvis betala det angivna beloppet till Försäkringskassan (51 kap. 23 §).

3.11 Skollagen

Utbildning inom skolväsendet kan anordnas av det allmänna eller av enskilda. Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och fritidshem, med undantag för staten som är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 2 § skollagen). Enligt 2 kap. 5 § skollagen får enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. Kommunen där verksamheten bedrivs är den myndighet som prövar ansökan av en enskild

att godkännas som huvudman för förskola och för sådana fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (jfr 2 kap. 5 och 7 §§). En kommun har tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt (26 kap. 4 §). Skolinspektionen utövar i sin tur tillsyn över hur kommunerna fullgör ansvaret för tillsyn över de fristående förskolorna och fritidshemmen (26 kap. 3 § punkt 4).

Offentlighetsprincipen i fristående förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola behandlades i betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82). Nedan presenteras kortfattat gällande bestämmelser för fristående förskolor och fritidshem, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna, vissa särskilda utbildningsformer i 24 kap. och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. till den del de erbjuds av privata anordnare och är offentligt finansierade.

3.11.1 Förskola

Enligt 8 kap. 12 § skollagen är det hemkommunens ansvar att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen som ska erbjudas förskola och vars vårdnadshavare önskar det. Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudman för förskola. Ansökningar om godkännande som huvudman för fristående förskola prövas av den kommun där förskolan ska bedrivas (jfr 2 kap. 7 §). Kommunen har tillsyn över fristående förskolor (26 kap. 4 §).

Varje fristående förskola ska vara öppen för alla barn som ska erbjudas förskola, om inte den kommun där förskoleenheten är belägen medger undantag med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär (8 kap. 18 §).

Hemkommunen ska lämna bidrag, bestående av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp till huvudmannen för varje barn vid förskoleenheten (8 kap. 21 §). Grundbeloppet avser ersättning för omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader (8 kap. 22 §). Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola (likabehandlingsprincipen). Närmare bestämmelse om de kostnader som ingår i grundbeloppet finns i 14 kap. skol-

förordningen (2011:185). Vad gäller ersättning för administrativa kostnader samt för kostnader för mervärdesskatt har man emellertid gjort ett avsteg från likabehandlingsprincipen.⁴⁷ Av 14 kap. 5 § skolförordningen följer att ersättning för administrativa kostnader schablonmässigt ska beräknas till tre procent av grundbeloppet för förskolor och fritidshem och en procent av grundbeloppet för pedagogisk omsorg. För mervärdesskatt beräknas ersättningen schablonmässigt till sex procent av grundbeloppet.

3.11.2 Fritidshem

Enligt 14 kap. 3 § skollagen ska varje kommun erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för fritidshem (2 kap. 5 §). Ansökningar om godkännande som fristående fritidshem, dvs. fritidshem som inte bedrivs vid en fristående skola, prövas av den kommun där fritidshemmet ska bedrivas (jfr 2 kap. 7 §). Kommunen har tillsyn över sådana fristående fritidshem (26 kap. 4 §).

Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten (14 kap. 18 §).

Hemkommunen ska lämna bidrag, bestående av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp, till huvudmannen för varje elev vid fritidshemmet (14 kap. 15 §). Grundbeloppet ska avse ersättning för omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader (14 kap. 16 §). På samma sätt som avseende ersättning för administrativa kostnader till fristående förskolor, har ersättningen för administrativa kostnader och kostnader för mervärdesskatt till fristående fritidshem schabloniserats (jfr 3.11.1).

⁴⁷ Se prop. 2008/09:171 s. 38.

3.11.3 Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna

Bestämmelserna om kommunal vuxenutbildning finns i 20 kap. skollagen. Målet för den kommunala vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande (20 kap. 2 §). Kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning. Utbildningen ska tillhandahållas på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare (20 kap. 3 §).

Bestämmelserna om särskild utbildning för vuxna finns i 21 kap. skollagen. Målet för denna utbildning är att vuxna med utvecklingsstörning ska stödjas och stimuleras i sitt lärande (21 kap. 2 §). Kommunerna ska tillhandahålla särskild utbildning för vuxna. Utbildningen ska tillhandahållas på grundläggande nivå och gymnasial nivå (21 kap. 3 §).

Se avsnitt 3.11.6 när det gäller huvudmannaskap för utbildningen.

3.11.4 Särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen

I 24 kap. skollagen finns bestämmelser om bl.a. internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal utbildning i svenska för invandrare, utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus och utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats (24 kap. 1 §). Enligt utredningens direktiv omfattas inte internationella skolor av uppdraget.

Under vistelse i ett sådant hem som avses i 12 § LVU (avseende särskilt ungdomshem) ska skolpliktiga barn, som inte lämpligen kan fullgöra sin skolplikt på annat sätt, fullgöra den genom att delta i utbildning vid hemmet. Statens institutionsstyrelse (SiS) är huvudman för all utbildning som sker vid särskilda ungdomshem. Utbildningen ska motsvara utbildningen i grundskolan eller i förekommande fall grundsärskolan eller specialskolan. För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att barnet vistas i ett sådant hem (24 kap. 8 §). Den som inte längre är skolpliktig och vistas i ett hem som avses i 8 § första stycket och som inte lämpligen kan fullgöra skolgång på annat sätt ska genom huvudmannens försorg ges

möjlighet att delta i utbildning som motsvarar sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan (24 kap. 9 §).

För intagna på kriminalvårdsanstalt får det anordnas utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården (24 kap. 10 §).

Den som har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare har rätt att i stället delta i en folkhögskolas motsvarande utbildning, om folkhögskolan enligt sådana föreskrifter som har meddelats med stöd av 29 kap. 24 § har getts rätt att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg, och folkhögskolan har förklarat sig ha för avsikt att ta emot den sökande till utbildningen (24 kap. 11 §). En folkhögskola som till sin utbildning i svenska för invandrare har antagit en elev som har förklarats behörig att delta i utbildningen, har rätt till ersättning för kostnaden för elevens utbildning från elevens hemkommun (24 kap. 15 §). Om ett barn vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus, ska huvudmannen för institutionen svara för att barnet får tillfälle att delta i utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som erbjuds i förskola, förskoleklass eller fritidshem (24 kap. 16 §).

För elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete och som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus ska särskild undervisning anordnas på sjukhuset eller institutionen, om det inte är obehövt för elevens inhämtande av kunskaper (24 kap. 17 §). Sådan särskild undervisning anordnas av den kommun där institutionen är belägen (24 kap. 19 §).

För elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete under längre tid men som inte vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus ska särskild undervisning anordnas i hemmet eller på annan lämplig plats. Sådan undervisning ska så långt det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i (24 kap. 20 §). Sådan särskild undervisning anordnas av den som är huvudman för den utbildning som eleven annars deltar i (24 kap. 22 §).

Ett skolpliktigt barn får medges rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen. Medgivande ska lämnas om verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i skollagen, behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses, och det finns synnerliga skäl (24 kap. 23 §). Medgivande får lämnas för upp till ett år i sänder (24 kap. 24 §). Frågor enligt 23 och 24 §§ prövas som huvudregel av barnets hemkommun (24 kap. 25 §).

3.11.5 Annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen

Pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, öppen förskola, öppen fritidsverksamhet och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds regleras i 25 kap. skollagen. Verksamheten kan bedrivas i kommunal och enskild regi.

Kommunen ska sträva efter att i stället för förskola eller fritidshem erbjuda ett barn pedagogisk omsorg om barnets vårdnadshavare önskar det (25 kap. 2 §).

En kommun får anordna öppen förskola som komplement till förskola och pedagogisk omsorg. Den öppna förskolan ska erbjuda barn en pedagogisk verksamhet i samarbete med de till barnen medföljande vuxna samtidigt som de vuxna ges möjlighet till social gemenskap (25 kap. 3 §).

Från och med höstterminen det år då eleven fyller tio år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem, om eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem (14 kap. 7 §). En huvudman kan därför erbjuda öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem. Den öppna fritidsverksamheten ska genom pedagogisk verksamhet komplettera utbildningen i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och andra särskilda utbildningsformer i vilka skolplikt kan fullgöras (25 kap. 4 §).

Kommunen ska sträva efter att erbjuda omsorg för barn under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrars förvärvsarbete och familjens situation i övrigt (25 kap. 5 §).

En kommun ska systematiskt följa upp och utvärdera sådan verksamhet som avses i 25 kap. 2–5 §§. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten ska kommunen se till att nödvändiga åtgärder vidtas (25 kap. 8 §).

Den kommun där en enskild bedriver sådan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem ska efter ansökan besluta att huvudmannen har rätt till bidrag (25 kap. 10 §). Hemkommunen ska lämna bidrag till en huvudman som har rätt till bidrag för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. På samma sätt som för fristående förskolor omfattar grundbeloppet ersättning för administrativa kostnader och för mervärdesskatt, som även här är schabloniserad (se avsnitt 3.11.1).

Om en enskild som har godkänts som huvudman för fritidshem i stället erbjuder öppen fritidsverksamhet till en elev, ska bidrag lämnas av hemkommunen om kommunen där verksamheten är belägen har tillförsäkrats insyn i verksamheten, verksamheten uppfyller vissa krav och avgifterna inte är oskäligt höga (25 kap. 15 §). Bidraget ska bestämmas med hänsyn till huvudmannens åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till kommunens egen motsvarande verksamhet.

En kommun får även lämna bidrag till verksamhet som avses i 3–5 §§ och som bedrivs av enskild huvudman om kommunen har tillförsäkrats insyn i verksamheten, verksamheten uppfyller vissa krav och avgifterna inte är oskäligt höga (25 kap. 16 §).

3.11.6 Entreprenad

Enligt bestämmelserna i 23 kap. skollagen får en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman sluta avtal om att någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (entreprenad). Huvudmannskapet, och därmed ansvaret för verksamheten, kvarstår för kommunen, landstinget och den enskilde huvudmannen. Entreprenad enligt skollagen är därmed inte samma sak som bidragsfinansierad enskild verksamhet, dvs. när en kommun ger bidrag till en enskild huvudman som bedriver utbildning

eller verksamhet utan något uppdrag direkt från kommunen och där kommunen inte har något huvudmannaskap och därmed inte heller något direkt ansvar för verksamheten gentemot barn, elever och vårdnadshavare. Kommunen kan dock ha tillsynsansvar för den enskilt bedrivna verksamheten.

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 2 §).

Entreprenad innebär att kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen ansvarar i egenskap av huvudman för verksamhetens innehåll, men låter någon annan sköta själva utförandet. De bestämmelser som finns för en utbildning i skollagen och andra författningar på skolområdet, t.ex. läroplaner och kursplaner, gäller även vid entreprenad. Bibehållet huvudmannaskap innebär att även om en entreprenör ges i uppdrag av en kommun att utföra uppgifter inom utbildning som kommunen är huvudman för, så är det fortfarande fråga om en kommunal verksamhet i förhållande till barn, elever och vårdnadshavare.⁴⁸

Kommuner kan anordna kommunal vuxenutbildning i egen regi eller genom upphandling av andra utbildningsanordnare, t.ex. privata utbildningsföretag, studieförbund eller folkhögskolor.

En utbildningsform utgörs av de utbildningar där en utbildningsanordnare med stöd av 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning har fått tillstånd att sätta betyg m.m. för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Uppdragsgivare till sådan utbildning kan exempelvis vara Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, en kommun eller ett privat aktiebolag. Sådan utbildning ingår inte i skolväsendet. En utbildningsanordnare som använder sitt tillstånd att sätta betyg m.m. och som bedriver utbildning på entreprenad från kommunen med stöd av 23 kap. skollagen bedriver kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna och utbildning inom skolväsendet. En utbildningsanordnare kan samtidigt bedriva utbildning både inom och utanför skolväsendet. Utbildningsanordnaren kan alltså, beroende på vem som har upphandlat kursen och med vilken avsikt eleven går kursen, i samma kurs ha både elever

⁴⁸ Se prop. 2009/10:165 s. 508.

som går i kommunal vuxenutbildning inom skolväsendet och elever som går motsvarande kurser utanför skolväsendet.⁴⁹

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 3 §). Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet överlämnas på entreprenad till en annan huvudman. En enskild huvudman får även överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 3 a §). Enligt 23 kap. 3 a § tredje stycket får uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet endast överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen. Inom gymnasieskolan får uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 3 b §). Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som avser fjärrundervisning överlämnas till staten på entreprenad. Inom dessa skolformer får uppgifter som avser fjärrundervisning även överlämnas till en annan huvudman på entreprenad, om uppgifterna är sådana som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet och villkoret i 3 a § tredje stycket är uppfyllt (23 kap. 4 §).

I syfte att öka möjligheterna för skolhuvudmän att erbjuda den undervisning som elever har behov av och att ge alla elever en likvärdig tillgång till utbildning är frågan om vilka som får bedriva utbildning på entreprenad är för närvarande föremål för utredning. En särskild utredare har bland annat fått i uppdrag att föreslå under vilka förutsättningar skolhuvudmän, eller i vissa fall andra aktörer, bör få utföra undervisning åt andra skolhuvudmän. Utredaren ska även bedöma om bestämmelserna i 23 kap. om entreprenad och samverkan bör ändras och vid behov föreslå nya ändamålsenliga avtalsformer för skolhuvudmän som avser att ingå avtal med varandra om att utföra uppgifter avseende undervisning (dir. 2015:112). Uppdraget i denna del ska redovisas senast den 30 maj 2017.

⁴⁹ Se SOU 2013:79 s. 142.

3.12 Former för att handla upp offentliga tjänster

När kommuner och landsting beslutat att en viss verksamhet inom vård och omsorg eller vissa utbildningsformer inte ska drivas i egen regi utan att uppgiften ska lämnas över till en privat utförare måste de som huvudregel handla upp tjänsten enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2008:962) om valfritetssystem (LOV).

3.12.1 Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling som bygger på ett EU-direktiv⁵⁰, reglerar offentlig upphandling som görs av kommuner, landsting, statliga myndigheter och många av deras bolag. För närvarande (september 2016) pågår ett lagstiftningsarbete med ett nytt regelverk om upphandling.⁵¹

De grundläggande principerna för offentlig upphandling anges i 1 kap. 9 § och gäller för all upphandling. Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Även om den upphandlande myndigheten inte förväntar sig några utländska anbud får den vid utformningen av förfrågningsunderlaget inte införa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra. Den upphandlande myndigheten får t.ex. inte ge ett lokalt företag företräde. Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla måste exempelvis få samma information och vid samma tillfälle. Principen om transparens innebär en skyldighet för den upphandlande myndigheten att skapa öppenhet genom att lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. För att anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas. Därmed blir det förutsebart för leverantörerna vad som är av störst vikt vid valet av leverantör. Med

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/187EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 30.04.2004, s. 114, Celex 32004L0018).

⁵¹ Proposition 2015/16:195, Nytt regelverk om upphandling.

proportionalitetsprincipen menas i detta sammanhang att kraven på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De krav som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Om det finns flera alternativ, bör det alternativ väljas som är minst ingripande eller belastande för leverantörerna. Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU/EES-länder.⁵²

En upphandling inleds med planering av det som ska upphandlas. Efter att planeringen genomförts ska upphandlingens förväntade värde beräknas för att jämföras med det s.k. tröskelvärdet. Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen (3 kap. 1 §). Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 15 kap. tillämpas. Tjänster delas in i A- och B-tjänster. Uppdelningen i A- och B-tjänster baseras på att A-tjänsterna anses vara mer lämpade för internationell konkurrens medan B-tjänster ofta är av sådan karaktär att det ansetts svårare att dra nytta av konkurrens från utländska leverantörer. A-tjänster är t.ex. reklam-tjänster, tjänster för fastighetsförvaltning, organisationskonsult-tjänster och olika transporter. B-tjänster är t.ex. juridiska tjänster, undervisning, yrkesutbildning, hälsovård och socialtjänster.

Upphandling av A-tjänster

Den upphandlande myndigheten ska upprätta ett förfrågningsunderlag. Ett sådant underlag ska i huvudsak innehålla en beskrivning av det som ska upphandlas och de krav som ställs på det som upphandlas samt hur uppdraget ska utföras under avtalstiden. Förfrågningsunderlaget ska även innehålla de kommersiella villkor som ska gälla för det tilldelade kontraktet. Vidare ska utvärderingsgrunden anges (12 kap. 1 §). Det kan vara antingen det lägsta priset eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. En upphandling ska, enligt huvudregeln i 7 kap. § 1, annonseras för att företag i Sverige

⁵² Konkurrensverket, Upphandlingsreglerna – en introduktion, juli 2014.

och andra EU-länder ska kunna konkurrera om upphandlingskontraktet.

En anbudsgivare ska få viss tidsfrist för att komma in med ett anbud eller en ansökan om att få lämna anbud (8 kap.). Utvärdering av anbud och anbudsansökan omfattar olika moment. Den ska inledas med att leverantörens lämplighet för att fullgöra kontraktet kontrolleras (10 kap. 1 och 2 §§). Dessa s.k. kvalitativa urvalskriterier är hänförliga till leverantörernas personliga ställning och lämplighet samt förmåga att fullgöra kontraktet. Det handlar om huruvida leverantörerna gjort sig skyldiga till viss brottslighet eller om leverantörerna inte fullgjort sina skyldigheter till det allmänna i olika avseenden. Efter denna prövning ska ställning tas till om leverantörernas lämplighet. En upphandlande myndighet får ställa krav på en lägsta nivå för anbudssökandes och anbudsgivares ekonomiska samt tekniska och yrkesmässiga kapacitet (11 kap.). Därefter gör den upphandlande myndigheten en granskning och en utvärdering av inkomna anbud och anbudsansökningar. Vid anbudsprövningen ska den upphandlande myndigheten kontrollera om anbuderna uppfyller de krav som uppställts i förfrågningsunderlaget. Därefter ska ställning tas till vilka anbud som ska antas med hänsyn till den utvärderingsgrund som angetts i förfrågningsunderlaget (12 kap.).

När anbudsutvärderingen genomförts ska den upphandlande myndigheten fatta ett beslut om vilken leverantör och vilket anbud som ska antas i upphandlingen (tilldelningsbeslut). Upplysningar om tilldelningsbeslutet och skälen för det ska sändas till samtliga anbudssökande och anbudsgivare (9 kap. 9 §). Efter att upplysningar lämnats till samtliga deltagande leverantörer följer en period under vilken avtal inte får ingås (avtalsspärr) för att leverantörerna ska kunna ta tillvara sin rätt att ansöka om överprövning av tilldelningsbeslutet (16 kap. 1 och 4 §§). När denna frist löpt ut kan upphandlingen avslutas och ett avtal mellan parterna ingås.

Upphandling under B-tjänster och upphandling under tröskelvärden

Bestämmelserna i 15 kap. innehåller procedurregler för bl. a. upphandling som inte omfattas av EU-direktivet, dvs. upphandlingar under tröskelvärdena, och upphandling av B-tjänster oavsett värde.

Den upphandlande myndigheten kan fritt välja mellan att genomföra ett förenklat förfarande eller ett urvalsförfarande.

Med förenklat förfarande avses ett förfarande där alla leverantörer har rätt att delta. Deltagande leverantörer ska lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.

Med urvalsförfarande menas ett förfarande där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud. Den upphandlande myndigheten inbjuder därefter vissa leverantörer att lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Det saknas bestämmelser som närmare reglerar hur urvalet ska gå till. De grundläggande unionsrättsliga principerna ska dock följas.

Under vissa förutsättningar kan en upphandlande myndighet använda sig av direktupphandling eller av konkurrenspräglad dialog.

En upphandlande myndighet ska dokumentera skälen för sina beslut och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid upphandlingsförfarandet. Dokumentationskravet gäller även för direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor. All upphandling, utom direktupphandling, ska annonseras.

Vid upphandling av B-tjänster ska den upphandlande myndigheten göra en beräkning av kontraktets värde. Vid upphandling av B-tjänster över tröskelvärdena ska vissa ytterligare regler tillämpas, t.ex. ska hänvisning ske till europeiska specifikationer och standarder i de fall förfrågningsunderlaget innehåller en teknisk beskrivning. När upphandlingen är avslutad ska även myndigheten annonsera resultatet av upphandlingen inom 48 dagar i Europeiska unionens officiella tidning (EUT).

Förslag till ett nytt upphandlingsdirektiv

I syfte att förenkla bestämmelserna i upphandlingsdirektivet, öka deras effektivitet och ändamålsenlighet samt modernisera dem lät EU-kommissionen under 2011 påbörja en översyn. Kommissionen presenterade förslag till ett nytt upphandlingsdirektiv i december 2011 vilket förhandlades under åren 2012 och 2013 (direktivförslaget 2011/0438 (COD), 16725/1/12 REV 1).

Den 28 juni 2016 överlämnade regeringen propositionen Nytt regelverk om upphandling (prop. 2015/16:195) till riksdagen. Några exempel på förändringar i regelverket är att uppdelningen i A- och B-tjänster upphör. För sociala tjänster, hälso- och sjukvårdstjänster samt utbildningstjänster föreslår särskilda regler gälla när upphandlingen överstiger 750 000 euro. De grundläggande principerna om öppenhet och likabehandling ska respekteras men i övrigt får medlemsstaterna stor frihet att själva organisera hur dessa upphandlingar ska genomföras. En annan nyhet är enklare regler för lokala och regionala myndigheter.

3.12.2 Lagen om valfrihetssystem

Lagen om valfrihetssystem gäller när en upphandlande myndighet beslutat att tillämpa valfrihetssystem vad gäller tjänster inom hälsovård och socialtjänster. Med valfrihetssystem avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. Den upphandlande myndigheten behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem inom alla berörda områden (1 kap. 1 §). Valfrihetssystemen enligt lagen kan användas på bl.a. omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt hälso- och sjukvårdstjänster.

En upphandlande myndighet som beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska annonsera på den nationella webbplats som upprättats för ändamålet. Förfrågningsunderlag ska tillsammans med annonsen finnas tillgängligt på webbplatsen (3 kap. 1 §).

Fysiska eller juridiska personer kan var för sig eller tillsammans med andra leverantörer lämna en ansökan. Den upphandlande myndigheten får inte ställa upp villkor om att en grupp ska ha en bestämd juridisk form för att få lämna en ansökan. Den upphandlande myndigheten får dock begära att en grupp ska ha en viss juridisk form när den blivit tilldelad kontraktet, om det krävs för att kontraktet ska kunna fullgöras på ett godtagbart sätt (5 kap. 1 §).

Den upphandlande myndigheten får utesluta vissa sökande om de exempelvis gjort sig skyldiga till viss brottslighet eller om de

inte fullgjort sina skyldigheter till det allmänna i olika avseenden (7 kap. 1 §). De sökande som inte uteslutits ska godkännas av den upphandlande myndigheten om de uppfyller de krav som angetts i annonsen och förfrågningsunderlaget (8 kap. 1 §). Sedan den upphandlande myndigheten lämnat sitt godkännande, ska myndigheten utan dröjsmål teckna kontrakt med leverantören (8 kap. 3 §).

Den upphandlande myndigheten ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som myndigheten tecknat kontrakt med inom ramen för valfrihetssystemet (9 kap. 1 §). För den enskilde som inte väljer leverantör ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ (9 kap. 2 §).

3.13 Direktivet 2006/123/EG (tjänstedirektivet)

Direktivet 2006/123/EG (tjänstedirektivet) reglerar vilka typer av krav som får ställas på tjänsteutövare.⁵³ Direktivet är i Sverige genomfört genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

Direktivets bestämmelser är avsedda att ge enklare administrativa förfaranden, undanröja hinder för tjänsteverksamhet och bidra till ett ökat ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna och ökat förtroende mellan leverantörer och mottagare av tjänster på den inre marknaden.⁵⁴

Direktivet omfattar många olika tjänsteverksamheter. Offentliga tjänster anses som regel inte vara ”tjänster” i detta sammanhang, men bedöms från fall till fall mot bakgrund av finansieringen, tjänstens utmärkande drag och hur de tillhandahålls. Finansieringen avgör om en tjänst omfattas av tjänstedirektivet eller inte. Det är bara privat finansierade tjänster som omfattas, inte offentligt finansierade. Utbildning som finansieras av skattemedel, t.ex. grundskolor, ligger därför utanför tjänstedirektivets tillämpningsområde. De tjänster som myndigheter tillhandahåller som är avgiftsfinansierade omfattas däremot av tjänstedirektivets bestämmelser. Det bör också noteras att EU-domstolen i fråga om utbildningstjänster som erbjuds inom det nationella utbildningssystemet har slagit fast att en kursavgift eller inskrivningsavgift som en elev eller dennes

⁵³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, EUT L 376, 27.12.2006. Se även prop. 2008/09:187.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_sv.pdf

föräldrar i vissa fall betalar inom ramen för det nationella utbildningssystemet för att bidra till systemets driftskostnader inte i sig utgör någon ersättning om systemet fortfarande till största delen finansieras med offentliga medel.⁵⁵

Det finns ett antal tjänster som uttryckligen är undantagna från tjänstedirektivets tillämpningsområde. Av intresse för denna utredning är undantagen för hälso- och sjukvårdstjänster samt sociala tjänster.

Tjänster som är förbehållna reglerade yrken inom hälso- och sjukvården samt läkemedelstjänster utförda av yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården och som utförs för att bedöma, bibehålla eller återställa patienters hälsotillstånd är undantagna.⁵⁶ Detta gäller oavsett om tjänsterna tillhandahålls via sjukvårdsinrättningar eller inte, och oavsett hur de är organiserade och finansierade på nationell nivå. Det spelar inte heller någon roll om tjänsterna är offentliga eller privata.⁵⁷ Undantaget för hälso- och sjukvård omfattar endast verksamheter som är förbehållna ett reglerat yrke i den medlemsstat där tjänsterna tillhandahålls. Undantaget gäller inte för tjänster utanför patientvården, dvs. tjänster till yrkesverksamma inom vården eller till sjukhuset, såsom bokföring, städning, sekretariat och administration, underhåll av medicinsk utrustning och tjänster som utförs av medicinska forskningscentrum. Undantaget gäller inte heller för verksamheter som inte är avsedda att bibehålla, bedöma eller återställa patienters hälsotillstånd (t.ex. idrotts- eller hälsoklubbar).

Sociala tjänster som rör subventionerat boende, barnomsorg och stöd till permanent eller tillfälligt behövande familjer och enskilda, som tillhandahålls eller utförs på uppdrag av stat, kommun eller landsting eller av välgörenhetsorganisationer erkända av stat, kommun eller landsting är undantagna.⁵⁸ Av skäl 28 till tjänstedirektivet framgår att direktivet inte behandlar finansieringen av eller stödsystemet för sociala tjänster. Bestämmelsen omfattar även privata tjänsteleverantörer som agerar på uppdrag av staten, varför det mesta av sjukvård och barnomsorg som tillhandahålls av privata aktörer i Sverige torde omfattas av undantaget i den mån de är offentligt

⁵⁵ Dom av den 7 december 1993 i mål C-109/92, Wirth.

⁵⁶ Se 2 § p. 5 lagen om tjänster på den inre marknaden, tjänstedirektivets artikel 2.2 f och skäl 22.

⁵⁷ Se prop. 2008/98:185 s. 43.

⁵⁸ Se 2 § p. 9 lagen om tjänster på den inre marknaden och tjänstedirektivets artikel 2.2 j, skäl 28) och prop. 2008/09:187 s. 45.

finansierade. Däremot torde kommersiell verksamhet som inte omfattas av offentligt stöd, som t.ex. vissa former av plastikkirurgi och sommarläger för barn, falla in under lagens tillämpningsområde. Den s.k. allmännyttan torde inte omfattas av undantaget, eftersom den är självfinansierande. Av EU-domstolens avgörande i mål C 57/12 (Femarbel) framgår att artikel 2.2 j ska tolkas så att undantaget för sociala tjänster från tillämpningsområdet för detta direktiv omfattar all verksamhet som bland annat syftar till att ge stöd och hjälp till äldre, när de tillhandahålls av en privat tjänsteleverantör som agerar på uppdrag av staten med stöd av en rättsakt som på ett klart och tydligt sätt ålägger tjänsteleverantören en reell skyldighet att, med iakttagande av vissa specifika verksamhetsregler, tillhandahålla sådana tjänster.⁵⁹

3.14 Associationsrätt och bestämmelser om enskilda näringsidkare

3.14.1 Aktiebolag

Bestämmelser om aktiebolag finns i aktiebolagslagen (2005:551), ABL. Ett aktiebolag är en associationsform som kännetecknas av att delägarna i bolaget inte har något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser (1 kap. 3 §).

Ett aktiebolag bildas av en eller flera fysiska eller juridiska personer (2 kap. 1 §). Stiftarna ska, enligt vad som närmare anges i ABL upprätta en s.k. stiftelseurkund som bl.a. ska ange hur mycket som ska betalas för varje aktie och uppgift om funktionärer i aktiebolaget. Stiftelseurkunden ska också innehålla en bolagsordning. I bolagsordningen anges bl.a. vilket namn och vilken verksamhet företaget ska ha (3 kap. 1 §). Ett aktiebolag kan vara antingen privat eller publikt. Den största skillnaden mellan dessa är att endast publika aktiebolag får vända sig till allmänheten för att skaffa kapital (1 kap. 7 §).

Aktiebolaget ska registreras hos Bolagsverket och blir i och med registreringen en juridisk person (2 kap. 22 och 25 §§). Därmed får bolaget rätt att förvärva rättigheter, ta på sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Ett aktiebolags verk-

⁵⁹ Karnov Internet, lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden, 2 §, not 12, den 1 januari 2016.

samhet etc. är ingående reglerat i aktiebolagslagen. Där finns regler om bl.a. organisation och beslutsfattande, aktiekapital, minoritetskydd för aktieägare, firmateckningsrätt, vinstutdelning, kapitalkydd och upplösning av aktiebolag. Aktiebolagslagen innehåller även regler om koncerner (t.ex. 1 kap. 11 §). Huvudregeln är att en koncern föreligger om ett svenskt moderbolag innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i en annan, svensk eller utländsk, juridisk person (dotterbolag).

Efter varje räkenskapsår ska aktiebolaget upprätta och till Bolagsverket sända in sin årsredovisning samt offentliggöra den enligt bestämmelserna i årsredovisningslagen (6 kap. 1 och 2 §§ bokföringslagen [1999:1078], BFL). Bestämmelser om hur en årsredovisning ska upprättas och vad den ska innehålla finns i 2–6 kap. årsredovisningslagen (1995:1554), ÅRL. Bestämmelser om offentliggörande av årsredovisningen finns i 8 kap. samma lag.

Enligt 7 kap. 1 och 2 §§ BFL ska räkenskapsinformation som ligger till grund för årsredovisningen eller årsbokslutet bevaras på ett läsbart sätt och dokumenten som används för att bevara räkenskapsinformation ska vara varaktiga och lätt åtkomliga. De ska bevaras fram till och med det sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. De ska förvaras i Sverige, i ordnat skick och på betryggande och överskådligt sätt.

Huvudregeln i aktiebolagslagen är att ett aktiebolag ska ha minst en revisor. Privata aktiebolag får dock i bolagsordningen ange att bolaget inte ska ha någon revisor (9 kap. 1 § ABL).

3.14.2 Handelsbolag

Bestämmelser om handelsbolag finns i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag, HBL. Ett handelsbolag föreligger om två eller flera har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i bolag och bolaget har förts in i handelsregistret (1 kap. 1 §). Ett handelsbolag är en juridisk person (1 kap. 4 §). I ett handelsbolag är bolagsmännen personligt och solidariskt ansvariga för bolagets förpliktelser (2 kap. 20 §).

Varje bolagsman i ett handelsbolag har både en ekonomisk rätt (2 kap. 6 och 8 §§ m.fl.), som t.ex. rätt till del i vinst, och en rätt att delta i förvaltningen av bolaget (2 kap. 3 §), och typiskt sett även

firmateckningsrätt (2 kap. 17 §). Bolagsmännen kan dock komma överens om annat (2 kap. 1 §). Varje handelsbolag är bokförings-skyldigt (2 kap. 1 § BFL). Den årliga bokföringen ska avslutas med antingen ett årsbokslut, som inte är offentligt, eller årsredovisning, som är offentlig (6 kap. 1 och 2 §§ BFL). Ett handelsbolag är skyldigt att ha en årsredovisning under vissa angivna villkor, t.ex. om minst en av delägarna är juridisk person eller om handelsbolaget är av viss storlek och har viss omsättning (6 kap. 1 § BFL). Av de handelsbolag som är skyldiga att ha årsredovisning är det endast handelsbolag som uppfyller vissa villkor som måste ha en revisor, t.ex. ska medelantalet anställda under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren ha uppgått till mer än tre eller också ska bolagets redovisade nettoomsättning för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren ha uppgått till mer än tre miljoner kronor (2 § revisionslagen [1999:1079]).

Mindre handelsbolag, i vilka den årliga nettoomsättningen normalt uppgår till högst tre miljoner kronor och som inte är skyldiga att upprätta årsredovisning, får upprätta årsbokslut i förenklad form (6 kap. 3 § BFL). Dessa behöver inte ha någon revisor.

3.14.3 Kommanditbolag

En särskild form av handelsbolag är kommanditbolag. Lagen om handelsbolag och enkla bolag gäller också för kommanditbolag, om inte annat angetts i lagen. Det utmärkande för ett kommanditbolag är att en eller flera – men inte alla – bolagsmän har förbehållit sig att inte svara för bolagets förbindelser med mera än han eller hon har satt in eller åtagit sig att sätta in i bolaget. En begränsat ansvarig bolagsman kallas kommanditdelägare och denne svarar endast med sin kapitalinsats medan en obegränsat ansvarig bolagsman kallas komplementär (1 kap. 2 §). Både fysiska och juridiska personer kan vara bolagsmän. Alla bolagsmän får inte vara kommanditdelägare (3 kap. 2 §). I och med registreringen blir kommanditbolaget en juridisk person.

3.14.4 Ekonomisk förening

Bestämmelser om ekonomiska föreningar finns i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. En ekonomisk förening ska ha till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i (1 kap. 1 §). Den ekonomiska föreningen ska registreras hos Bolagsverket och blir en juridisk person i och med registreringen (1 kap. 2 §).

En ekonomisk förening ska ha minst tre medlemmar. Både fysiska och juridiska personer kan vara medlemmar. De ska anta stadgar samt välja en styrelse och revisor (2 kap. 1 §).

Varje medlem ska betala en insats till föreningen och eventuella avgifter (2 kap. 2 §). Medlemmarna i en registrerad ekonomisk förening är inte personligt betalningsansvariga för föreningens skulder utöver insatsen. Lagen om ekonomiska föreningar innehåller därutöver bestämmelser om bl.a. beslutsfattande och minoritetskydd i ekonomiska föreningar, firmateckningsrätt och upplösning av föreningen.

En ekonomisk förening ska ha minst en revisor (8 kap. 1 §). En ekonomisk förening är bokföringsskyldig (1 kap. 2 §, 2 kap. 1–5 §§ samt 6 kap. 1 § BFL). När ett räkenskapsår är slut ska föreningen avsluta bokföringen med en årsredovisning och offentliggöra den enligt bestämmelserna i årsredovisningslagen (6 kap. 1 och 2 §§ BFL). Offentliggörande avseende ekonomiska föreningar ska göras genom att kopior av handlingarna hålls tillgängliga för alla som är intresserade. Efter särskilt föreläggande av Bolagsverket ska bestyrkta kopior av handlingarna ges in dit. Sådant föreläggande ska utfärdas när någon begär det (8 kap. 3 § ÅRL).

Föreningar som uppfyller vissa villkor, exempelvis att medelantalet anställda under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgick till mer än 50 och att den redovisade nettoomsättningen för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgick till mer än 80 miljoner kronor, är skyldiga att ge in handlingarna till Bolagsverket även om något föreläggande inte har utfärdats (6 kap. 1 § och 8 kap. 3 § BFL).

3.14.5 Ideell förening

Ideella föreningar regleras inte i lag. Av praxis följer dock att stadgar som reglerar föreningens namn, syfte och beslutsgång samt tillsatt styrelse är förutsättningar för att en ideell förening ska vara juridisk person. Föreningen behöver inte vara registrerad hos någon myndighet för att vara juridisk person. Enskilda medlemmar har normalt inte något personligt ansvar för föreningens skulder eller andra förpliktelser. Ideella föreningar kan, baserat på deras syfte och verksamhet, indelas i tre grupper. En ideell förening kan ha ett ideellt syfte, t.ex. välgörenhet, och bedriva endast icke ekonomisk verksamhet. En ideell förening kan också ha ett ideellt syfte och bedriva ekonomisk verksamhet, t.ex. en idrottsklubb som bedriver verksamhet som består i caféörelse. En ideell förening kan slutligen ha till syfte att gynna sina medlemmars ekonomiska intressen utan att bedriva ekonomisk verksamhet, t.ex. fackföreningar.⁶⁰

En ideell förening är bokföringsskyldig om föreningen har tillgångar som överstiger en och en halv miljon kronor eller bedriver näringsverksamhet (2 kap. 2 § BFL). Föreningen är skyldig att upprätta en årsredovisning när den når upp till mer än ett av följande gränsvärden under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren, nämligen mer än 50 anställda i medeltal, mer än 40 miljoner kronor i redovisad balansomslutning eller mer än 80 miljoner kronor i redovisad nettoomsättning (6 kap. 1 § första stycket BFL). Endast de ideella föreningar som är skyldiga att upprätta årsredovisning måste ha revisor (2 § revisionslagen).

3.14.6 Stiftelse

Bestämmelser om stiftelser finns i stiftelselagen (1994:1220). En stiftelse bildas genom att egendom enligt ett förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål (1 kap. 2 §). En styrelse eller en förvaltare har ansvaret för förvaltningen. En stiftelse har således inga ägare eller medlemmar. En stiftelse är en juridisk person. För en stiftelses förpliktelser svarar endast stiftel-

⁶⁰ Se S. Johansson, *Associationsrätten en introduktion*, 5 uppl., 2014, s. 93 och 94.

sens tillgångar (1 kap. 4 §). En stiftelse ska registreras i länsstyrelsens stiftelseregister (10 kap. 1 §). Undantag finns för familjestiftelser.

I bokföringslagen finns bestämmelser om när en stiftelse är bokföringsskyldig och om den ska avsluta den löpande bokföringen med en årsredovisning eller med ett årsbokslut. Stiftelser är bokföringsskyldiga bl.a. om värdet av tillgångarna överstiger en och en halv miljon kronor eller om den bedriver näringsverksamhet (2 kap. 3 § BFL). Stiftelser som inte är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen ska fortlöpande föra räkenskaper över belopp som har inbetalats till eller utbetalats av stiftelsen. Räkenskaperna ska avslutas med en sammanställning för varje räkenskapsår. Dokument som används för att bevara räkenskapsinformation ska vara varaktiga och lätt åtkomliga. De ska bevaras fram till och med det sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. De ska förvaras i Sverige, i ordnat skick och på betryggande och överskådligt sätt. Efter särskilt föreläggande av tillsynsmyndigheten ska en kopia av sammanställningen ges in dit. Sådant föreläggande ska utfärdas när någon begär det. Beslut om föreläggande får förenas med vite. Fråga om utdömande av vite prövas av tillsynsmyndigheten (3 kap. 2 § stiftelselagen). En stiftelse ska ha minst en revisor (4 kap. 1 § stiftelselagen).

3.14.7 Enskild näringsidkare

Enskild näringsverksamhet, eller enskild firma, är en företagsform där en enskild näringsidkare själv är personligt ansvarig för att avtal hålls och skulder betalas. Firmanamnet kan registreras hos registreringsmyndigheten (1 och 2 §§ firmalagen [1974:156]). Det är Bolagsverket som är registreringsmyndighet. För att en person ska kunna starta en egen firma krävs att den anmäls för registrering hos Skatteverket och att personen blir godkänd för F-skatt.⁶¹ En fysisk person som bedriver näringsverksamhet är bokföringsskyldig för verksamheten (2 kap. 6 § BFL). Om företaget har en årlig nettoomsättning som uppgår till högst 3 miljoner kronor, får det upprättas ett så kallat förenklat årsbokslut (6 kap. 3 § BFL).

⁶¹ F-skatt är en företagsskatt och betalas av företagare som bedriver näringsverksamhet.

4 Privata aktörer i offentligt finansierad välfärd

Den svenska välfärden utförs i en allt större utsträckning av privata företag, några av dem hör till den offentliga marknadens jättar. Av de tio största företagen som verkar på den offentliga marknaden, som omfattar totalt drygt 900 miljarder kronor, är det fem som är verksamma inom välfärdssektorn – två inom hälso- och sjukvård, två inom omsorg och ett inom skola och barnomsorg.¹ De offentliga inköpen av privat utförd välfärd visar inte några tendenser till att minska, tvärtom fortsätter det allmännas inköp av verksamhet från privata utförare att öka. Till exempel ökade landstingens inköp av sjukvård från privata utförare mellan åren 2013 och 2014 med cirka en miljard kronor.²

Den privat bedrivna offentligt finansierade välfärden domineras av en mängd aktörer av varierande storlek, allt från de nyss nämnda fem jättarna till små verksamheter som drivs av enskilda näringsidkare eller som ”enmansföretag”. Kommuner och landsting köpte år 2014 verksamhet från närmare 38 000 aktörer sammantaget, om antalet aktörer per kommun respektive landsting summeras. Samma aktör kan därigenom förekomma flera gånger i statistiken. Redovisningen bygger på uppgifterna som kommuner och landsting har rapporterat till Utförarregistret som förs av Statistiska centralbyrån (SCB) och avser år 2014, om inget annat anges. För att räknas i den statistiken måste aktören, för undersökningsåret, ha en omsättning på minst 100 000 kronor för kommuner och 250 000 kronor för landsting, vilket skapar en osäkerhet kring uppgifternas tillförlitlighet avseende privata aktörer med små verksam-

¹ Dagens Samhälle, Den offentliga marknaden 2015, s. 5.

² Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 79.

heter. Registret har endast funnits i två år, varför det i dagsläget kan finnas vissa osäkerheter när det gäller underlagets stabilitet.

Det totala antalet privata aktörer i kommunerna uppgick till knappt 34 000. Om hänsyn tas till att vissa av dessa aktörer var verksamma i olika kommuner och inom olika verksamhetsområden var antalet unika aktörer knappt 10 000. För landstingen var motsvarande siffror drygt 4 000 aktörer totalt och cirka 3 600 unika aktörer.³ Det bör emellertid observeras att inte alla dessa aktörer bedrev sådan verksamhet som omfattas av våra direktiv. Exempelvis omfattar vårt uppdrag inte privata tandläkare eller enskilda huvudmän för grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Det råder stora skillnader mellan länen vad gäller omfattning av köp av verksamhet inom vård, skola och omsorg. Störst andel köpt verksamhet förekom i Stockholms län där 25 procent av bruttokostnaden var köp av verksamhet, att jämföra med Norrbottens och Västerbottens län där endast 5 procent av bruttokostnaden var köp av verksamhet från privat aktörer.⁴

En stor del av brukare, elever och patienter fanns i offentligt finansierad verksamhet som utfördes av privata aktörer. Av tabell 4.1 nedan framgår att privata aktörer svarade för bl.a. 24 procent av alla hemtjänsttimmar och 41 procent av alla vårdcentraler.

Tabell 4.1 Privata aktörers marknadsandelar inom vissa verksamhetsområden, år 2014

	Procent
Förskola	19
Särskilt boende (65 år och äldre)	21
Korttidsboende (65 år och äldre)	12
Hemtjänsttimmar	24
Vårdcentraler, andel	41

Källa: SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 8.

³ SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 45.

⁴ SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 6.

Under de senare åren har det genom uppköp av mindre och lokala företag bildats större, nationella koncerner som verkar i många kommuner, landsting och regioner. En ökande andel av den privat drivna välfärden drivs i aktiebolagsform. Med vissa undantag är det för närvarande få börsnoterade bolag som är ägare i välfärdssektorn. Flera stora koncerner på välfärdsmarknaden ägs av riskkapitalbolag. I övrigt är det till stor del andra aktörer som svarar för den privata välfärdsproduktionen. En del av dem är familjeföretag eller drivs av idéburna organisationer. Verksamheten kan drivas som t.ex. bolag, ekonomisk förening eller stiftelse. En stor del av den privata verksamheten inom sjukvården drivs i bolagsform av verksamma läkare till exempel genom företaget Praktikertjänst.⁵

Som redan nämnts fanns cirka 13 600 unika privata aktörer i kommunernas och landstingens verksamheter år 2014. Utredningen har fått vissa rådata om dessa från Utförrregistret. Det stora antalet aktörer gör det emellertid svårt, och i vissa fall mycket tidskrävande, att i detalj kartlägga aktuella privata aktörer. Det gäller t.ex. uppgifter om aktörernas driftsform, den årliga omsättningen och antalet anställda m.m. Vissa uppgifter saknas i registret, som t.ex. antalet brukare i varje enskild verksamhet. Som tidigare nämnts finns det också osäkerhet kring privata aktörer med små verksamheter som kommuner och landsting inte behöver rapportera till registret.

Kartläggningen försvåras också av att den delen av välfärden som ingår i utredningens uppdrag är omfattande och att de olika verksamhetsområdena lyder under olika lagar. Som ett exempel kan nämnas frågan om tillstånd att bedriva en viss verksamhet. Vissa privata aktörer behöver tillstånd från det allmänna för att driva sin verksamhet, vilket innebär att berörda tillståndsmyndigheter har uppgifter om dessa privata aktörer, om än begränsade sådana. Om en tillståndspliktig verksamhet emellertid drivs på entreprenad för kommunens räkning, så behöver den privata aktören inte ha något eget tillstånd. Slutligen finns det också verksamhetsområden (t.ex. hemtjänst) för vilka tillstånd inte krävs. Detta leder till att den befintliga statistiken hos exempelvis tillståndsmyndigheter kan vara svårtolkad och i vissa fall bristfällig.

⁵ SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 49.

Sammantaget innebär det att uppgifterna som presenteras i de följande avsnitten om den privat bedrivna, offentligt finansierade välfärden och de privata aktörer som bedriver sådan verksamhet endast bör ses som en mycket översiktlig bild av dessa.

4.1 Hälso- och sjukvård i landstingen

Nettokostnaden för hälso- och sjukvården uppgick år 2014 till 208 miljarder kronor. Landstingen och regionerna producerade 78 procent av verksamheten och köpte verksamhet för 22 procent eller cirka 47 miljarder kronor.

Andelen köpt verksamhet inom hälso- och sjukvården har ökat från cirka 18 procent av nettokostnaden år 2006 till drygt 22 procent år 2014 eller med nästan 5 procentenheter.

Köp från privata företag ökade från 10 procent av nettokostnaden år 2006 till 13 procent år 2014. Köp från offentliga utförare ökade från 7 procent till cirka 9 procent av nettokostnaden under samma period.⁶ Vad avser privata utförare dominerade privata företag för merparten av den köpta verksamheten, cirka 96 procent.

Vårdgivarregistret, som förs av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), innehåller uppgifter om verksamheter inom hälso- och sjukvården som bedrivs av såväl offentliga som privata utförare, oavsett om de är offentligt eller privat finansierade. Bland de offentligt finansierade verksamheterna finns både de som finansieras av landsting och de som finansieras av kommuner. Den 1 april 2016 var 22 208 verksamheter registrerade, varav 18 391 var privata verksamheter. Det bör understrykas att registret baseras på verksamheter och inte unika privata utförare. Av registret framgår vidare att 10 182 verksamheter utfördes av bolag, 6 493 av enskilda firmor, 1 552 av övriga privata och 164 av föreningar.

Enligt SCB:s officiella statistik var antalet unika privata utförare inom landstingen år 2014 cirka 3 600.⁷

⁶ SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 34 och SCB Sveriges officiella statistik.

⁷ SCB, Sveriges officiella statistik, www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__OE__OE0112/OE0112T06/?rxid=6677f412-268b-4583-a1f0-09b20048e4f1

I landstingen var privata utförare som endast hade verksamhet i ett enskilt landsting dominerande. Det gällde framför allt inom primärvården. Inom specialiserad psykiatrisk och somatisk vård samt tandvård fanns en något större andel utförare som verkade i flera landsting, se tabell 4.2.

Tabell 4.2 Unika utförare i landsting fördelade efter hur många landsting som nyttjade dem, år 2013

	Unika totalt	Nyttjas av antal landsting					1
		Samtliga landsting	>=15	10–14	5–9	2–4	
Primärvård	1 869	0	1	0	5	21	1 842
Spec. psykiatrisk vård	725	0	6	6	10	54	649
Spec. somatisk vård	357	0	0	1	8	27	321
Tandvård	328	1	1	0	1	13	312
Övrig hälso- och sjukvård	318	0	0	0	1	22	295
Totalt	3 597	1	8	7	25	137	3 419

Källa: SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 48.

Inom hälso- och sjukvården svarade de tio största aktörerna för cirka 61 procent av landstingens totala köp av privata hälso- och sjukvårdstjänster år 2013. Branschen dominerades av tre stora koncerner som svarade för 51 procent av de totala köpen. Sex av bolagen ägdes helt eller till större delen av s.k. riskkapitalbolag.⁸

De tre största koncernerna på sjukvårdsmarknaden var Capio, Praktikertjänst och Aleris.⁹ År 2015 hade Capio en omsättning på 6,5 miljarder kronor. Hela verksamheten var offentligt finansierad. Största ägare var riskkapitalbolagen Nordic Capital och Apex. Praktikertjänst hade under samma period en omsättning på drygt 4,8 miljarder kronor (inklusive tandvård). Ungefär 60 procent av verksamheten var offentligt finansierad. Dessutom var cirka 14 procent av verksamheten tandvård finansierad av Försäkringskassan. Praktikertjänst ägdes av 2 100 delägare. Aleris var den

⁸ SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 51.

⁹ Dagens Samhälle, Den offentliga marknaden 2015, s. 21 och SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 45.

trede största utföraren med en omsättning på nära 3 miljarder kronor. Ungefär 69 procent av verksamheten var offentligt finansierad. Ytterligare 29 procent var offentligt finansierad omsorgs-
verksamhet.¹⁰

De övriga cirka 3 590 privata utförarna, svarade således för 39 procent av hälso- och sjukvårdsmarknaden. Dessa varierade i driftsform och drev sin verksamhet som enskilda näringsidkare, i form av enkla bolag, handelsbolag, ekonomiska eller ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser och fonder samt aktiebolag.

Det är när det kommer till de övriga privata utförarna som svårigheterna med kartläggningen av privata aktörer inom offentligt finansierad hälso- och sjukvård finns. Utredningen har, av tidsbesparande skäl, valt ett verksamhetsområde inom hälso- och sjukvården som exempel på vilka privata utförare som kan finnas.¹¹ Det är primärvården¹² som får representera den mångfald som råder inom den offentligt finansierade hälso- och sjukvården.

Som framgår av tabell 4.2 fanns ett stort antal privata utförare inom primärvården.¹³ De privata utförarna svarade för cirka 38 procent av den totala nettokostnaden på 39 miljarder kronor år 2014. Motsvarande andel var 21 procent 2006. Nästan 94 procent av den köpta vården i primärvården år 2014 köptes från privata företag. Köp från andra landsting eller landstingsägda bolag svarade för drygt 3 procent, från kommuner och kommunala bolag för 2 procent och från ideella föreningar och stiftelser för mindre än en procent. Antalet besök i primärvården år 2014 uppgick till 41 miljoner. Av dessa gjordes 18 miljoner eller 44 procent av besöken hos annan utförare än landsting och region.¹⁴

Den privata delen av marknaden inom primärvården dominerades av aktiebolag, nära 90 procent av privata utförare var aktiebolag år 2014. Eftersom uppgifterna bygger på Utförarregistret finns det emellertid risk att privata utförare med mycket små verksamheter inte omfattas av statistiken. Antalet anställda i dessa aktiebolag

¹⁰ Dagens Samhälle, Den offentliga marknaden 2015, s. 20 och 21.

¹¹ Statistiska rådata kommer från Utförarregistret, april 2016, och har sammanställts av utredningen.

¹² SNI-kod 86211.

¹³ Primärvården definieras som hälso- och sjukvårdsverksamhet som inte kräver sjukhusens medicinska och tekniska resurser.

¹⁴ SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014.

varierade kraftigt, från inga anställda till flera tusen. Enligt de uppgifter som fanns i Utförarregistret i januari 2016 varierade även omsättningen kraftigt, från några hundra tusen kronor till flera hundra miljoner per år. Övriga associationsformer var således i minoritet. Det fanns även ideella föreningar, handelsbolag/kommanditbolag, stiftelser och enskilda näringsidkare. Majoriteten av enskilda näringsidkare hade inga anställda och omsättningen uppgick till som mest drygt två miljoner kronor.

4.2 Hälsa- och sjukvård samt omsorg i kommunerna

Enligt 18 § HSL ansvarar kommuner för hälso- och sjukvård (exklusive läkarinsatser) i särskilt boende och dagverksamheter. Efter överenskommelse mellan landsting och kommun kan kommunen också ta över landstingets ansvar för hemsjukvård (exklusive läkarinsatser). Den kommunala omsorgen omfattar vård och omsorg för äldre, insatser för personer med funktionsnedsättning, samt individ- och familjeomsorg, som till exempel missbruksvård.

Kostnaderna för kommunernas köp av verksamhet inom vård och omsorg har totalt ökat från 21,2 miljarder kronor år 2006 till 42 miljarder kronor år 2014. Kostnaderna för köp från offentlig utförare har varit ganska oförändrade mellan åren 2006 och 2014 medan köp från privata utförare har ökat från 19 miljarder år 2006 till 37 miljarder år 2014. De privata utförarnas andel av totala kostnader har ökat från knappt 12 procent till 17 procent mellan åren 2006 och 2014. Det är privata företag som står för nästan hela ökningen, från knappt 10 till 15 procent medan andelen för föreningar och stiftelser samt enskilda är tämligen oförändrad.¹⁵

Som framgår av tabell 4.3 varierar det i vilken utsträckning verksamhet utförs i enskild regi beroende på verksamhetsområde och insats.

¹⁵ SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 23.

Tabell 4.3 Andel av socialtjänsten som bedrivs i enskild regi fördelat på verksamhetsområde och insats

Verksamhetsområde	Insats	Andel i enskild regi	Enhet
Insatser till personer 65 år och äldre enligt SoL	Hemtjänst	24 procent	Beviljade/beräknade hemtjänsttimmar
	Särskilt boende	21 procent	Personer
	Korttidsboende	11 procent	Dygn
Insatser till personer under 65 år med funktionsnedsättning enligt SoL	Hemtjänst	32 procent	Beviljade/beräknade hemtjänsttimmar
	Särskilt boende	25 procent	Personer
	Korttidsboende	51 procent	Dygn
Vård av unga och barn	HVB med stöd av SoL	56 procent	Placeringar
	HVB med stöd av LVU	76 procent	Placeringar

Källa: Socialstyrelsen, Äldre och personer med funktionsnedsättning – regiform år 2013, och SKL, Köp av verksamhet – kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 23–26.

Det totala antalet privata utförare i kommunerna uppgick år 2014 till knappt 34 000 medan antalet unika utförare var knappt 10 000.¹⁶ Det bör dock betonas att inte alla dessa 10 000 privata utförare bedrev sådan hälso- och sjukvård och omsorg som omfattas av våra direktiv. Bland dessa 10 000 fanns t.ex. cirka 800 enskilda huvudmän som drev fristående skolor och cirka 2 000 enskilda huvudmän som drev förskolor. Kommuner och landsting upphandlar även verksamhet inom andra områden än vård, skola och omsorg. Återigen bör det understrykas att statistiken kan vara missvisande beroende på att kommunerna inte behöver rapportera privata utförare från vilka de köper verksamhet för mindre än 100 000 kronor. Enligt uppgifter som presenterats av SKL och som framgår nedan av tabell 4.4, bör det finnas ungefär 4 400 privata utförare som berörs av utredningens direktiv.¹⁷

Enligt uppgifter i Omsorgsregistret, som förs av IVO, fanns det i april 2016 totalt 3 258 bolag, 389 föreningar, 201 övriga privata utförare och 133 enskilda näringsidkare som var registrerade som

¹⁶ SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 45.

¹⁷ SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 48.

privata utförare. Vid samma tidpunkt drev 378 privata utförare verksamhet på entreprenad. Av dessa var 373 stycken bolag och fem övriga privata utförare (dock inga enskilda näringsidkare eller föreningar).

Inom samtliga verksamheter i kommunerna var drygt hälften av alla utförare sådana som endast verkade i en kommun. Inom äldreomsorgen var andelen utförare som endast verkade i en kommun betydligt större än så (cirka 70 procent). Tabell 4.4 visar antal unika utförare i kommuner år 2013 efter antal kommuner som nyttjade dem.

Tabell 4.4 Unika utförare i kommuner fördelade efter antalet kommuner som nyttjade dem, år 2013

Antal	Unika totalt	Nyttjas av antal kommuner					
		>=50	20-49	10-19	5-9	2-4	1
Äldreomsorg	1 113	1	6	14	66	234	792
Insatser till personer med funktionsnedsättning	1 652	8	25	73	198	570	778
Individ- och familjeomsorg	1 283	9	58	138	198	393	487
Flyktningmottagande	363	2	3	8	49	118	189
Totalt	4 411	20	92	233	511	1 315	2 246

Källa: SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 48.

De tio största aktörerna inom omsorgsbranschen svarade för cirka 62 procent av kommunernas totala köp av privata omsorgstjänster år 2013, som uppgick till 35 miljarder kronor. Branschen dominerades av sju koncerner, varav fem var riskkapitalägda. Aleris ägs av Investor och danska Förenade Care är familjeägt. Verksamheterna skedde ofta inom alla tre omsorgsområdena: äldreomsorg, omsorg av personer med funktionsnedsättning samt ungdoms- och missbruksvård. Några bedrev även renodlad sjukvård.

Den största koncernen år 2015 var Attendo men en omsättning på nära 4,9 miljarder kronor. Verksamheten var till 100 procent offentligt finansierad. Näst största koncernen var Humana med liknande siffror. Därefter följde Ambea med en omsättning på nära 3,9 miljarder kronor. Verksamheten var till 93 procent offentligt

finansierad (resterande 7 procent avsåg bemanningsverksamhet). Koncernen Frösunda var den fjärde största koncernen med en omsättning på cirka 2,8 miljarder kronor. Den femte största koncernen var Team Olivia med cirka 2,4 miljarder kronor i omsättning. Både Frösunda och Team Olivia hade verksamhet som var 100 procent offentligt finansierad. Den sjätte största koncernen var Aleris med en omsättning på cirka 1,2 miljarder kronor. Verksamheten var till 29 procent offentligt finansierad (Aleris hade även offentligt finansierad sjukvårdsverksamhet på 69 procent). Slutligen kan Förenade Care nämnas med en omsättning om cirka 1,2 miljarder kronor och en verksamhet som till 100 procent var offentligt finansierad.¹⁸

Övriga privata utförare, dvs. de övriga cirka 4 390 stycken, svarade således för 38 procent av omsorgs- och socialtjänstmarknaden. De varierade i driftsform och drev sin verksamhet som enskilda näringsidkare, i form av enkla bolag, handelsbolag, ekonomiska eller ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser och fonder samt aktiebolag.

Det är när det kommer till dessa övriga utförare som svårigheterna med kartläggningen av privata aktörer inom offentligt finansierad omsorgs- och socialtjänstverksamhet finns. Utredningen har, av tidsbesparande skäl, valt ett verksamhetsområde som exempel på vilka privata utförare som kan finnas. Det är heldygnsvård med boende för barn och ungdomar med sociala problem¹⁹ som får representera den mångfald som råder inom de offentligt finansierade omsorgs- och socialtjänstverksamheterna. Enligt uppgifter i Utförarregistret fanns det 528 unika privata utförare år 2014. Det bör återigen understrykas att kommuner inte behöver redovisa uppgifter för en utförare om de köpt verksamhet från denne understigande 100 000 kronor, vilket gör att uppgifterna avseende privata utförare med små verksamheter kan vara bristfälliga. Inom denna verksamhet var ett flertal driftsformer representerade. Den klart dominerande driftsformen var aktiebolag, med drygt 90 procent. Några av dem var s.k. fåmansaktiebolag med inga anställda. Ungefär 3 procent av privata utförarna inom denna verksamhet var stiftelser. Övriga 7 procent fördelade sig jämt mellan

¹⁸ Dagens Samhälle, Den offentliga marknaden 2015.

¹⁹ SNI-kod 87901.

enskilda näringsidkare, handelsbolag/kommanditbolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och registrerade trossamfund. Beträffande de enskilda näringsidkarna kan särskilt nämnas att drygt 80 procent inte hade någon anställd.

Personlig assistans

I mars 2016 fanns det 16 062 personer med assistansersättning från Försäkringskassan. Enligt statistik från IVO fanns det i april 2016 cirka 1 159 olika privata bolag som hade tillstånd att bedriva verksamhet inom personlig assistans. Enligt Socialstyrelsen fördubblade de privata företagen sin andel av utförd personlig assistans mellan åren 2005 och 2014.²⁰

Av de med assistansersättning från Försäkringskassan hade i augusti 2015 cirka 33 procent sin assistans i kommunal regi, cirka 54 procent anlidade ett assistansföretag, cirka 9 procent ett assistanskooperativ och cirka 2 procent var egna arbetsgivare för sina assistenter.

Av de med kommunalt beviljad assistans år 2015 hade 43 procent sin assistans i kommunal regi, 50 procent anlidade ett assistansföretag, 6 procent ett assistanskooperativ och 1 procent var egna arbetsgivare för sina assistenter.

4.3 Verksamheter som regleras av skollagen²¹

Utredningens uppdrag omfattar kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna, särskilda utbildningsformer i 24 kap. skollagen, annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. till den del de erbjuds av privata anordnare samt fristående förskolor och fritidshem.

Det gemensamma för privata aktörer inom det utbildningsområde som omfattas av utredningens direktiv är att aktörer som

²⁰ Socialstyrelsen, Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS – Tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans, 2015.

²¹ Internationella skolor är undantagna. Fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola som drivs en enskild huvudman omfattas inte heller av uppdraget (jfr 2 kap. 7 § skollagen) utan behandlades i stället i SOU 2015:82.

endast har verksamhet i en enskild kommun dominerar. Det gäller framför allt inom förskola och fritidshem, se tabell 4.5.

Tabell 4.5 Unika utförare i kommuner fördelade efter antalet kommuner som nyttjade dem, år 2013

	Unika totalt	Nyttjas av antal kommuner					
		>=50	20-49	10-19	5-9	2-4	1
Förskola, fritidshem	3 286	2	3	32	110	1 241	1 898
Övrig utbildning	301	0	3	3	9	41	245
Totalt	3 587	2	6	35	119	1 282	2 143

Källa: SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 8.

Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna

Enligt SCB:s officiella statistik fanns cirka 1 200 privata aktörer inom kategorin grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxen- och påbyggnadsutbildning, sär vux och övrig utbildning (ej gymnasieskola och gymnasiesärskola) år 2014.

Enligt Statens skolverks statistik bedrevs kommunal vuxenutbildning i 251 kommuner år 2015. Antalet elever under samma period uppgick till cirka 214 000 stycken. Samma år studerade 45 procent av kursdeltagarna hos en annan anordnare än kommun. Andelen kursdeltagare som studerade hos en annan anordnare än kommun eller landsting har ökat under det senaste året, och sett över en tioårsperiod har andelen fördubblats.

År 2015 anordnades utbildning i svenska för invandrare för drygt 138 000 elever i 254 kommuner. Ungefär 64 procent av eleverna deltog i utbildning som anordnades i kommunernas egen regi. Enligt Skolverkets statistik fanns det 330 anordnare, varav 246 var kommuner, 25 folkhögskolor (varav 23 huvudmän), 6 studieförbund och 53 andra anordnare.²²

Läsåret 2015/16 uppgick antalet sär vuxelever till cirka 4 000 fördelade på 185 sär vuxenheter i 183 kommuner.²³ Någon uppgift

²² Skolverket, tabell: Elever, nybörjare och kursdeltagare läsåren 1997–2014.

²³ Skolverket, <http://skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/sarskild-utbildning-for-vuxna/elever>

om hur många privata aktörer som finns i denna verksamhetsgren finns inte tillgänglig.

Enligt uppgifterna i Utförrregistret avseende kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna på grundskole- och gymnasienivå dominerades marknaden av aktiebolag.

Vissa enskilda utbildningsanordnare har betygsrätt vilket ger dem möjlighet att sätta betyg, anordna provning samt att utfärda betyg och intyg inom utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och särskild vuxenutbildning. Enligt uppgift från Statens skolinspektion fanns det 114 enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt år 2015.²⁴ Nästan samtliga sådana utbildningsanordnare, utom en, drev sin verksamhet som juridisk person.

Särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. skollagen

Statens institutionsstyrelse (SiS) är ansvarig myndighet för utbildning vid särskilda ungdomshem. All utbildningsverksamhet sker i egen regi eller i enstaka fall i samarbete med kommunala skolor.²⁵ Några privata aktörer förekommer inte.

Kriminalvården ansvarar för utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt. Enligt uppgift från Kriminalvården bedrivs all utbildningsverksamhet för de intagna i egen regi med egna anställda lärare.²⁶

Statistik finns inte tillgänglig avseende privata aktörer som anordnar utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus, utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats.

I juli 2016 fanns det 35 privata folkhögskolor som kunde anordna utbildning som motsvarar kommunal utbildning i svenska för invandrare.²⁷ Enligt Skolverkets statistik anordnade 23 av dem sådan utbildning i 17 kommuner år 2015.

²⁴ Uppgift i januari 2016.

²⁵ Uppgift från Bo Karlsson, Statens Institutionsstyrelse, december 2015.

²⁶ Uppgift från Lena Boo, chef för sektionen för vuxenutbildning, Kriminalvården, dec 2015.

²⁷ Uppgifter uppdaterade den 1 juli 2016.

www.folkhogskola.nu/Om-folkhogskolan/Ovriga-utbildningar-pa-folkhogskola/Utbildning-i-svenska-for-invandrare-sfi/SFI-pa-folkhogskola/

Annat pedagogisk verksamhet

Inom annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen fanns det cirka 2 100 verksamheter år 2015.²⁸ Av dessa drevs 730 (35 procent) i privat regi i 114 kommuner. Ungefär 40 procent av alla inskrivna barn gick i en sådan privat verksamhet. Kommunernas totala kostnad för den pedagogiska omsorgen uppgick till cirka 1,7 miljarder kronor år 2014.

Samma år fanns också 474 öppna förskolor.²⁹ Av dessa drevs 47 (10 procent) i privat regi i 16 kommuner. Kommunernas totala kostnad för öppna förskolor uppgick till cirka 361 miljoner kronor.³⁰

Av Skolverkets statistik framgår också att det fanns 676 öppna fritidsverksamheter för 10–12-åringar år 2015. Av dessa var 142 (21 procent) i privat regi i 18 kommuner. Av dessa 142 privata verksamheter ingick 74 i samma organisation som en skola medan 68 inte gjorde det.³¹ Kommunernas totala kostnad för denna verksamhetstyp uppgick till cirka 233 miljoner kronor år 2014.

Beträffande omsorg på obekvämtid fanns det totalt 204 verksamheter, varav 38 (19 procent) i enskild regi. Dessa privata utförare hade ungefär 15 procent av alla inskrivna barn det året.³²

Vad som är gemensamt för privata aktörer inom detta verksamhetsområde är att uppgifter om vilka utförare är, hur många anställda de är, vilken associationsform de har m.m. inte finns tillgängliga.

²⁸ Skolverket
<http://skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/annan-pedagogisk-verksamhet/pedagogisk-omsorg>

²⁹ Skolverket
<http://skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/annan-pedagogisk-verksamhet/oppen-forskola>

³⁰ Skolverket: tabell, Samtliga verksamheter inom fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning – Kostnader – Riksnivå.

³¹ Skolverket
<http://skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/annan-pedagogisk-verksamhet/oppen-fritidsverksamhet>

³² Skolverket
<http://skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/annan-pedagogisk-verksamhet/omsorg-pa-obekvamtid-1.149244>

Fristående förskolor

Enligt Skolverkets statistik fanns det läsåret 2015/16 totalt 9 774 förskoleenheter i landet. Av dessa var 2 668 enskilda förskoleenheter, eller cirka 27 procent.³³ Dessa drevs av 2 049 enskilda huvudmän som var verksamma i 243 kommuner. Av alla förskolebarn som det läsåret var inskrivna på en förskoleenhet var ungefär 19 procent inskriva på en fristående sådan.

Den mest förekommande driftsformen inom privat bedriven förskola är ekonomisk förening och i likhet med de ideella förningarna drivs de ofta av föräldrakooperativ. Den näst vanligaste driftsformen var aktiebolag. Tillsammans drev de ekonomiska föreningarna och aktiebolagen omkring 80 procent av landets fristående förskolor. Nästan en av tio fristående förskolor drevs av ideella föreningar. Mindre än 5 procent av förskolorna drevs i som enskild firma.³⁴

Fristående fritidshem

Endast de fristående fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola som drivs av en enskild huvudman omfattas av uppdraget.

Enligt Skolverkets statistik fanns det totalt 817 fritidshem läsåret 2015/16. Av dessa var 679 (83 procent) fristående fritidshem som drevs av 525 enskilda huvudmän i 177 kommuner. Fristående fritidshem hade cirka 12 procent av samtliga inskrivna elever.³⁵ Statistiken avslöjar emellertid inte hur många av dessa fristående fritidshem som var sådana som omfattas av utredningens direktiv, dvs. sådana fritidshem som inte drivs av en enskild huvudman som också bedriver utbildning vid en fristående förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, men enligt vad utredningen har erfart finns det få sådana fritidshem.

³³ <http://skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/snabbfakta-1.120821>

³⁴ Skolverket, Privata aktörer inom förskola och skola, rapport 410/2014.

³⁵ Skolverket

www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/fritidshem/elever-och-grupper

5 Synpunkter från berörda parter

Som framgår av kapitel 2 har utredningen träffat företrädare för olika myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svenska vård, Famna, Goda företagare för barn och unga, Vårdföretagarna, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Vuxenutbildning i samverkan och FSO Fria förskolor. Syftet med mötena har bl.a. varit att inhämta deras synpunkter på utredningsuppdraget.

5.1 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är tveksam till att offentlighetsprincipen införs i verksamheter som bedrivs av privata aktörer. Enligt gällande bestämmelser kan kommunen begära in information från privata aktörer som bedriver verksamhet som överlåtit genom avtal (3 kap. 19 a § kommunallagen [1991:900], KL). De handlingar som kommer in till kommunen omfattas redan av offentlighetsprincipen, varför allmänheten redan i dag kan få insyn i privata aktörers verksamhet. De överlåtna verksamheterna är dessutom underkastade statlig tillsyn och kommunerna har ett uppföljningsansvar av dem (3 kap. 19 § KL). Enligt Socialstyrelsens erfarenheter fungerar kommunernas uppföljning på verksamhetsnivån i huvudsak, medan uppföljningen på individnivån ibland kan vara bristande.

Socialstyrelsen har i sin verksamhet inte märkt att det skulle finnas något större behov av att införa offentlighetsprincipen i dessa verksamheter eller några större problem med gällande bestämmelser.

I stället för att införa offentlighetsprincipen förordar Socialstyrelsen en skärpning av vissa regler inom vård- och omsorgsområdet. Som ett exempel kan fler verksamheter bli tillståndspliktiga (t.ex. hemtjänst). Därmed skulle det finnas möjlighet att

kontrollera att privata aktörer i fler branscher uppfyller vissa krav innan de får möjlighet att bedriva verksamheten. Detta skulle kunna kombineras med ett större ansvar för kommunerna genom t.ex. strängare uppföljningsregler. Ett annat sätt att öka insynen skulle kunna vara att begränsa offentlighetsprincipen till vissa särskilda slags handlingar. Det skulle exempelvis kunna vara ekonomiska handlingar i verksamheten, även om de kan vara problematiska att hantera ur konkurrenssynpunkt.

Enligt Socialstyrelsen finns det fog för uppfattningen att offentlighetsprincipen skulle kunna leda till en tyngre administrativ börda och större kostnader för privata aktörer, vilket sammantaget skulle kunna leda till färre små aktörer inom vård och omsorg. Socialstyrelsen befarar att den ökade administrativa bördan skulle kunna drabba de små aktörerna oproportionerligt och därmed kunna snedvrیدا konkurrensen mellan aktörerna. Socialstyrelsen ser gärna att mångfalden bland privata aktörer inom vård och omsorg bevaras.

Om offentlighetsprincipen införs, är det enligt Socialstyrelsen svårt att se en lämplig avgränsning av principens tillämpningsområde. Både stora och små aktörer bedriver samma typ av ingripande verksamhet. Socialstyrelsen anser inte heller att en avgränsning avseende associationsform eller verksamhetstyp är lämplig. Socialstyrelsen menar också att offentlighetsprincipen kan bli svårhanterlig i praktiken i verksamheter som finansieras både av allmänna och av privata medel.

5.2 Inspektionen för vård och omsorg

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är försiktigt positiv till att offentlighetsprincipen införs hos privata aktörer inom vård och omsorg. Införandet kommer dock troligen inte att påverka IVO:s verksamhet i någon större utsträckning, annat än att större insyn i dessa verksamheter generellt skulle kunna leda till att IVO får fler tips från allmänheten om eventuella missförhållanden.

Enligt gällande bestämmelser har kommunerna ett uppföljningsansvar för överlåtna verksamheter inom vård och omsorg (3 kap. 19 § KL), men det har enligt IVO:s uppfattning ibland funnits vissa problem med den kommunala uppföljningen.

Inom vård- och omsorgsområdet skyddas många uppgifter på individnivån av sekretess. Det i sig skulle dock inte hindra en ökad insyn i praktiken, eftersom det kan finnas andra uppgifter på verksamhetsnivån som kan vara av intresse för allmänheten, t.ex. uppgifter om rutiner och processer i verksamheten, ledningssystem, kvalitetssystem m.m.

Enligt IVO:s uppfattning torde inte införandet av offentlighetsprincipen hos privata aktörer inom vård och omsorg innebära några större praktiska problem, även om den kan medföra viss ökad administration och ökade kostnader hos de privata aktörerna.

Om offentlighetsprincipen införs hos privata aktörer inom vård- och omsorgsområdet, bör det enligt IVO:s uppfattning inte finnas några undantag. Ur brukarsynpunkt är det lika angeläget med insyn i en liten som i en stor verksamhet. Ibland är det snarare svårare att uppdaga missförhållanden hos riktigt små aktörer än hos de större aktörerna.

5.3 Statens skolverk

Principiellt anser Skolverket att det inte bör vara någon skillnad i fråga om rätt till insyn i en skolverksamhet beroende på vilken huvudman som bedriver den. Verksamheterna bör bedrivas på lika villkor. Visserligen har kommunerna insynsrätt enligt skollagen (2010:800), men enligt Skolverkets erfarenheter förekommer det ibland vissa tveksamheter kring hur kommunerna generellt hanterar denna.

Skolformerna förskola och fritidshem bör enligt Skolverket regleras på samma sätt som föreslagits i betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82). Enskilda huvudmän för dessa skolformer bör omfattas av offentlighetsprincipen. Samma regler bör gälla alla verksamheter, stora som små.

Det är Skolverkets uppfattning att privata aktörer som bedriver verksamheter inom vuxenutbildningen också bör omfattas av offentlighetsprincipen. Samma bör gälla för folkhögskolor som omfattas av 24 kap. skollagen och som kan bedriva kommunal vuxenutbildning.

Beträffande utbildningsformerna som regleras i 24 kap. och 25 kap. skollagen har Skolverket inte noterat några nämnvärda

problem kring hur de bedrivs. Verksamheterna har normalt en mycket begränsad omfattning. Antalet handlingar som finns i sådana verksamheter, och som inte finns hos kommunerna, är ytterst få. I förekommande fall kan verksamheten också utföras i någons hem. Enligt Skolverkets mening framstår därför offentlighetsprincipen inte som ett lämpligt sätt för att öka insyn i verksamheter som regleras i 24 och 25 kap. skollagen. Det kan övervägas om insynen i stället skulle kunna ökas på något annat sätt, exempelvis genom att komplettera kommunernas rätt till insyn. Enligt Skolverkets uppfattning framstår emellertid den nuvarande kommunala insynen för dessa verksamheter som tillräcklig.

Det kan också noteras att vissa utbildningsformer är undantagna från en del krav i skollagen, t.ex. krav på åtgärdsprogram, varför det inte skulle framstå som någon avvikande lösning om vissa utbildningsformer undantas från offentlighetsprincipen.

5.4 Statens skolinspektion

Skolinspektionen är positiv till att offentlighetsprincipen införs. Principen bidrar till att stärka rättssäkerheten. Med den följer även större krav på bevarande av handlingar vilket enligt Skolinspektionen är positivt. Skolinspektionen har i sin verksamhet kunnat notera en del brister kring bevarandet av handlingar, exempelvis när en huvudman går i konkurs.

Skolinspektionen anser inte att en generell begränsning av offentlighetsprincipen baserat på exempelvis antal anställda eller omsättningen är möjlig.

Vad det gäller utbildningsformerna i 24 och 25 kap. skollagen kan behovet av offentlighetsprincipen ifrågasättas. Det är i regel fråga om privata aktörer med begränsade verksamheter. Behovet av insyn i exempelvis öppen förskoleverksamhet framstår som litet bl.a. för att en medföljande vuxen deltar i verksamheten tillsammans med barnet. Som ett annat exempel kan öppen fritidsverksamhet nämnas. Även denna typ av verksamhet är normalt av begränsad omfattning. Verksamheten är frivillig och riktar sig till barn i åldern 10–12 år. Öppen fritidsverksamhet erbjuds i stället för den övriga fritidsverksamheten och sker i anslutning till skolan varför behovet av ökad insyn i en sådan verksamhet framstår som

litet. Övriga verksamheter som regleras av 24 och 25 kap. skollagen liknar dessa två exempel. Det är därför Skolinspektionens uppfattning att offentlighetsprincipen inte behövs i verksamheter som regleras i 24 och 25 kap. skollagen.

Skolinspektionen vill särskilt framhålla privata utbildningsanordnare med betygsrätt. En svårighet med dessa är att de inom ramen för samma utbildning kan ha både elever som ingår i skolväsendet och elever som inte omfattas av skolväsendet. Om offentlighetsprincipen begränsas till den delen som hör till skolväsendet kan det uppstå vissa praktiska problem med att avgränsa verksamheten. Samtidigt kan det finnas skäl för att införa offentlighetsprincipen hos alla sådana utbildningsanordnare mot bakgrund av att medierna uppmärksammat vissa oegentligheter i deras verksamhet.

Skolinspektionen är tillståndsmyndighet för en enskild utbildningsanordnare som vill sätta betyg m.m. i vuxenutbildningen. Alla som har betygsrätt och som ingår i statistiken bedriver dock inte någon verksamhet.

5.5 Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att lika villkor bör gälla för alla huvudmän som bedriver skolverksamhet. Det bör därför inte vara någon skillnad i allmänhetens rätt till insyn. Eftersom förskola och fritidshem som drivs av enskilda huvudmän inte är någon verksamhet som har lämnats över genom avtal, har kommunen inte någon möjlighet att använda sig av 3 kap. 19 a § KL för att tillhandahålla allmänheten insyn i dessa verksamheter. Även beträffande privat utförd vuxenutbildning anser SKL att offentlighetsprincipen bör införas för att ge allmänheten rätt till insyn avseende alla förhållanden i verksamheten. SKL ifrågasätter emellertid om offentlighetsprincipen behövs för vissa typer av verksamheter som omfattas av 24 och 25 kap. skollagen. Sådana verksamheter utförs ibland i det egna hemmet och är i regel begränsade i sin omfattning. Risken finns för att offentlighetsprincipen skulle leda till att vissa av dessa aktörer lägger ner sin verksamhet.

Vad avser vårdområdet anser SKL att offentlighetsprincipen kan medföra vissa praktiska problem för privata aktörer. Aktörer som

bedriver verksamhet i större omfattning kommer enligt SKL:s uppfattning kunna hantera offentlighetsprincipen. Annat kan det bli med aktörer som bedriver verksamhet av mindre omfattning. Av företag inom vård och omsorg har cirka 93 procent färre än 20 anställda. Som ett exempel kan nämnas vissa privatpraktiserande läkare som ensamma bedriver den praktiska delen av vårdverksamheten, men som är delägare i större företag som också har hand om den ekonomiska delen av verksamheten. Här bör också beaktas att patienterna har rätt att klaga på vården och att aktörerna har en skyldighet att göra anmälan enligt lex Maria. Det kan dessutom finnas andra sätt för att kvalitetssäkra verksamheterna än genom offentlighetsprincipen.

Liknande resonemang som inom vårdområdet kan även föras för omsorgen. I vissa fall och för vissa aktörer kan det bli svårt med offentlighetsprincipen. Ett exempel är om en assistansberättigad anställer en person eller en familjemedlem till personlig assistent och all omsorg sker i hemmet eller inom familjen. Vissa gränsdragningsproblem kan uppstå och allmänhetens behov av insyn i en sådan verksamhet kan också ifrågasättas. Vissa assistansberättigade är underåriga. Det framstår som olämpligt att ålägga underåriga att iaktta offentlighetsprincipen. Samtidigt förekommer det missbruk av allmänna medel inom t.ex. verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade m.m. varför det skulle behövas bättre uppföljning eller större insyn, dock inte nödvändigtvis genom offentlighetsprincipen.

Offentlighetsprincipen för med sig ett nytt sätt att tänka för de privata aktörerna, varför stora informationsinsatser kommer att behövas.

En annan viktig fråga är hur arkiv och överlämnande av handlingar ska hanteras. Det kan bli kostsamt i fall system för dokumenthantering hos landsting och hos privata aktörer inte är kompatibla med varandra. Enligt dagens regler förvaras handlingar som ska bevaras hos den privata aktören. Det finns vissa specialregler för det fall denne exempelvis går i konkurs. Då kan IVO besluta att journalerna ska omhändertas och överföras till arkivmyndigheten i landstingen, som dock inte får betalt för det. Ibland kan det förekomma att omhändertagna elektroniska journaler inte kan läsas hos landstingsarkivet då systemen inte är kompatibla.

5.6 Organisationer som företräder privata aktörers intressen

Samtliga intresseorganisationer är principiellt för öppenhet men ställer sig negativa till att offentlighetsprincipen ska införas. I de aktuella branscherna finns en självreglering i syfte att öka öppenheten och transparensen.

Det ifrågasätts vad syftet med att införa offentlighetsprincipen skulle vara. Om syftet är att stärka kontrollen av användningen av allmänna medel, är det bättre med ytterligare kommunal och landstingskommunal uppföljning. Om syftet är att komma tillrätta med otillräcklig insyn avseende vissa uppgifter kan viss information göras offentlig, t.ex. om ekonomin, kvaliteten eller om vilka som äger verksamheten.

Enligt intresseorganisationerna finns det inga skäl för att införa offentlighetsprincipen eftersom insynen redan är reglerad på olika sätt. Verksamheter som drivs av privata aktörer är föremål för både granskning och kontroll av tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Kommuner har också vittgående rätt att begära ut information från privata aktörer, vilket ofta regleras i upphandlingsavtal. När det gäller ekonomiska uppgifter ger bl.a. aktiebolagslagen möjlighet till insyn.

Offentlighetsprincipen skulle enligt företrädarna föra med sig en ökad administrativ börda och ökade kostnader, vilket kommer drabba många av de privata aktörerna hårt. I många privata verksamheter finns inte någon administrativ personal och om det finns det så är de redan hårt pressade av annan administration. Det finns en oro för att kostnader för den ökade administrationen kommer att behöva tas från kärnverksamheten.

Det finns också en oro för att vissa privata aktörer som bedriver småskalig verksamhet kommer att lägga ner sin verksamhet om det blir för mycket administration. Mångfalden inom välfärden skulle därmed minska. Även stora aktörer kan få problem med tillämpningen av offentlighetsprincipen. Den dagliga verksamheten hos sådana aktörer drivs ofta i småskaliga enheter som liknar den verksamhet som drivs av aktörer med småskalig verksamhet. Det finns även en oro för vilken effekt offentlighetsprincipen skulle kunna få på verksamheter där det finns ett utpräglat skyddsbehov

för brukarna, t.ex. skyddade boenden och kvinnojourer. Det är viktigt att värna om brukarnas integritet och skydd.

Vissa verksamheter är finansierade både av allmänna medel och av privata medel. Om offentlighetsprincipen införs, kommer det bli svårt att hålla dessa delar åtskilda.

Intresseorganisationerna är oroliga för att offentlighetsprincipen kan komma att missbrukas genom att stora mängder handlingar begärs utlämnande endast i syfte att försvåra kärnverksamheten.

Beträffande utbildningsanordnare inom vuxenutbildning förekommer det att det i samma klass bedrivs utbildning som både är offentligt finansierad och som inte är det. Det blir svårt att särskilja dessa verksamheter om bara den ena delen av verksamheten ska omfattas av offentlighetsprincipen, särskilt då vissa dokument hänför sig till båda delarna.

Vissa organisationer lyfter frågan om det eventuellt skulle kunna införas undantag för idéburna verksamheter. De drivs ofta småskaligt och i vissa andra länder finns det exempelvis skattelättnader för just idéburna verksamheter.

5.7 Landstingsarkivet i Stockholms läns landsting

Landstingsarkivet i Stockholms läns landsting är positivt till att offentlighetsprincipen införs i offentligt finansierad privat utförd vård.

En stor del av den vård som i dag erbjuds invånarna i Stockholms läns landsting drivs i privat regi via vårdavtal med landstinget. Vårdinformation som upprättas hos de privata vårdgivarna ska enligt patientdatalagen (2008:355) finnas tillgänglig i tio år men får därefter förstöras. I takt med att andelen vård i privat regi ökar minskar omfattningen av den vårdinformation som landstinget kommer att kunna tillhandahålla i framtiden i syfte att tillgodose vårdens, allmänhetens och forskningens behov av information.

Arkivmyndigheterna i landsting och regioner saknar i dag laglig möjlighet att säkerställa en långsiktig tillgång till vårdinformation för dess invånare. Det innebär att luckor i vårdinformationen uppstår vilket innebär risker för vården, privatpersonerna och forskningen.

6 Överväganden och förslag

6.1 Utgångspunkt för förslaget

Efter riksdagsvalet år 2014 presenterade Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet en överenskommelse om välfärd utan vinstintresse. Enligt överenskommelsen är partierna ense om att offentlighetsprincipen ska gälla fullt ut för alla offentligt finansierade välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg. Meddelarfrihet och meddelarskydd ska också gälla.¹

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet lade i november 2013 fram ett förslag till en lag om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter (SOU 2013:79). Verksamheter som omfattas av förslaget är bl.a. de som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 respektive 25 kap. skollagen (2010:800) och de verksamheter som utgör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, eller som utgör socialtjänst. Med socialtjänst avsågs verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken, SFB.

Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor lämnade sitt betänkande Ökad insyn i fristående skolor i oktober 2015 (SOU 2015:82). I betänkandet föreslogs att offentlighetsprincipen införs hos enskilda huvudmän som driver förskoleklass, grundskola,

¹ Se prop. 2014/15:1 s. 54 och www.socialdemokraterna.se/Pressrum/nyheter/Overenskommelse-om-valfard-utan-vinstintresse/

grundskola, gymnasieskola och gymnasieskola. Förslaget bereds för närvarande (september 2016) i Regeringskansliet.

Den 5 mars 2015 tillsattes en utredning om ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster, Välfärdsutredningen (dir. 2015:22, 2015:100 och 2015:108). Enligt uppdraget ska en särskild utredare utreda förutsättningarna för och föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras. Syftet med utredningen är att säkerställa dels att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo, dels att eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått. Utredningen ska föreslå hur offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster kan utformas så att den säkrar likvärdighet, kvalitet, samhällsekonomisk effektivitet, behovsstyrning och öppenhet. De nya bestämmelserna ska omfatta verksamhet inom skolväsendet och äldreomsorgen samt sådan hälso- och sjukvård som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen. Vidare ska hem för vård och boende (HVB) och all verksamhet inom socialtjänsten som bedrivs i privat regi omfattas, även sådan verksamhet som en kommun eller ett landsting genom avtal har lämnat över till en enskild utförare att utföra, liksom all verksamhet som är kopplad till insatser enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade. Enligt tilläggsdirektiven (2015:108) har utredaren även fått i uppdrag att bl.a. utreda utökad tillståndsplikt inom socialtjänstens område samt hur de register som Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för över verksamhet inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvården kan förbättras. Utredaren ska vidare bedöma om det är lämpligt att de nya bestämmelserna även omfattar särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som regleras i 24 och 25 kap. skollagen. Uppdraget i de delar som rör ett nytt regelverk för utförande av välfärdstjänster för att säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet som de är avsedda för ska redovisas senast den 1 november 2016. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 2 maj 2017.

Till följd av partiöverenskommelsen om välfärd utan vinstintresse beslutades vid regeringssammanträdet den 3 september 2015 vår utrednings direktiv om offentlighetsprincipens införande i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem, kommunal vuxenutbildning samt vissa

särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som regleras i 24 respektive 25 kap. skollagen till den del de erbjuds av privata anordnare (*bilaga*). Enligt direktiven ska utredaren bl.a. utreda hur en reglering för privata utförare inom offentligt finansierad vård och omsorg kan utformas för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas hos de privata utförarna eller hur insynen i verksamheterna på annat sätt kan öka. Utredaren ska även överväga hur en motsvarande reglering ska tillämpas på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå när det gäller offentligt finansierad, enskilt bedriven utbildning vid förskola, fritidshem, vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som inte onödigtvis ökar administrationen för utförarna. Ytterligare en utgångspunkt är att patienternas, barnens, elevernas och andra brukares integritet ska skyddas.

Enligt våra direktiv ska med vård och omsorg avses verksamhet som utgör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen, insatser som ges med stöd av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall samt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. SFB. Tandvården ingår inte i uppdraget. Med skola avses den utbildning som anges i 1 kap. skollagen, dvs. skolväsendet, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet.

Någon definition på vad som avses med offentligt finansierad verksamhet framgår inte av direktiven. Med offentlig finansiering bör enligt vår mening avses ett direkt stöd eller betalning från det allmänna för att driva verksamhet inom de aktuella verksamhetsområden.² Det kan t.ex. vara fråga om bidrag till skolor med enskild huvudman som ges med stöd av skollagen, ersättning som ges med stöd av lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning eller verksamhet som upphandlas av det allmänna.³ Ett krav bör vara att finansieringen är kopplad till själva driften av verksamheten. Om viss ekonomisk ersättning från det allmänna inte avser själva driften

² Jfr Lagrådsremiss (Ju2016/06093/L6), Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentlig finansierad verksamhet, den 1 september 2016.

³ Se prop. 2013/14:118.

av verksamheten bör alltså ersättningen inte medföra att verksamheten anses vara offentligt finansierad. Ett exempel på detta är ekonomiskt stöd från det allmänna enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin för att t.ex. anordna arbetsutbildning eller sysselsättning.

Med uttrycket ”omsorg” avses i detta betänkande verksamheter som bedrivs enligt socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. SFB.

Vårt uppdrag omfattar ett brett område. För att förenkla språket i betänkandet används därför ibland uttrycket ”välfärd”. Vad som då avses med uttrycket är de områden som omfattas av uppdraget, nämligen offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg samt utbildning inom vissa skol- och utbildningsformer, närmare bestämt fristående förskolor och fritidshem, vuxenutbildning samt vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som regleras i 24 respektive 25 kap. skollagen till den del de erbjuds av privata anordnare.

I betänkandet används också olika begrepp för att benämna de som bedriver sådan verksamhet som omfattas av vårt uppdrag. Ett sådant begrepp är ”privata utförare” som det definierats i 3 kap. 18 c § kommunallagen (1991:900), KL. Med en privat utförare avses där en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller en sådan stiftelse eller förening som avses i 3 kap. 18 b § KL.

I skollagen används andra begrepp än ”privata utförare”. Där talas det i stället om ”enskilda huvudmän” och ”enskilda fysiska och juridiska personer” som får bedriva utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen på entreprenad (2 kap. 5 § och 23 kap. 1 § skollagen). Med enskilda huvudmän avses enskilda, dvs. bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer, som efter ansökan godkänts som huvudmän för bl.a. förskola och fritidshem.⁴ Vad beträffar enskilda huvudmän för fritidshem bör det noteras att endast sådana fritidshem som avses i 2 kap. 7 § skol-

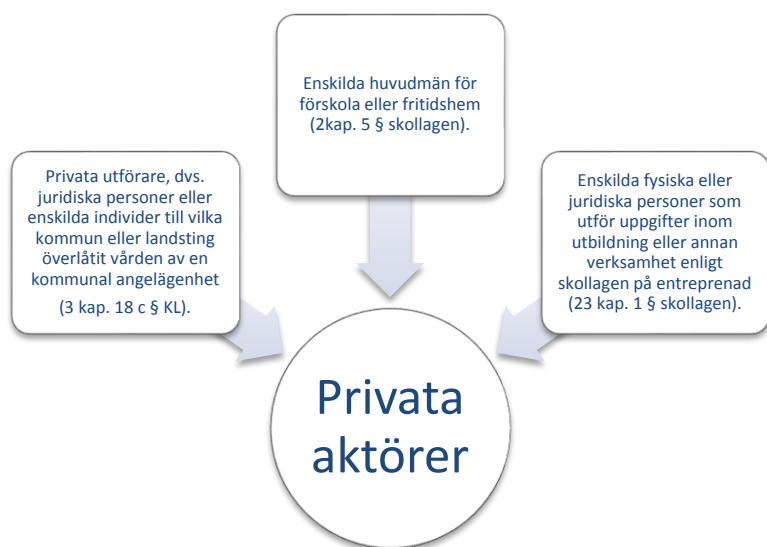
⁴ Se 2 kap. 5 § skollagen och prop. 2009/10:165 s. 643.

lagen, dvs. sådana fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, omfattas av vårt uppdrag.

För att förenkla språket i betänkandet används mestadels begreppet ”privata aktörer” som ett samlingsnamn för de privaträttsliga subjekt som bedriver offentligt finansierad vård, skola och omsorg. I de fall uttrycket ”privata utförare” används avses då särskilt privata aktörer inom vård- och omsorgsområdet.

Figuren 6.1 nedan kan på ett mer överskådligt sätt förklara användningen av de olika begreppen.

Figur 6.1 Begreppsanvändning



Offentlighetsprincipen har flera beståndsdelar (se avsnitt 3.1). Av intresse här är främst principen om allmänna handlingars offentlighet samt meddelarskyddet. Med uttrycket offentlighetsprincipen avses i betänkandet främst det snävare begreppet handlingsoffentligheten.

6.2 Privata aktörer i offentligt finansierad verksamhet

Som genomgången i kapitel 3 visar kan kommuner och landsting organisera sina verksamheter på olika sätt. De kan utföra verksamheten i egen regi eller organisera den i hel- eller delägda företag. De kan också överlåta utförandet av en verksamhet till enskilda fysiska eller juridiska personer. Kommunen eller landstinget har i de fall verksamheten överlåtits till en privat aktör kvar sitt huvudmannaskap och därigenom också det övergripande ansvaret för verksamheten.⁵ Kommunen eller landstinget har också ett uppföljningsansvar för överlåtna verksamheter.

Det kan finnas flera tänkbara anledningar till att kommuner och landsting lämnar över verksamhet till privata aktörer. Några argument som brukar föras fram är utan rangordning följande. Genom att verksamheten som bedrivs i egen regi utsätts för konkurrens kan det tänkas att denna blir effektivare av konkurrenstrycket. Det kan också tänkas att privata aktörer är ett billigare alternativ än produktion i egen regi och kommuner och landsting kan antingen spara pengar eller höja ambitionsnivån. Ett annat skäl kan vara att få bättre kvalitet i verksamheten. Privata aktörer kan bidra med ny kunskap och nya arbetsätt som kan medföra en högre kvalitet och grad av innovation av tjänster för medborgarna. När det gäller välfärdstjänster kan ytterligare ett argument för privata aktörer vara att man därigenom kan skapa valfrihet för medborgarna när dessa får möjlighet att välja mellan olika aktörer.⁶

Oavsett skälen till att verksamhet lämnas över till eller annars utförs av privata aktörer så kan det konstateras att de kommit att bli en allt större del av den kommunala och landstingskommunala verksamheten (se kapitel 4).

Ett beslut att lämna över verksamhet till privata aktörer får flera konsekvenser. Det finns rättsliga skillnader mellan verksamhet i egen regi och verksamhet som bedrivs av privata aktörer.⁷ Skillna-

⁵ Enskilda fysiska och juridiska personer kan dock vara huvudmän för fristående förskola och fritidshem och därmed ha fullt ansvar för verksamheten. Det bör observeras att kommunen inte överlåter sådan verksamhet till dessa utan att enskilda, som godkänns som huvudman för förskola och fritidshem, är självständiga från kommunen.

⁶ SOU 2013:53 s. 65 och 66.

⁷ Se bl.a. prop. 2013/14:118 s. 31 f.

derna avser bl.a. offentlighetsprincipens tillämpning, möjligheter till överklagande samt tillsyn av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK). En annan skillnad är att bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223), FL, om serviceskyldighet inte gäller för privata aktörer. Kommuner och landsting får enligt 8 kap. 3 c § KL inte ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnadsprincipen). Syftet med privata företag är däremot som regel att gå med vinst.⁸ En privat aktör, till skillnad från kommun och landsting, löper också risk att försättas i konkurs, vilket t.ex. kan få konsekvenser för enskilda personer som nyttjar olika tjänster i dess verksamhet.

6.3 Offentlighetsprincipen ska införas

Som nämnts har kommun och landsting stor frihet att använda privata utförare i sin verksamhet och den svenska välfärden utförs i en allt större utsträckning av enskilda fysiska och juridiska personer. Även antalet skolor som drivs av enskilda huvudmän har ökat stadigt sedan 1990-talet.

Kommunal och landstingskommunal verksamhet som utförs av privata aktörer är finansierad av allmänna medel. Hade verksamheten utförts av en kommun eller ett landsting (eller av kommun eller landsting hel- eller delägda företag), hade den omfattats av offentlighetsprincipen. När verksamheten i stället utförs av en privat aktör omfattas den inte av offentlighetsprincipen. En skillnaderna mellan verksamhet som utförs i kommunal eller landstingskommunal regi och verksamhet som utförs av privata aktörer är således allmänhetens rätt till insyn i verksamheten.

⁸ Jfr 3 kap. 3 § aktiebolagslagen(2005:551).

6.3.1 Insyn i offentligt finansierad verksamhet

I verksamheter som bedrivs av kommun eller landsting har allmänheten en lagstadgad rätt till insyn och ska på begäran tämligen omgående få del av allmänna handlingar, om de inte innehåller några sekretesskyddade uppgifter.

Allmänhetens insynsrätt omfattar dock fler verksamheter än de som bedrivs av kommun eller landsting. Statliga myndigheters verksamhet omfattas av insynsrätten. Redan genom bilagan till den upphävda sekretesslagen (1980:100) utvidgades rätten att ta del av allmänna handlingar till att gälla även vissa privaträttsliga subjekt som anförtrots förvaltningsuppgifter. De organ som var upptagna i bilagan var dels sådana som genom ägande eller huvudmannaskap hade anknytning till det allmänna, dels sådana som var helt fristående från det allmänna. Motivet för denna utvidgning var i korthet att intresset av insyn i offentligt finansierad verksamhet i princip gjorde sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten.⁹

Allmänhetens insynsrätt utvidgades ytterligare år 1995. Då jämställdes företag där kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande med myndigheter vid tillämpningen av den nu upphävda sekretesslagen. Även här var motivet för utvidgning att intresset av insyn i offentlig finansierad verksamhet gjorde sig gällande med likartad styrka oavsett den yttre form som valts för verksamheten. Lagstiftaren konstaterade också att den privaträttsligt bedrivna verksamheten hos kommuner hade fått en sådan omfattning att det fanns anledning att införa en lagreglerad handlingsoffentlighet i de kommunala företagen i syfte att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn.¹⁰

Aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande jämställs numera med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter gäller i tillämpliga delar också handlingar hos sådana företag (2 kap. 3 § OSL). Detsamma gäller för

⁹ Se prop. 1986/87:151 s. 148 f.

¹⁰ Se prop. 1993/94:48 s. 18.

handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns i bilagan. Dessa organ ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen också jämföras med myndigheter (2 kap. 4 § OSL).

6.3.2 Offentlighetsprincipen i offentligt finansierad, privat utförd välfärd

Förslag: Offentlighetsprincipen ska, med några undantag, införas hos privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom hälso- och sjukvården, omsorgen samt skolan.

Argument för offentlighetsprincipens införande

Som redan konstaterats tillämpas i dag inte offentlighetsprincipen i de offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheterna som omfattas av vårt uppdrag. Verksamheterna är finansierade av allmänna medel på samma sätt som övriga verksamheter som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen. I likhet med de enskilda organ som finns i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen bedriver även aktuella privata aktörer verksamhet som normalt utförs av kommuner och landsting, dvs. det allmänna, och som om de hade utförts av det allmänna hade omfattats av offentlighetsprincipen. Vad lagstiftaren tidigare uttalat i samband med utvidgningen av insynsrätten om intresset av insyn i offentligt finansierad verksamhet oavsett form för verksamheten kan fortfarande anses ha giltighet. Det finns därför goda skäl att överväga om offentlighetsprincipen ska införas i aktuella offentligt finansierade verksamheter.

Inom aktuella verksamhetsområden finns det privata aktörer som bedriver verksamhet som är finansierad både av allmänna medel och av privata medel ("blandade verksamheter"). Det är endast den offentligt finansierade delen av verksamheten som i så fall bör bli föremål för offentlighetsprincipen och därmed för allmänhetens insynsrätt.

Av tryckfrihetsförordningen framgår att syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar är att främja ett fritt meningsutbyte och

en allsidig upplysning.¹¹ Offentlighetsprincipen gäller dock oberoende av det syfte som den enskilde kan tänkas ha med sin begäran att få del av en allmän handling. Allmänna handlingars offentlighet tillhandahåller alltså i en vidare mening information åt allmänheten.¹²

I det följande tar vi upp olika aspekter på frågan om offentlighetsprincipens införande på de områden som är aktuella för utredningen.

Den fria samhällsdebatten och den offentliga granskningen av de som i allmän eller enskild befattning i offentligt finansierade verksamheter ägnar sig åt myndighetsutövning, eller annars har rätt att vidta åtgärder mot enskilda personer, är av grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle. Offentlighetsprincipen fyller en viktig funktion i det demokratiska samhället genom att den allmänna granskningen underlättas av att allmänheten har rätt till insyn i offentligt finansierade verksamheter. Tillgång till information om dessa verksamheter möjliggör också en öppen debatt om hur våra gemensamma tillgångar används och hur verksamheter ska kunna utvecklas. Dessa funktioner är rimligtvis lika viktiga i en verksamhet som är offentligt finansierad men privat bedriven som i en offentligt bedriven verksamhet. Syftet med offentlighetsprincipen är därför vidare än att enbart kontrollera myndighetsutövningen i en verksamhet. Enligt vår mening finns inte något tungt vägande principiellt skäl för att låta allmänhetens insyns rätt vara beroende av vem som utför den offentligt finansierade verksamheten.

Som redan nämnts omfattas offentligt finansierade verksamheter som bedrivs av kommun och landsting av offentlighetsprincipen. Allmänheten har därmed rätt att ta del av allmänna handlingar i dessa verksamheter. Genom det blir verksamheterna underkastade en allmän granskning vilket bl.a. skapar förutsättningar för kontroll av användningen av allmänna medel. Aktuella privat utförda verksamheter inom välfärden finansieras mestadels också genom allmänna medel men allmänheten har inte någon motsvarande rätt till insyn. Skillnaden förefaller inkonsekvent då det är fråga om samma typ av allmänna medel och kärnverksamhet. Huruvida allmänheten har rätt till insyn eller inte i en offentligt finansierad verksamhet

¹¹ Se 2 kap. 1 § TF.

¹² Se även Bohlin, Offentlighetsprincipen, 9 uppl., s. 18 f.

beror alltså i huvudsak på hur kommun eller landsting valt att organisera sina verksamheter. Som redan konstaterats bedrivs offentligt finansierade verksamheter i kommuner och landsting i en allt större omfattning av privata aktörer (se kapitel 4). Kommunala och landstingskommunala verksamheter organiseras därmed i en växande utsträckning i former där offentlighetsreglerna inte är tillämpliga. Denna utveckling talar för att det är angeläget att förbättra eller – mot perspektiv av att verksamheten annars hade utförts av det allmänna – bibehålla allmänhetens rätt till insyn. Som redan nämnts finns enligt vår mening inte något tungt vägande principiellt skäl för att låta allmänhetens insynsrätt vara beroende av vem som utför den offentligt finansierade verksamheten eller hur kommun eller landsting väljer att organisera sina verksamheter. Det får anses vara viktigt att möjligheten till en fri samhällsdebatt och allmän granskning inte i onödig omfattning inskränks genom att offentligt finansierade verksamheter bedrivs av privata aktörer i stället för det allmänna. Genom att insynen ökar i offentligt finansierade privat utförda välfärdsverksamheter blir det också enklare för medborgarna att välja utförare av välfärdstjänster i de fall sådan möjlighet existerar.

Offentlighetsprincipen har alltså en viktig funktion i kontrollen av att allmänna medel används till just det de är avsedda för i en offentligt finansierad verksamhet. Frågan om användningen av allmänna medel i privat utförda välfärdstjänster är inte enbart aktuell för vår utredning. Som nämnts har Valfärdsutredningen i uppdrag att utreda förutsättningarna för och föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras i syfte att säkerställa bl.a. att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och på ett sådant sätt att de kommer brukarna till godo. Valfärdsutredningen ska föreslå hur offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster kan utformas så att den säkrar likvärdighet, kvalitet, samhällsekonomisk effektivitet, behovsstyrning och öppenhet (avsnitt 6.1). Det är naturligtvis viktigt att medborgarnas skattemedel används på ett effektivt sätt och att missbruk av allmänna medel förhindras eller i vart fall försvåras. Oberoende av Valfärdsutredningens kommande förslag är offentlighetsprincipen och den insynsrätt som följer med den ett viktigt verktyg som i praktiken underlättar allmänhetens kontroll av användningen av allmänna medel.

Beträffande kontrollen av användningen av allmänna medel skulle det kunna hävdas att allmänhetens behov av insyn i det avseendet redan är tillgodosett. Kommuner och landsting har ett uppföljningsansvar för verksamheter som överlämnas till privata utförare och ska bl.a. kontrollera hur allmänna medel används i verksamheten (3 kap. 19 § KL). Uttryckt på ett annat sätt ska kommuner och landsting kontrollera att de får vad de har betalat för. Uppföljningen genererar dokumentation hos kommuner och landsting som allmänheten har rätt till insyn i, vilket alltså skulle tillgodose behovet av kontroll av medelsförvaltningen i en offentligt finansierad verksamhet. Som redan anförts är dock ett av syftena med offentlighetsprincipen att allmänheten, således inte företrädare för kommuner och landsting, ska ha möjlighet att kontrollera hur våra gemensamma tillgångar används i en offentligt finansierad verksamhet. Det är naturligtvis bra att även kommuner och landsting har ett uppföljningsansvar för användningen av allmänna medel, men det kan inte ersätta allmänhetens behov av egen och direkt insynrätt i en offentligt finansierad verksamhet.

Det bör också noteras att kommuner inte har någon motsvarande uppföljningskyldighet för hur allmänna medel används i fristående förskolor och fritidshem vars verksamhet också finansieras av allmänna medel. Det framstår därför som än mer angeläget att allmänheten ges rätt till egen och direkt insyn i dessa offentligt finansierade verksamheter.

I verksamheter inom vården och omsorgen kan privata utförare vidta åtgärder gentemot enskilda brukare som kan upplevas som integritetskänsliga av brukarna. Med brukare avses här enskilda personer som de offentligt finansierade tjänsterna riktar sig till, t.ex. klienter eller patienter. Som exempel på särskilt känsliga verksamheter kan nämnas olika typer av boende inom ramen för socialtjänstlagen (t.ex. HVB för barn och ungdomar samt för personer med missbruksproblem, hemtjänst och särskilda boenden för människor med funktionsnedsättning) och verksamheter som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (t.ex. psykiatri i privat regi). De enskilda brukarna har behov av vård och omsorg och är i stark beroendeställning i förhållande till den privata utföraren eller i en annars utsatt position. De är vidare oftast i ett kunskapsmässigt underläge gentemot den privata utföraren. I vissa verksamheter kan den enskilde brukaren också bli föremål för tvångsåtgärder. Normalt

förmår inte brukarna själva att berätta om brister för allmänheten. Olika uppgifter om förhållanden i verksamheten, t.ex. om bemanning, personalens utbildningsnivå och dagliga rutiner, kan indikera brister vilket kan leda till åtgärder för att komma tillrätta med bristerna.

Även verksamheter som inte ingår i vården och omsorgen kan ha särskilt skyddsvärda brukare. Ett exempel på sådan verksamhet är förskoleverksamhet. De barn som deltar i förskoleverksamhet har framför allt på grund av sin låga ålder mycket begränsade möjlighet att underrätta omgivningen om eventuella brister i verksamheten. Inom förskoleverksamhet kan uppgifter om t.ex. allmänna rutiner i verksamheten, bemanning, personalens utbildningsnivå, kostnader för barnens måltider och mottagande till förskolan vara av intresse för allmänheten.

Enligt gällande regelverk finns det redan vissa möjligheter till granskning av aktuella verksamheter, vilket är angeläget för att eventuella brister ska kunna uppdagas och åtgärdas (t.ex. genom tillsynsmyndigheternas arbete, lex Maria och lex Sarah). Under senare år har det i medierna vid ett flertal tillfällen rapporterats om brister inom exempelvis hemtjänst, äldreomsorg och förskoleverksamhet.¹³ Medierapporteringen tyder på att det förekommer förhållanden inom den offentligt finansierade välfärden som är av allmänt intresse. Medierapporteringen visar också att brister kan förekomma både i offentliga och i privata verksamheter. Den mediala rapporteringen kan i och för sig ses som ett tecken på att rapporteringsvärda förhållanden når medierna även utan offentlighetsprincipen, men det förefaller troligt att fler förhållanden skulle kunna komma att uppmärksammas om allmänheten hade insynsrätt i offentligt finansierade privat utförda verksamheter inom välfärden. Behovet av insynsrätt framstår därför som lika angelägen i alla sådana verksamheter, oavsett vem som utför dem. Granskning av verksamheter som drivs i offentlig regi underlättas av att allmänheten har en lagstadgad insynsrätt, något som inte är fallet med verksamheter som bedrivs i privat regi. Om offentlighetsprincipen införs hos nu aktuella privata aktörer skapas förutsättningar för att

¹³ www.svt.se/ug/lag-pa-golvet-i-over-ett-dygn
www.dn.se/stories/stories-sthlm/missforhallandena-inom-aldrevarden/
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=99&artikel=5634921>
www.svt.se/ug/knackebro-d-och-vatten

granskning av dessas verksamheter blir möjlig i lika stor utsträckning som hos de offentliga aktörerna.

Socialstyrelsen har för oss påtalat att myndigheten inte noterat att ett införande av offentlighetsprincipen varit efterfrågat av brukarna inom vården och omsorgen (se kapitel 5). Ett sätt att tolka detta skulle kunna vara att enskilda personer som nyttjar vård- och omsorgstjänster är nöjda med den insyn som finns, vilket naturligtvis är positivt. Det kan emellertid i sammanhanget noteras att andra myndigheter som vi har samrått med (se kapitel 5) kunnat se vissa fördelar med att öka insynen i offentligt finansierade privat utförda verksamheter inom välfärden, och då också ur ett brukarperspektiv. Som ett exempel har det nämnts att insynsrätten skulle kunna bidra till att fler brister kommer till tillsynsmyndigheternas kännedom. Den omständigheten att det från brukarna inom vården och omsorgen inte indikerats något behov av offentlighetsprincipen utgör enligt vår mening inte något avgörande skäl för att inte införa den. Offentlighetsprincipens syfte är främst att tillgodose allmänhetens insyn. Brukarnas behov av insyn är som huvudregel redan tillgodosett genom att de har rätt till insyn i det ärende som rör dem eller den behandling m.m. som de är föremål för.

Inom de verksamhetsområden som vi ska överväga förekommer en mängd känsliga uppgifter rörande enskilda brukare. I de fall verksamheten utförs av en offentlig aktör skyddas dessa uppgifter av sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Motsvarande uppgifter inom privata verksamheter skyddas i regel av olika bestämmelser om tystnadsplikt.¹⁴ Om offentlighetsprincipen införs hos privata aktörer skulle deras verksamhet också omfattas av offentlighets- och sekretesslagen. Brukare i de privata verksamheterna skulle därmed ha samma sekretesskydd som brukare i offentliga verksamheter.

Det kan diskuteras om skyddet blir otillräckligt eller sämre för brukarna. Tystnadsplikt som gäller i en enskilt bedriven verksamhet innebär en gräns runt verksamheten utanför vilken uppgifter inte obehörigen får lämnas ut. Det finns inga uttömmande bestämmelser som anger vad ett obehörigt röjande är. Av förarbeten framgår dock att man, för att bedöma vad som är ett obehörigt röjande,

¹⁴ Se t.ex. 6 kap. 12–14 och 16 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), 15 kap. 1 och 2 §§ SoL och 29 kap. 4 § skollagen.

kan söka viss ledning i den menprövning som ska göras enligt offentlighets- och sekretesslagen. Det framgår också att en viss ledning även kan sökas i andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. de som reglerar när sekretessen kan brytas.¹⁵ Enligt förarbetena ska det därmed vara en nära överensstämmelse mellan tystnadsplikten för det offentliga och tystnadsplikten för personal i enskild tjänst.¹⁶ Vad avser hälso- och sjukvården är det enligt förarbeten lagstiftarens ståndpunkt att den enskilde ska ha samma skydd för sin personliga integritet vare sig han eller hon behandlas av en offentlig eller privat vårdgivare.¹⁷ Det anförda innebär att övergången från tystnadsplikt till sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen inte torde medföra någon märkbar skillnad för brukare i fråga om skydd för deras integritet (se även avsnitt 7.6).

De vanligaste argumenten mot offentlighetsprincipens införande

Som redan framgått finns det flera argument för att offentlighetsprincipen bör införas i de aktuella offentligt finansierade privat utförda välfärdsverksamheterna. Det finns emellertid också ett antal argument mot offentlighetsprincipens införande i dessa verksamheter. Nedan bemöts de vanligaste mot-argumenten.

De aktuella verksamhetsområdena präglas av tämligen långtgående sekretess för uppgifter om enskilda personer. Den omständigheten kan anföras som ett argument mot att offentlighetsprincipen införs. Det kan hävdas att sekretessen på individnivån skulle kunna utgöra ett hinder mot ökad insyn i praktiken. Effekten i form av ökad insyn av införandet av offentlighetsprincipen skulle då endast medföra kostnader för privata aktörer som inte skulle motsvaras av någon större insyn i praktiken.

Intresset av uppgifter om enskilda människors personliga förhållanden som sådana torde dock generellt vara ringa eller obefintligt. Syftet med offentlighetsprincipen är inte främst att kontrollera förhållandena i ett visst enskilt fall, t.ex. vården av en enskild person eller liknande. För det finns olika tillsynsmyndigheter som

¹⁵ Se t.ex. 25 kap. 11–14 §§ och 26 kap. 8–10 §§ OSL.

¹⁶ Prop. 1980/81:28 s. 23 och 28 samt prop. 1981/82:186 s. 26. Se också prop. 2005/06:141 s. 63, prop. 2005/06:161 s. 82 och 93.

¹⁷ Prop. 2007/08:126 s. 46, 133 och 248.

på eget initiativ, efter anmälan av enskild eller av verksamhetsutövare, har rätt att granska förhållandena i ett enskilt fall. Offentlighetsprincipen syftar till att öka insynen på verksamhetsnivån och inte på individnivån. Dessutom ger även en begränsad insyn större möjligheter för allmänheten att granska verksamheten än ingen insyn alls.

Ett annat argument mot att införa offentlighetsprincipen i aktuella verksamheter är, enligt företrädare för olika intresseorganisationer, att privata aktörer redan arbetar för öppenhet och transparens i sina verksamheter. T.ex. offentliggör vissa privata aktörer frivilligt information som kan vara av intresse för allmänheten. Det kan t.ex. handla om kvalitetsredovisningar som bl.a. innehåller information om anmälningar om brister i verksamheter m.m. Den självreglering som tycks föreligga skulle då tillsammans med möjligheten för kommuner och landsting att avtala om insyn för dem, uppföljning av hur allmänna medel används i överlåtna verksamheter, tillsynsmyndigheternas arbete, olika lagstadgade skyldigheter om rapportering till myndigheter m.m. redan tillgodose allmänhetens behov av insyn. Ekonomiska uppgifter om privata aktörer finns även tillgängliga genom årsredovisningar. Som det påtalats för utredningen handlar det egentligen inte om några brister rörande insyn i offentligt finansierade privat utförda verksamheter inom välfärden, utan snarare om att allmänheten inte vet vilka rättigheter den redan har. Det finns redan i dag en öppenhet i branschen. Ett införande av offentlighetsprincipen skulle enligt företrädarna för de privata aktörerna sannolikt resultera i en ökad administrativ börda och ökade kostnader för de mindre aktörerna som skulle vara förödande för deras verksamhet. Det talar mot att offentlighetsprincipen införs.

Ett av argumenten mot offentlighetsprincipen är alltså att den inte behövs då branschen arbetar aktivt för öppenhet och transparens i sina verksamheter. Det är naturligtvis bra att öppenhet och transparens eftersträvas av privata aktörer. Det ligger självklart i deras eget intresse att verksamheten bedrivs på rätt sätt och med god kvalitet som mål. I de verksamheter där brukare har möjlighet att välja utförare är öppenheten om den egna verksamheten en viktig marknadsföringsåtgärd som kan bidra till att få fler brukare och fler uppdrag från kommuner eller landsting. Många privata aktörers existensmöjligheter bygger nämligen på att brukare väljer

dem som utförare av en viss tjänst. Problemet med den självreglerande öppenheten är just att den är självreglerad av branschen. Det finns inga garantier att allmänheten får insyn i verksamheten och att det sker på ett sätt som korrekt återspeglar förhållandena i den. Insynen är inte heller lagstadgad, urvalet av vilken information som presenteras sker av aktörerna själva och någon möjlighet att begära och få ut annan information finns inte. Allmänhetens berättigade behov av insyn i en offentlig finansierad verksamhet kan alltså inte till fullo anses tillgodosett på det sättet.

Ett annat argument är att det redan finns en mängd offentliga, och för allmänheten tillgängliga, uppgifter om privata aktörer och deras offentligt finansierade verksamheter. Uppgifterna finns då hos bl.a. tillstånds- och tillsynsmyndigheter. I den delen kan följande anföras. För att bedriva vissa verksamheter krävs tillstånd och en privat aktör som önskar driva sådan verksamhet ska uppfylla vissa krav. Verksamheter kan också stå under statlig eller kommunal tillsyn (se avsnitt 3.5.1). Verksamhetsutövare inom exempelvis hälso- och sjukvård kan dessutom ha skyldighet att anmäla vissa missförhållanden och deras patienter kan klaga på vården. Privata aktörer inom aktuella verksamheter inom välfärden förekommer alltså i olika ärendetyper hos myndigheter. Uppgifter om privata aktörer hos myndigheterna omfattas av offentlighetsprincipen vilket gör att de i huvudregel blir tillgängliga för allmänheten.

Tillstånds- och tillsynsregelverket fyller dock en annan funktion än offentlighetsprincipen. Förenklat syftar reglerna i första hand till att ge myndigheterna möjlighet till kontroll av en verksamhet. Tillsynsmyndigheter har därtill endast anledning att begära ut information i samband med just tillsyn och då endast i tillsynsärendet. Detta innebär att allmänhetens rätt till insyn genom tillsynsmyndigheterna i praktiken blir tämligen begränsad.

Beträffande privata bolags ekonomiska förhållanden finns det vissa insynmöjligheter genom dessas årsredovisningar som finns att tillgå hos Bolagsverket (se avsnitt 3.14). Denna information är i och för sig allmänt tillgänglig men blir det oftast först efter en tid. I vissa situationer, t.ex. när ett missförhållande uppdagas, kan det vara angeläget att snabbt kunna få del av information, vilket alltså inte är möjligt enligt dagens regelverk.

Ett ytterligare argument som brukar framföras mot att införa offentlighetsprincipen är att kommuner och landsting redan har

tämligen långtgående rätt till insyn i överlåtna verksamheter. När värden av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen respektive landstinget kontrollera och följa upp verksamheten (3 kap. 19 § KL). För verksamheter som överlåtits genom avtal gäller också att kommunen eller landstinget genom avtalet ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (3 kap. 19 a § KL).

Bestämmelsen i kommunallagen ger allmänheten möjlighet till insyn i stället för rätt till insyn som annars är fallet med offentlighetsprincipen. Som framgår av bestämmelserna i kommunallagen är de begränsade till verksamheter som överlåtits genom avtal. Enligt förarbetena kan den exakta omfattningen av vilken information som ska lämnas vara beroende av bl.a. den överlämnade verksamhetens art, hur många kommun- och landstingsmedlemmar som är beroende av verksamheten och hur mycket skattemedel som går till den verksamheten som överlåtits genom avtal.¹⁸ Det tycks alltså inte vara helt klart exakt hur långt möjligheten till insyn enligt denna bestämmelse sträcker sig i varje fall. Allmänhetens möjlighet till insyn i en verksamhet som lämnats över är därtill beroende av hur kommunen eller landstinget har skrivit avtalet med den privata aktören. Allmänheten torde i regel inte kunna påverka valet av information som kommunen eller landstinget anser ska finnas tillgänglig. Någon skyldighet för kommunen eller landstinget att begära in en handling på begäran av en enskild föreligger inte. En enskild kan inte överklaga kommunens eller landstingets beslut att inte begära in handlingar från den privata aktören.¹⁹ Det kan också förekomma situationer där kommunen eller landstinget av olika anledningar inte har intresse av eller bedömer det nödvändigt att tillförsäkra sig viss information. Allmänhetens behov av insynsrätt i en offentligt finansierad verksamhet inom välfärden framstår därför inte som helt tillgodosett genom 3 kap. 19 a § KL.

Ett annat argument mot ett införande av offentlighetsprincipen som brukar framföras är att det handlar om ett komplext regelsystem som kräver viss administrativ kapacitet och som för med sig

¹⁸ Se prop. 2013/14:118 s. 71–83.

¹⁹ Ann-Charlotte Landelius, *Insyn i privat bedriven verksamhet som finansieras med skattemedel*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2012, s. 303.

nya kostnader. Offentlighetsprincipen ställer exempelvis krav på att allmänna handlingar ska registreras, att de ska hållas ordnade, att verksamhetsutövaren ska vara tillgänglig för allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar som ska behandlas skyndsamt, att sekretessprövning av uppgifter som begärs utlämnade ska göras och sist, men inte minst, att allmänna handlingar ska arkiveras och bevaras under en längre tid. För de flesta privata aktörerna är det helt nya bestämmelser att tillämpa, varför det sannolikt kommer att krävas utbildningsinsatser och vissa andra anpassningsåtgärder. Kostnaderna för dessa kommer naturligtvis att variera beroende på verksamhetens omfattning, men även små kostnader kan bli kännbara för privata aktörer med verksamhet av liten omfattning. Som framgått finns det också blandade verksamheter som är finansierade av både allmänna och privata medel. Uppgiften att hålla handlingar hänförliga till den offentligt finansierade delen av verksamheten åtskilda från den andra delen skulle kunna bli både tidskrävande och kostsam, t.ex. för beslut som rör båda delarna av verksamheterna eller i fall kvalitetsarbetet görs för hela verksamheten i företaget, oberoende av dess finansiering. Kostnader kan också uppstå om exempelvis verksamhetsutövarens och arkivmyndighetens datasystem inte är kompatibla med varandra. Det skulle alltså kunna befaras att den administrativa börda som offentlighetsprincipen för med sig inte kommer att stå i proportion till nyttan av insynsrätt för allmänheten, som ändå blir begränsad av olika sekretessbestämmelser på framför allt individnivån. Eventuellt intresse för ökad insyn i aktuella verksamheter bör därför i stället kunna tillgodoses på något annat sätt. Privata aktörer har också uttryckt farhågor för att ökade administrativa kostnader kommer att behöva finansieras av medel avsedda för kärnverksamheten, vilket innebär att en mindre andel av allmänna medel skulle gå till brukarna, dvs. barnen, äldre och sjuka.

Införandet av offentlighetsprincipen innebär, som redan berörts, ett nytt regelverk för privata aktörer och kommer därför enligt vår mening sannolikt att leda till ökad administration och ökade kostnader för dessa. De tänkbara konsekvenserna för privata aktörer tas självfallet med i bedömningen om offentlighetsprincipen bör införas och vägs mot den nytta ökad insyn i en offentligt finansierad verksamhet skapar. Som redan framgått möjliggör offentlighetsprincipen ökad insyn för allmänheten i syfte att under-

lätta kontrollen av användningen av allmänna medel. Den kan också bidra till en ökad allmän granskning av verksamheten samt möjliggör en debatt om olika kvalitetsaspekter i verksamheten m.m. Offentlighetsprincipen och framför allt arkiveringskravet kan också bidra till att bevara information i den offentligt finansierade, privat utförda välfärden. Det kan bl.a. underlätta en kartläggning av patienters vårdhistoria och därmed garantera en god långsiktig vård och behandling. Bevarad information inom exempelvis hälso- och sjukvården kan också bidra till ett bättre underlag för framtida forskning, vilket naturligtvis gynnar hela samhället. Enligt vår mening väger dessa allmänintressen tyngre än ev. negativa effekter i form av ökad administration och kostnader i dessa offentligt finansierade, privat utförda verksamheter. De väger också tyngre än företagens intresse av att skydda sitt rykte och affärsintresse. Slutsatsen av avvägningen måste därför bli att fördelarna med offentlighetsprincipen är så stora att principen bör införas på de områden som är föremål för våra överväganden även om det innebär ökad administration och ökade kostnader. Proportionalitetsprincipen innebär dock att vissa undantag bör övervägas, vilket tas upp nedan i avsnitt 6.4.

I verksamheter som överlåtits genom avtal skulle ökade administrativa kostnader för de privata utförarna i praktiken innebära att allmänna medel som annars hade kunnat användas i kärnverksamheten i stället används för administration. Offentlighetsprincipen i verksamheter som överlåtits genom avtal till privata utförare kommer sannolikt att återspeglas i upphandlingarna avseende den ökade administrativa kostnaden och därmed slutligen landa på det allmänna. Kommuner och landsting får så att säga betala för de privata utförarnas ökade administrativa kostnader. Hade den överförda verksamheten fortsatt att utföras i egen regi i stället för att överlåtas till en privat utförare, hade det allmänna haft en viss kostnad för hantering av offentlighetsprincipen i den egna verksamheten. Det allmänna hade dock i det läget haft vissa stordriftsfördelar, t.ex. ett gemensamt system för registrering av allmänna handlingar eller ett gemensamt arkiv, som begränsar den totala kostnaden för offentlighetsprincipen i verksamheter som utförs i egen regi. Det allmänna har hittills också kunnat begränsa sådana administrativa kostnader – till priset av inskränkt insyn för allmänheten – genom att överlåta verksamheten till en privat aktör. Efter-

som många privata aktörer driver småskalig verksamhet har de inga liknande stordriftsfördelar. Det kan därför antas att kostnaden för hantering av offentlighetsprincipen hos privata aktörer sannolikt kommer att utgöra en merkostnad för samhället. Vi återkommer till olika kostnadseffekter i kapitel 7.

Vad det gäller enskilda huvudmän som driver förskolor eller fritidshem får de ett schablonmässigt beräknat bidrag för administrativa kostnader. Frågor om ersättning för administrativa kostnader på skolans område är emellertid föremål för den pågående Skolkostnadsutredningen (U 2014:14). Det framstår därför inte som meningsfullt att här vidare diskutera det gällande systemet avseende de administrativa kostnaderna för fristående förskolor och fritidshem (jfr SOU 2015:82).

En farhåga som företrädare för privata aktörer har uttryckt är att vissa personer kan komma att missbruka offentlighetsprincipen genom att begära ut mängder av handlingar endast i syfte att hindra själva verksamhetsutövningen. Det skulle kunna innebära att vissa verksamheter i praktiken blockeras av administrativt arbete. Enligt vår mening kan man inte helt bortse från denna risk, men sådana situationer torde vara undantagsfall.

Sammanfattning av våra utgångspunkter

Det finns alltså argument för och mot offentlighetsprincipens införande. Slutsatsen av våra överväganden är dock att fördelarna med att införa offentlighetsprincipen hos privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom hälso- och sjukvården, omsorgen samt skolan överväger nackdelarna. Offentlighetsprincipen ska därför i princip införas hos sådana privata aktörer.

6.4 Generella undantag från offentlighetsprincipens tillämpning

Offentlighetsprincipen ställer tämligen långtgående nya krav på privata utförare (se avsnitt 3.1). Allmänna handlingar ska registreras, de ska hållas ordnade, verksamhetsutövaren ska vara tillgänglig för allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och behandla dem skyndsamt, sekretessprövningar ska göras,

handlingar ska arkiveras m.m. Det ställs vidare krav på tillgänglighet och öppettider. Våra förslag innebär därför sannolikt, vilket redan konstaterats, en ökad administration och ökade kostnader hos privata aktörer (se avsnitt 6.3 och 7.4).

Den privata delen av välfärden är en mångfacetterad marknad med flera olika typer av verksamheter och utförare (jmf kapitel 4). Vissa privata aktörer är stora företag med många verksamhetsställen, tusentals anställda och en omsättning i miljardklass. Dessa har troligtvis redan i dag sådan administration att de utan några nämnvärda problem kommer att kunna hantera offentlighetsprincipen. Några generella undantag för privata aktörer som bedriver verksamhet i större omfattning är därför inte påkallade.

En del privata aktörer bedriver sin verksamhet som fysiska personer. Deras verksamhet är ofta av ringa omfattning och utförs ibland i det egna hemmet. Andra aktörer bedriver sin verksamhet som juridiska personer men kan likväl ha en begränsad verksamhet. Vissa verksamheter bedrivs av brukarna eller brukarnas företrädare, som t.ex. förskolor som drivs av föräldrakooperativ. Privata aktörer kan också sakna anställda. Den överlåtna verksamheten svarar ibland för en försvinnande liten andel av det allmännas köp av verksamhet, varför behovet av insyn i syfte att kontrollera användningen av allmänna medel framstår som ringa eller oproportionerlig i jämförelse med de kostnader insynen medför för den privata aktören. Vissa privata aktörer bedriver småskalig verksamhet som berör få brukare eller bedriver verksamhet som håller stängt under exempelvis den sedvanliga semesterperioden. De faktiska förhållandena i en del verksamheter är alltså sådana att offentlighetsprincipens krav skulle kunna bli så betungande att de i vissa fall skulle kunna leda till verksamhetsavveckling.

Vi anser således att det kan finnas fog för påståendet att det finns privata aktörer som kan få stora svårigheter med att hantera offentlighetsprincipen i praktiken. Det är framför allt hos aktörer med begränsad verksamhet. Vissa generella undantag från offentlighetsprincipen framstår därför som rimliga förutsatt att man kan skapa ändamålsenliga och tydliga undantag.

6.4.1 Fysiska personer

Bedömning: Fysiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom välfärden bör inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Ett möjligt generellt undantag är att begränsa offentlighetsprincipen till juridiska personer. Med andra ord skulle fysiska personer inte behöva tillämpa offentlighetsprincipen. Detsamma skulle gälla även dödsbon och konkursbon efter fysiska personer, eftersom deras verksamheter normalt avvecklas efter kort tid.

När en verksamhet drivs av en fysisk person ansvarar han eller hon för verksamheten och personens privatekonomi är tätt sammankopplad med verksamhetens ekonomi (se avsnitt 3.14.7). Denna driftsform lämpar sig därför inte för verksamhet med fler anställda. Genom att verksamheter som drivs av fysiska personer har få eller inga anställda begränsas också antalet brukare som berörs. Denna typ av verksamhet är också troligen geografiskt begränsad till en kommun eller ett landsting. Eftersom dessa verksamheter i normalfallet omfattar få brukare torde också kommunens eller landstingets köp av verksamhet av en fysisk person uppgå till ett begränsat belopp. Den omständigheten att en verksamhet drivs av en fysisk person tyder således på att verksamheten är av begränsad omfattning. Mot bakgrund av det anförda framstår allmänhetens behov av insyn i denna typ av verksamhet som generellt sett tämligen begränsat.

I många fall driver fysiska personer sin verksamhet utan andra anställda och ibland i det egna hemmet som bas. I en sådan begränsad verksamhet med endast en yrkesverksam person kan offentlighetsprincipens krav upplevas som praktiskt svårhanterliga. Den privata aktören kan vid sjukdom eller semesterledighet svårtligen tillgodose offentlighetsprincipens krav på tillgänglighet och skyndsamt hantering av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kostnader för hanteringen av offentlighetsprincipen i en sådan verksamhet skulle också sannolikt kunna bli påtagliga för den fysiska personen och inte stå i proportion till den nytta som principens införande skulle generera. De krav som följer med offentlighetsprincipen skulle med andra ord inte bli proportionerliga för den enskilde. Detta talar för att fysiska personer som

bedriver offentligt finansierad verksamhet inom de aktuella välfärdsområdena inte bör omfattas av offentlighetsprincipen.

Det är vidare principiellt tveksamt att låta offentlighetsprincipen bli tillämplig på en fysisk person. Det förekommer visserligen i dag att en enskild fysisk person omfattas av offentlighetsprincipen. Ett exempel är Notarius publicus. Men utgångspunkten är att bestämmelserna om handlingsoffentlighet ska tillämpas av myndigheter och av sådana organ utanför myndighetsområdet som det från offentlighetssynpunkt framstår som mest angeläget att reglera därför att de har hand myndighetsutövning mot enskilda. Myndighetsutövning förekommer inte i någon nämnvärd omfattning hos de fysiska personer som det är fråga om här.

Som redan framgått präglas den offentligt finansierade privat utförda välfärden av en mängd privata aktörer vilket i praktiken har en positiv inverkan på enskilda brukares valfrihet. Om offentlighetsprincipen införs, skulle de krav som följer av principen kunna leda till att vissa verksamheter läggs ner eller säljs till större företag. Båda alternativen skulle troligtvis främst kunna drabba privata aktörer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning. Sådana verksamheter torde i stor utsträckning också vara geografiskt begränsade till en kommun eller ett landsting, varför nedläggning i dessa fall även skulle kunna innebära en utarmning av lokalt förankrade välfärdsalternativ. Undantaget för fysiska personer som normalt bedriver just sådan begränsad omfattning skulle därför också vara ett sätt att värna om valfriheten och mångfalden i välfärden.

Oavsett storleken eller driftsformen på en verksamhet kan det finnas brukare som befinner sig i beroendeställning i förhållande till verksamhetsutföraren som därtill har rätt att t.ex. vidta vissa åtgärder som kan upplevas som integritetskänsliga. I en verksamhet där två eller fler personer arbetar finns det normalt bra förutsättningar för viss egenkontroll av att allt sköts korrekt. Hos privata aktörer som bedriver sin verksamhet som fysiska personer kan egenkontrollen saknas helt i vissa fall, eller vara begränsad, genom att verksamheten utförs av en ensam person. Detta är en omständighet som talar för att offentlighetsprincipen bör införas hos även dessa aktörer. Samtidigt måste behovet av insynen vägas mot de konsekvenser som offentlighetsprincipen skulle kunna få för dessa privata aktörer. Som tidigare berördes skulle offentlighets-

principens krav kunna leda till hanteringsproblem för en fysisk person vid egen sjukdom eller semester. I stället för offentlighetsprincipen får allmänhetens insynsmöjligheter enligt t.ex. 3 kap. 19 a § KL och tillsynsmyndigheternas arbete tillsammans anses skapa tillräckliga förutsättningar för viss extern kontroll av hur verksamheter som drivs av fysiska personer utförs. Därmed finns det enligt vår mening ett tillräckligt skydd för enskilda brukares rättssäkerhet i dessa verksamheter.

Mot ett generellt undantag för fysiska personer kan anföras att privata aktörer som inte önskar någon insyn i sin verksamhet kan komma att byta driftsform för att undvika offentlighetsprincipen. Att driva verksamhet som en fysisk person, i jämförelse som en juridisk person, innebär särskilda åtaganden för den fysiska personen, t.ex. i fråga om personligt ansvar för förpliktelserna i verksamheten (se avsnitt 3.14.7). Därtill gäller andra beskattningsregler för fysiska personer än för juridiska personer. Det finns alltså betydande affärsmässiga fördelar med att driva en verksamhet i form av en juridisk person. Incitamentet för privata aktörer att driva sin verksamhet i egenskap av en fysisk person enbart för att undvika offentlighetsprincipen torde således vara mycket litet. Det är därför svårt att tro att ett undantag för fysiska personer skulle komma att missbrukas på här berört sätt.

Det finns alltså både skäl som talar för att fysiska personer bör omfattas av offentlighetsprincipen och skäl mot det. Slutsatsen av våra överväganden är dock att skälen mot att fysiska personer (och dödsbon och konkursbon efter dessa) ska omfattas av offentlighetsprincipen väger tyngre. Offentlighetsprincipen bör därför begränsas till att endast gälla juridiska personer. Ett generellt undantag för fysiska personer är också ett undantag som är enkelt, lätt att tillämpa i praktiken och förutsägbart för de allra flesta.

6.4.2 Juridiska personer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning

Bedömning: Några undantag för juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet av begränsad omfattning bör inte införas.

Enligt vår mening bör alltså offentlighetsprincipen begränsas till juridiska personer. Som redan konstaterats är det inte påkallat med några generella undantag för privata aktörer som bedriver verksamhet i en större omfattning. Frågan blir därför om det bör införas några generella undantag för privata aktörer som, i likhet med fysiska personer, bedriver verksamhet av begränsad omfattning men i form av en juridisk person.

Ett sådant generellt undantag skulle kunna vara att privata aktörer som svarar för en viss andel av det allmännas inköp av verksamhet eller en viss årlig omsättning undantas. Det skulle bidra till att fler privata aktörer med begränsad verksamhet undantas. Ett sådant undantag framstår emellertid som praktiskt svårhanterligt. Värdet på de verksamheter som det allmänna köper kan variera från år till år, inte minst beroende på utfallet i upphandlingen, varför undantaget skulle kunna skapa otydlighet och oförutsägbarhet för samtliga berörda parter. Det skulle också skapa stora praktiska problem för privata aktörer i fråga om hur handlingar skulle hantteras i en verksamhet där offentlighetsprincipen träder i kraft och slutar att gälla lite om vartannat. Det torde också bli nästintill omöjligt för allmänheten att avgöra om en viss privat aktör omfattas av offentlighetsprincipen eller inte. Ett generellt undantag grundat på årlig omsättning framstår därför som praktiskt ogenomförbart.

Ett ytterligare generellt undantag skulle kunna vara att begränsa offentlighetsprincipen till privata aktörer med ett visst minsta antal anställda. Få anställda kan tyda på begränsad omfattning på verksamheten och därmed även en obetydlig andel av det allmännas köp av verksamhet. En olägenhet med ett undantag knutet till antalet anställda är att det kan uppstå osäkerhet beträffande aktörer som ligger nära gränsen. Ibland skulle de omfattas av offentlighetsprincipen, ibland inte beroende på hur många anställda det är just för stunden. Ett annat problem med ett undantag baserat på antal anställda är att det är möjligt att på ett ganska enkelt sätt kringgå regelverket. Privata aktörer med större verksamheter skulle t.ex. genom att hyra in personal, i stället för att anställa, kunna undgå offentlighetsprincipen. Privata aktörer som inte önskar omfattas av offentlighetsprincipen skulle därför kunna organisera sin verksamhet så att de omfattas av undantaget. Ett generellt undantag grun-

dat på antal anställda framstår därför, ungefär på samma sätt som ett undantag som bygger på årlig omsättning, som olämpligt.

Några generella undantag av de slag som ovan har berörts för juridiska personer framstår alltså inte som praktiskt genomförbara.

6.4.3 Idéburna verksamheter

Bedömning: Några undantag för privata aktörer som bedriver idéburna verksamheter bör inte införas.

Privata aktörer kan grovt delas in i två grupper, den ena gruppen är de som driver icke-vinstdrivande (idéburen) verksamhet och den andra gruppen driver vinstdrivande verksamheter. Den stora, och mycket förenklade, skillnaden mellan dessa verksamheter är hur man hanterar överskottet i verksamheten. Som namnet antyder är syftet i vinstdrivande verksamheter att gå med vinst och att, som huvudregel, dela ut vinsten till ägarna. I idéburna verksamheter återförs som huvudregel överskottet eller vinsten tillbaka till verksamheten. Som tidigare berörts är ett av syftena med offentlighetsprincipen att möjliggöra en kontroll av hur allmänna medel används i en verksamhet och om de används för vad de är avsedda. I en verksamhet som bygger på tanken att eventuella överskott i verksamheten återförs, i stället för att delas ut till privata ägare, torde allmänhetens behov av insyn i syfte att kontrollera användningen av allmänna medel vara mindre än i vinstdrivande verksamheter. Det skulle tala för ett undantag från offentlighetsprincipen avseende idéburna verksamheter. Dessa verksamheter har lagstiftningsmässigt också gynnats både i EU och i andra länder i vissa avseenden, t.ex. öppnar den nya EU-lagstiftningen kring upphandling upp en möjlighet för kommunerna att införa en "non profit"-variant av lagen om valfrihetssystem.

Det finns emellertid ett par skäl som talar mot ett undantag för idéburna verksamheter. För det första finns det för närvarande ingen lagstadgad definition på vad som avses med idéburen verksamhet eller vilka krav en verksamhet ska uppfylla för att klassas som idéburen. Om kravet är att någon vinst inte ska delas ut, uppstår exempelvis frågan om ägare som tar ut löner som överstiger marknadsmässiga nivåer ska hanteras som vinstutdelning eller ej.

Det framstår alltså som problematiskt att beskriva dessa verksamheter med tillräcklig tydlighet i lagstiftningen. Dessutom är kontrollen av medelsförvaltningen i en offentligt finansierad verksamhet bara en av flera delar av offentlighetsprincipen. Ett annat skäl mot ett undantag är att även privata aktörer som driver idéburen verksamhet har rätt att vidta åtgärder mot enskilda personer som av brukarna kan upplevas som integritetskänsliga och där den enskilda personen kan befinna sig i beroendeställning eller i en annars utsatt situation. Något generellt undantag för idéburna verksamheter framstår alltså inte som lämpligt.

6.5 Särskilda undantag från offentlighetsprincipens tillämpning

Utgångspunkten för vårt arbete är att allmänheten har ett berättigat intresse av insyn i en offentligt finansierad verksamhet. Som redan berörts beträffande undantaget för fysiska personer skulle emellertid offentlighetsprincipens krav kunna te sig helt verksamhetsfrämmande i vissa verksamheter. Vissa verksamheter är också begränsade på olika sätt varför behovet av insyn kan ifrågasättas. Det finns alltså en inbyggd konflikt mellan kravet på öppenhet i offentligt finansierade verksamheter och de faktiska förhållandena i vissa verksamheter. Samtidigt måste det som redan framgått finnas en avgränsning som är enkel, lätt att tillämpa i praktiken och förutsägbar för berörda parter vilket naturligtvis är mycket svårt att göra i den flora av verksamhetsområden och privata utförare som vårt uppdrag omfattar. Många och komplicerade undantag skulle också riskera att urholka regelverket. Även om utrymmet för undantag är begränsat så bör det övervägas om det för vissa privata aktörer skulle leda till oproportionella resultat om de ska tillämpa offentlighetsprincipen.

En proportionalitetsprincip som bygger på en avvägning mellan de krav som offentlighetsprincipen ställer på en privat aktör och vad som står att vinna med att införa offentlighetsprincipen bör gälla. Vid den förstnämnda bedömningen måste beaktas att en privat aktör med mycket begränsad verksamhet kommer att få det svårare att leva upp till offentlighetsprincipens krav. I den sistnämnda bedömningen ska vägas in vilket insynsintresse hos den

privata aktören som finns, vilken omfattning det allmännas köp av tjänster har av aktören, om det finns brukare i den privata aktörens verksamhet som befinner sig i en utsatt ställning, om den privata aktören är föremål för insyn genom tillstånd och tillsyn, om det finns någon egenkontroll i verksamheten m.m.

Om man ska göra undantag från offentlighetsprincipen för vissa privata aktörer, måste man ha en klar och tydlig gräns för vilka aktörer offentlighetsprincipen inte ska gälla. En sådan enkel gräns blir dock med nödvändighet ganska trubbig. Om man vill utesluta aktörer där det egentligen inte finns något insynsintresse, kommer även en del privata aktörer där det finns ett insynsintresse att falla utanför. Detta är en konsekvens som man får acceptera som ett pris för en tydlig, lättillämpad och rättssäker reglering. I det följande behandlas frågan om vissa särskilda undantag.

6.5.1 Särskilda undantag för privata utförare som bedriver verksamheter som utgör hälso- och sjukvård samt omsorg

Bedömning: Några särskilda undantag för enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet som utgör hälso- och sjukvård bör inte införas.

Förslag: För enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad omsorgsverksamhet ska offentlighetsprincipen endast omfatta verksamheter som utgör bistånd enligt socialtjänstlagen avseende barn och unga, äldre personer, personer med funktionsnedsättning eller personer med missbruksproblem.

Vårt uppdrag innefattar hälso- och sjukvård som regleras i hälso- och sjukvårdslagen (avsnitt 6.1). En konsekvens av detta är att verksamheter som faller utanför hälso- och sjukvårdslagens tillämpning inte berörs av våra förslag. Exempelvis omfattas inte verksamheter som regleras i tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Vi har övervägt om inte verksamheter som tillhandahåller hjälpmedel till personer med funktionsnedsättning bör undantas

från offentlighetsprincipens tillämpning. Skälet för det är att det har framkommit att det finns skillnader mellan landstingen i fråga om vilka hjälpmedel som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen. Skillnaderna tycks bero på att begreppet hjälpmedel inte har någon tydlig definition. Olika mellan landstingen skulle kunna skapa praktiska problem för privata utförare som har verksamhet i flera landsting. Översyn av hjälpmedelsverksamheten pågår dock för närvarande.²⁰ Socialstyrelsen har också fått i uppdrag att bl.a. vidareutveckla kunskapsstöd kring hjälpmedelsverksamhet och som en del av detta har arbetat med en definition av begreppet hjälpmedel inom hälso- och sjukvården påbörjats. Det tyder på att skillnaderna mellan landstingen inte torde vara alltför långvariga. Det måste också understrykas att det är fråga om offentligt finansierad verksamhet och att samma skäl som generellt talar för införandet av offentlighetsprincipen i dessa verksamheter gör sig gällande även här. Det kan också framhållas att det på senare år uppmärksammats vissa oegentligheter inom branschen, vilket talar för att ökad insyn behövs.²¹ Något undantag för privata utförare som bedriver hjälpmedelsverksamhet bör därför enligt vår mening inte införas.

Som redan framgått är vår utgångspunkt att offentlighetsprincipen i princip bör införas hos privata aktörer som bedriver offentligt finansierad omsorg enligt socialtjänstlagen. Omsorg enligt socialtjänstlagen utgör ett brett område av verksamheter som innefattar olika former av insatser. Omsorg kan ges i form av t.ex. bistånd, öppen verksamhet eller insatser i form av service.

Bistånd enligt socialtjänstlagen innefattar olika typer av omsorgsinsatser, bl.a. hemtjänst, särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd, bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring, hem för viss annan heldygnsvård eller hem eller öppen verksamhet för vård. Innan något bistånd beviljas genom ett överklagbart beslut, görs en prövning av behovet i det enskilda fallet (4 kap. 1 § SoL). Det finns också lagstadgade krav på dokumentation av handläggning av

²⁰ Utredningen om hjälpmedel, teknik och metoder för delaktighet och självbestämmande (S 2015:08).

²¹ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=5941662>

ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling (t.ex. 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS).²²

Omsorg enligt socialtjänstlagen kan också ha form av öppen verksamhet (öppna insatser) och insatser i form av service. Dessa insatser föranleds inte av någon prövning av det aktuella behovet (3 kap. 1 och 6 a §§ SoL). Det fattas inte heller något beslut i det enskilda ärendet och någon dokumentationsskyldighet föreligger inte (7 kap. 3 § jfr 11 kap. 5 § SoL).

Eftersom privata aktörer som driver offentligt finansierade öppna verksamheter och insatser i form av service inte har någon dokumentationsskyldighet torde antalet handlingar i dessa verksamheter vara begränsat. Allmänhetens behov av insyn i dessa verksamheter torde därför i tillräcklig grad kunna tillgodoses genom de handlingar som finns hos kommunen. Dessa omsorgsinsatser är visserligen offentligt finansierade men är, i jämförelse med biståndsinsatserna, av mycket begränsad omfattning vad avser användningen av allmänna medel. Enligt vår mening framstår det därför inte som påkallat att införa offentlighetsprincipen i dessa verksamheter. Offentlighetsprincipen bör därmed endast tillämpas i verksamheter som utgör bistånd enligt socialtjänstlagen.

De allra flesta bistånd beviljas företrädesvis barn och unga, äldre personer, personer med funktionsnedsättning och personer med missbruksproblem. Verksamheter som utgör bistånd som riktar sig till dessa grupper kan anses utgöra kärnverksamheter enligt socialtjänstlagen. Bistånd kan emellertid även beviljas andra enskilda personer, t.ex. brottsoffer (5 kap. 11 § SoL). Vad gäller brottsoffer kan det avse stöd och hjälp till t.ex. kvinnor som behöver olika former av skyddat boende anpassat till deras aktuella situation. Sådant stöd kan tillhandahållas av bl.a. kvinnojourer. Det kan dock, som en del privata aktörer framhållit för oss, finnas anledning att utesluta sistnämnda verksamhet från offentlighetsprincipen, utifrån behovet av att låta insynen vara begränsad. På detta sätt begränsas risken för att känsliga uppgifter om verksamheten kan behöva lämnas ut, t.ex. om verksamhetens lokalisering etc. vilket kan försämra skyddet för de personer som behöver skyddat boende.

²² Se även Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).

Bistånd till dessa grupper bör därför enligt vår mening inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Det förhållandet att det bara är juridiska personer som träffas av lagstiftningen innebär att vissa privata aktörer, t.ex. assistansberättigade som beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans eller assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken och som själva är arbetsgivare åt sina assistenter (23 § LSS) och icke-yrkesmässigt bedrivna familjehem (6 kap. 1 § första stycket 1 SoL), inte kommer att omfattas av offentlighetsprincipen.

6.5.2 Särskilda undantag för privata aktörer som bedriver verksamhet som regleras i skollagen

Bedömning: Verksamheter enligt 24 kap. skollagen, med undantag för folkhögskola som bedriver utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, och verksamheter enligt 25 kap. skollagen bör inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Vårt uppdrag beträffande verksamheter som regleras i skollagen är begränsad till fristående förskolor och fritidshem, vuxenutbildning samt vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som regleras i 24 respektive 25 kap. skollagen till den del de erbjuds av privata anordnare. Internationella skolor som behandlas i 24 kap. 2–7 §§ skollagen ingår dock inte i vårt uppdrag och ska därför inte beröras av den kommande regleringen.

Som tidigare konstaterats finns det övervägande skäl för att offentlighetsprincipen bör införas hos privata aktörer som bedriver offentligt finansierat privat utförd välfärd (avsnitt 6.3). Offentlighetsprincipen bör dock begränsas till juridiska personer (avsnitt 6.4.1). Utgångspunkten för aktuella verksamheter som är reglerade i skollagen är därför att privata aktörer som är juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet ska omfattas av offentlighetsprincipen.

Även på skolans område måste emellertid övervägas om införandet av offentlighetsprincipen är rimlig vid en proportionalitetsbedömning som bygger på en avvägning mellan de krav som offentlighetsprincipen ställer på en privat aktör och vad som står att vinna

med att införa offentlighetsprincipen. Vid den förstnämnda bedömningen måste beaktas att en privat aktör med mycket begränsad verksamhet kommer att få det svårare att leva upp till offentlighetsprincipens krav än en aktör med större verksamhet. I den sistnämnda bedömningen ska vägas in vilket insynsintresse hos den privata aktören som finns, tillräckligheten av den redan existerande möjligheten till insyn, förekomst av privaträttsliga subjekt inom verksamhetsområdet, omfattningen av kommunens köp av tjänster av anordnaren, antalet berörda barn och elever, om den privata aktören är föremål för insyn genom tillstånd och tillsyn m.m. Det måste därför övervägas om vissa privata aktörer som bedriver verksamhet som regleras i skollagen bör undantas från offentlighetsprincipens tillämpningsområde.

För utbildning vid särskilda ungdomshem som omfattas av 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen är Statens institutionsstyrelse ansvarig. All utbildning bedrivs i egen regi och några privata aktörer förekommer inte (kapitel 4). Förhållandena är desamma för utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt som Kriminalvården ansvarar för och som regleras i 24 kap. 10 § skollagen. Eftersom verksamheterna drivs uteslutande av det allmänna, omfattas de redan av offentlighetsprincipen.

Andra utbildningsformer som omfattas av 24 kap. skollagen är utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus (24 kap. 16–19 §§) samt utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats (24 kap. 20–22 §§). Dessa verksamheter är sällan förekommande. När de väl förekommer är deras omfattning mycket begränsad, både avseende andelen allmänna medel men också såvitt avser antalet barn och elever som berörs.

Ansvaret för utbildning för barn som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus ligger på huvudmannen för institutionen. Offentliga huvudmän omfattas redan av offentlighetsprincipen. Vi föreslår nu att även privata utförare inom hälso- och sjukvården, dvs. privata institutioner, ska omfattas av offentlighetsprincipen.

När det gäller sådan särskild undervisning i hemmet eller på annan lämplig plats som anordnas för elever i grundskolan, grundskolskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasieskolskolan är det huvudmannen för den utbildning som eleven

annars deltar i som ansvarar för utbildningen (se avsnitt 3.11.4). Denna typ av verksamhet är av mycket begränsad omfattning. Offentliga huvudmän omfattas redan av offentlighetsprincipen. Om förslaget om införandet av offentlighetsprincipen i fristående skolor (SOU 2015:82) genomförs, kommer även enskilda huvudmän att omfattas av offentlighetsprincipen.

När det gäller andra sätt att fullgöra skolplikten krävs det ett särskilt medgivande som lämnas om verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i skollagen, behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses och det finns synnerliga skäl (24 kap. 23–25 §§). Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och ett medgivande får bara lämnas för upp till ett år i sänder. Denna typ av verksamhet framstår därför som mycket begränsad. Kommunen torde också ha tillgång till de för allmänheten intressanta handlingarna.

Vad sammanfattningsvis avser verksamheter som omfattas av 24 kap. skollagen framstår alltså det allmännas insyn som tillräcklig för att tillgodose offentlighetsprincipens syften. Som anförts är vidare dessa verksamheter normalt av begränsad omfattning både vad avser andelen allmänna medel och antalet elever som berörs. Kommunen och tillsynsmyndigheterna torde i de allra flesta fallen redan ha uppgifter om dessa verksamheter som kan vara av intresse för allmänheten, varför det inte framstår som skäligt att belasta dessa aktörer med större administrativ börda och kostnader i utbyte mot i praktiken endast marginellt större insyn för allmänheten. Det finns därför skäl för att dessa verksamheter, med ett undantag, inte ska omfattas av offentlighetsprincipen.

I 24 kap. skollagen regleras även utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (24 kap. 11–15 §§). Som framgår av avsnitt 6.3.2 är vår utgångspunkt att offentlighetsprincipen ska införas hos privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet på skolans område. Detta gäller även privata aktörer som slutit avtal om att utföra uppgifter på entreprenad. På motsvarande sätt bör privata folkhögskolor som anordnar sådan utbildning som avses i 24 kap. 11–15 §§ skollagen därför omfattas av offentlighetsprincipen. Det finns inga principiella skäl för att behandla dem på annat sätt.

Annan pedagogisk verksamhet omfattas av 25 kap. skollagen. Där avses pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (2 §), öppen förskola (3 §), öppen fritidsverksamhet (4 §) och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds (5 §). Samtliga dessa verksamheter är av begränsad omfattning, både avseende andelen allmänna medel men också antalet barn och elever som berörs. När det gäller pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem bör det framhållas att sådan verksamhet ofta utförs i den privata aktörens egna hem. Det är ofta en mycket begränsad verksamhet där den ansvariga kommunen torde ha de flesta handlingar som kan ha något intresse för allmänheten. Mot bakgrund av offentlighetsprincipens krav på tillgänglighet för allmänheten och snabb behandling av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar framstår det också som olämpligt att privata aktörer i den pedagogiska omsorgen ska omfattas av principen.

Sammanfattningsvis bör alltså verksamheter enligt 24 kap., med undantag för folkhögskola som bedriver utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, och verksamheter enligt 25 kap. skollagen inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Bortsett från det generella undantaget för fysiska personer, samt ovannämnda särskilda undantag för privata aktörer som driver verksamhet enligt 24 och 25 kap. skollagen, finns det i övrigt ingen anledning att göra några andra specifika undantag i verksamheter enligt skollagen. Detta innebär att offentlighetsprincipen bör gälla för juridiska personer som i egenskap av enskild huvudman driver förskola eller fritidshem, för privata aktörer som enligt avtal med kommun, enskild huvudman eller landsting utför uppgifter enligt 23 kap. skollagen (entreprenad), med undantag av verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen, samt för privat folkhögskola som anordnar utbildnings som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (24 kap. 11–15 §§ skollagen). Det är naturligtvis endast den offentligt finansierade delen av dessa verksamheter som blir föremål för offentlighetsprincipen.

6.5.3 Begränsning av offentlighetsprincipen till vissa slag av handlingar

Bedömning: Några begränsningar av offentlighetsprincipen till vissa slag av handlingar bör inte införas.

Ett alternativ till offentlighetsprincipen skulle kunna vara att införa den i en endast begränsad omfattning. Ett sätt skulle kunna vara att begränsa principens tillämpningsområde till vissa delar av den offentligt finansierade verksamheten. Det skulle exempelvis kunna vara ekonomiska handlingar i verksamheten, uppgifter om den dagliga verksamheten, om rutinerna i den eller om personalen. Olika typer av uppgifter skulle kunna tillgodose olika syften med offentlighetsprincipen. För att minska principens påverkan på privata aktörer skulle man därför kunna välja den del av verksamheten som förefaller mest angeläget att ha insyn i.

Ökad insyn i ekonomiska handlingar i en offentligt finansierad verksamhet skulle bidra till en ökad möjlighet till kontroll av medelsförvaltningen och effektiviteten i verksamheten. Vissa av syftena med offentlighetsprincipen skulle därmed tillgodoses. Redan i dag tillämpar privata aktörer de bestämmelser som finns för deras respektive driftsform avseende ekonomiska handlingar (se avsnitt 3.14). Dessa ska i regel hållas ordnade och förvaras under en tid. De krav som följer av offentlighetsprincipen om hantering av allmänna handlingar torde därmed inte medföra några större praktiska problem för privata aktörer. Lösningen med insyn i ekonomiska handlingar är emellertid inte helt oproblematisk. Ekonomiska uppgifter skyddas under vissa omständigheter av sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (se avsnitt 3.2.1). Utan rätten till insyn i övriga handlingar i verksamheten skulle den begränsade insynen i ekonomiska handlingar svårligen kunna återspegla en korrekt bild av förhållandena i verksamheten.

Ett annat sätt är att begränsa offentlighetsprincipen till uppgifter om den dagliga verksamheten, t.ex. om personalen och rutinerna i verksamheten. Det skulle möjliggöra en allmän debatt om kvaliteten på den offentligt finansierade privat utförda verksamheten. Eftersom inte alla handlingar i en sådan verksamhet skulle omfattas, skulle även offentlighetsprincipens påverkan på privata aktörer begränsas. Samtidigt skulle andra problem kunna

uppstå. Ett sådant praktiskt problem skulle kunna ligga i hanteringen av allmänna handlingar. Det skulle kunna visa sig vara svårt och tidskrävande för en privat aktör att för varje handling i verksamheten avgöra om den tillhör den dagliga verksamheten och därför omfattas av offentlighetsprincipen eller inte. Allmänhetens rätt till insyn skulle även här vara begränsad. Det skulle vara svårt att utifrån uppgifter om hur verksamheten fungerar i det dagliga arbetet avgöra om det också sker med respekt för allmänna medel, dvs. kontrollen av effektiviteten av och medelsförvaltningen i verksamheten skulle i vart fall bli begränsad.

Det nu sagda innebär att det framstår som mindre lämpligt att begränsa offentlighetsprincipen till vissa typer av allmänna handlingar. Hos de privata aktörer för vilka offentlighetsprincipen gäller ska den därför gälla för alla allmänna handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten.

6.6 Ökad insyn på annat sätt än genom offentlighetsprincipen

Bedömning: Några principiella skäl för att öka insynen på något annat sätt än genom offentlighetsprincipen bedöms inte föreligga.

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag på hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas, eller hur insynen kan öka på annat sätt än genom offentlighetsprincipen. Vi har föreslagit införandet av offentlighetsprincipen men vill ändå kort beröra frågan om ökad insyn på annat sätt än genom offentlighetsprincipen.

Ett sätt för att öka insynen på annat sätt än genom offentlighetsprincipen skulle kunna vara att kraven på större insyn kopplas till den offentligt finansierade verksamheten som ett ytterligare villkor för att kunna bedriva sådan verksamhet. Det skulle exempelvis kunna göras genom att kommun eller landsting i upphandlingen eller i avtalet med den privata utföraren uppställer som krav att allmänheten ska ha insynrätt hos den privata utföraren avseende den överlåtna verksamheten. Den uppenbara nackdelen med denna lösning är att allmänhetens rätt till insyn i en offentligt finansierad verksamhet inte skulle vara lagstadgad och skyddas av tryckfrihets-

förordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Ett beslut varigenom allmänheten vägras tillgång till vissa uppgifter i verksamheten skulle exempelvis inte kunna överprövas av domstol. En annan nackdel med en sådan lösning är risken för att allmänhetens rätt till insyn skulle kunna behandlas godtyckligt och bedömas olika från fall till fall.

I tidigare avsnitt har allmänhetens möjligheter till insyn genom bl.a. kommunallagens bestämmelser (3 kap. 19 a § KL) och branschens självreglering diskuterats (avsnitt 6.3.2). Båda dessa möjligheter till insyn skulle kunna förstärkas eller anpassas för att öka insynen i de aktuella verksamheterna på annat sätt än genom offentlighetsprincipen. Som redan konstaterats tillgodoser dessa möjligheter till insyn inte allmänhetens berättigade insynsbehov i en offentligt finansierad verksamhet. Det finns också vissa begränsningar när det gäller allmänhetens insynsmöjlighet enligt 3 kap. 19 a § KL, bl.a. kan en enskild i regel inte påverka valet av informationen som kommunen anser ska finnas tillgänglig och inte heller överklaga kommunens beslut att inte begära in handlingar från den privata aktören (avsnitt 6.3.2). Om man ska komma till rätta med dessa begränsningar skulle det sannolikt krävas en ny reglering som i stora drag skulle likna offentlighetsprincipen varför mycket lite finns att vinna på att utöka insynsmöjligheterna enligt 3 kap. 19 a § KL.

Ett ytterligare sätt skulle kunna vara att överlåta frågan om ökad insyn till de privata aktörerna. Problemet med branschens självreglerande verksamhet är, som tidigare påpekats, att den är just självreglerad av branschen. Den medför inte några lagstadgade rättigheter för allmänheten eller innehåller några garantier att den informationen som presenteras för allmänheten återspeglar förhållandena i verksamheten på ett korrekt sätt. Självreglering är därför ett osäkert instrument i sammanhanget.

Frågan om ökad insyn på annat sätt än genom offentlighetsprincipen ter sig framför allt aktuell för de privata aktörer och i de verksamheter som enligt våra förslag inte ska omfattas av offentlighetsprincipen. När det gäller dessa aktörer och verksamheter förblir allmänhetens möjligheter till insyn begränsade. Det skulle därför kunna hävdas att möjligheterna till insyn hos dessa bör ökas eller förstärkas på något annat sätt. En av anledningarna till att just fysiska personer och vissa verksamheter inte omfattas är dock att vi

bedömer att allmänhetens behov av insyn i dessa verksamheter är begränsad och att den administrativa bördan som följer med offentlighetsprincipen därför inte framstår som proportionerlig. Därtill kommer att allmänheten redan genom gällande regelverk har tillförsäkrats viss insyn i dessa verksamheter. Vi anser därför att det inte behövs någon ytterligare åtgärd för att öka insynen i verksamheter som drivs av fysiska personer eller i vissa specifika verksamheter som föreslås undantas från offentlighetsprincipen.

6.7 Offentlighetsprincipen införs genom nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

<p>Förslag: Offentlighetsprincipen ska införas genom tre nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.</p>

Som redan framgått föreslår vi att offentlighetsprincipen, med vissa undantag, ska införas i offentligt finansierade privata verksamheter inom hälso- och sjukvården, omsorgen samt vissa verksamhetsformer som regleras i skollagen.

Som en utgångspunkt kan det anföras att det finns två alternativ till hur offentlighetsprincipen kan införas. Det ena alternativet är att offentlighetsprincipen hos privata aktörer som bedriver sådan verksamhet som omfattas av våra direktiv regleras i en särskild lag. Det andra alternativet är att regleringen tas in i offentlighets- och sekretesslagen.

I en särskild lag skulle det exempelvis kunna finnas bestämmelser som föreskriver att privata aktörer ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen. Det framstår emellertid som lämpligast att det följer direkt av offentlighets- och sekretesslagen vilka som har att tillämpa den. Denna lösning används redan för kommunala företag och vissa privaträttsliga organ som tillämpar lagen (2 kap. 3 och 4 §§ OSL). I det följande behandlas därför hur införandet genom offentlighets- och sekretesslagen kan göras.

6.7.1 Privata utförare som bedriver verksamheter som utgör hälso- och sjukvård samt omsorg

Förslag: Genom två nya bestämmelser, 2 kap. 3 b och c § OSL, ska enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad hälso- och sjukvård samt omsorg jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

Som konstaterats finns det goda skäl som talar för att offentlighetsprincipen i princip bör införas i sådan offentligt finansierad, privat verksamhet som vi ska överväga. Utgångspunkten är därför att offentlighetsprincipen ska införas med de undantag som har berörts ovan (avsnitt 6.4 och 6.5).

Offentlighets- och sekretesslagen gäller inte bara myndigheter, utan även kommunala företag (2 kap. 3 § OSL) och vissa enskilda rättssubjekt (2 kap. 4 § OSL). De sistnämnda upptas i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen och ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av lagen avseende antingen hela eller delar av sin verksamhet (se avsnitt 3.2.3). Offentlighetsprincipen hos privata utförare inom vården och omsorgen kan därför införas på två olika sätt, antingen genom en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen ungefär motsvarande den som finns i 2 kap. 3 § OSL eller genom att bilagan till lagen utökas.

Den offentligt finansierade privat utförda verksamheten och de privata utförarna har, som redan konstaterats ovan, vissa likheter med de enskilda rättssubjekt som finns i bilagan. Båda kategorierna driver en verksamhet som tidigare utförts av det allmänna men som överlätits till privata utförare och som alltjämt finansieras av allmänna medel. Den aktuella offentligt finansierade verksamheten är emellertid i grunden alltjämt kommunal eller landstingskommunal verksamhet som, om den hade utförts av det allmänna, hade omfattats av offentlighets- och sekretesslagen. Privata utförare som bedriver kommunal och landstingskommunal verksamhet ligger därför närmare de kommunala bolagen som avses i 2 kap. 3 § OSL än organen i bilagan. En egen bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, med 2 kap. 3 § OSL som förebild, framstår därför som lämpligt.

För att kunna tillämpa offentlighetsprincipen finns det normalt ett subjekt som vid tillämpningen av offentlighets- och sekretess-

lagen ska jämföras med myndigheter. Frågan är därför om privata utförare kan jämföras med myndigheter. Definition på vad som avses med en privat utförare finns som tidigare påpekats i 3 kap. 18 c § KL. Med en privat utförare avses där en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. Enligt våra förslag ska dock fysiska personer inte tillämpa offentlighetsprincipen. Det innebär att endast juridiska personer ska jämföras med myndigheter, vilket även gjorts för de enskilda organ som regleras i 2 kap. 4 § OSL.

Offentlighetsprincipen och vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar endast gälla handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten. Det är alltså, som redan berörts, inte aktuellt att införa offentlighetsprincipen i privat finansierade verksamheter. I sammanhanget bör det noteras att de nu aktuella privata utförarna kan bedriva blandad verksamhet, dvs. både privat finansierad och offentligt finansierad. Det skulle därför kunna uppstå vissa tillämpningsproblem för utförare som bedriver sådan verksamhet, exempelvis i fråga om vilka handlingar som hör till den offentligt finansierade delen. Problemet torde dock vara relativt begränsat. En genomgång av den s.k. offentliga marknaden som gjordes av Dagens Samhälle visar att några av de största privata aktörerna inom vården och omsorgen till 100 procent är finansierade av allmänna medel (se kapitel 4).²³ För denna typ av privata utförare torde det således inte finnas några avgränsningsproblem. De övriga privata utförare som även bedriver verksamhet som finansieras av andra medel bör ha ett eget intresse i att hålla handlingar hänförliga till den offentligt finansierade delen av verksamheten åtskilda från annan verksamhet. Enligt gällande regelverk ska dessa redan i dag kunna lämna information om verksamheten till den ansvariga kommunala nämnden (se 3 kap. 19 och 19 a §§ KL), varför det i praktiken inte borde uppstå några alltför stora tillämpningsproblem.

Bestämmelsen genom vilken offentlighetsprincipen införs hos aktuella enskilda juridiska personer ska alltså endast gälla i offentligt finansierade verksamheter. Vad som menas med offentligt finansierad verksamhet har berörts tidigare i avsnitt 6.1.

²³ Dagens samhälle, Den offentliga marknaden, 2015.

Sammanfattningsvis framstår det således som lämpligt att enskilda juridiska personer som utför offentligt finansierad verksamhet inom vård och omsorg ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

6.7.2 Privata aktörer som bedriver verksamheter som regleras i skollagen

Förslag: Genom en ny bestämmelse, 2 kap. 3 a § OSL ska privata aktörer som bedriver viss verksamhet som regleras i skollagen jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

I betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) har det föreslagits att offentlighetsprincipen ska införas för huvudmän för fristående förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola genom att en ny bestämmelse, med 2 kap. 3 § OSL som förebild, tas in i offentlighets- och sekretesslagen. Förslaget innebär att huvudmännen för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt de förslag som vår utredning lägger fram ska fysiska personer inte tillämpa offentlighetsprincipen. Det innebär med andra ord att endast juridiska personer som driver verksamheter som regleras i skollagen ska omfattas av den föreslagna bestämmelsen på skolområdet. Inte heller dödsbo eller konkursbo efter fysiska personer bör omfattas av skäl som tidigare anförts, se avsnitt 6.4.1.

I likhet med vad som tidigare anförts beträffande privata aktörer som bedriver hälso- och sjukvård samt omsorg bör tillämpningsområdet för bestämmelsen på skolområdet begränsas till den offentligt finansierade delen av verksamheten, se avsnitt 6.7.1. På samma sätt ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar endast gälla handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten.

Tre kategorier av privata aktörer på skolområdet kommer att omfattas av bestämmelsen.

Den första kategorin är enskilda huvudmän för förskola och fritidshem (2 kap. 5 och 7 §§ skollagen). Det är, som redan framgått, endast sådana fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola som omfattas av vårt uppdrag. Med huvudman avses den enskilda juridiska personen som efter ansökan godkänts som huvudman för förskola eller fritidshem (2 kap. 5 § skollagen). En huvudman bedriver utbildning i form av förskola vid en förskoleenhet. En förskoleenhet definieras i skollagen som av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad (1 kap. 3 § skollagen). Motsvarande gäller för enskilda huvudmän som driver fritidsverksamhet. Det anförda betyder alltså att en skolenhet ingår i den juridiska personen som innehar tillstånd att bedriva verksamheten. Genom godkännandet finns det en tydligt utpekad huvudman för varje fristående förskola och fritidshem. Den enskilda huvudmannen har det fulla ansvaret för verksamheten varför det förefaller rimligt att den bör jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Den enskilda huvudmannens verksamhet är också till största del finansierad av allmänna medel.

Den andra kategorin av privata aktörer på skolområdet som omfattas är sådana enskilda juridiska personer som genom avtal med kommun, enskild huvudman eller landsting utför uppgifter enligt 23 kap. skollagen (entreprenad). Enligt vad som tidigare framgått föreslår vi att verksamheter som regleras i 24 och 25 kap. skollagen, med ett undantag, inte ska omfattas av offentlighetsprincipen. Verksamheter enligt 24 kap. kan enligt gällande regelverk inte överlåtas på entreprenad (se 23 kap. 1–5 §§ skollagen). Något särskilt undantag för dessa verksamheter är därför inte nödvändigt. Däremot bör det finnas ett särskilt undantag för verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen då dessa kan överlåtas på entreprenad.

Den tredje och sista kategorin av privata aktörer på skolområdet är enskilda juridiska personer som enligt 24 kap. 11–15 §§ skol-

lagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, se avsnitt 6.5.2.

6.8 Meddelarskydd ska införas

Förslag: Bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL om meddelarskydd för anställda och uppdragstagare ska gälla även för anställda och uppdragstagare hos sådana enskilda juridiska personer som omfattas av offentlighetsprincipen genom de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 3 a–c §§ OSL.

En del av offentlighetsprincipen är som redovisats i avsnitt 3.1 meddelarfriheten, dvs. rätten att till massmedierna lämna vissa annars sekretessbelagda uppgifter. Till meddelarfriheten är kopplat förbud för myndighet eller annat allmänt organ, dels att efterforska vem som lämnat ut uppgiften, dels att utsätta uppgiftslämnaren för repressalier. Bestämmelserna om efterforsknings- och repressalieförbud liksom bestämmelserna om anskaffarfrihet och anonymitetsskydd brukar benämnas meddelarskydd. Meddelarskyddet är ett samlingsnamn för en uppsättning regler vars syfte är att bidra till offentlighetsprincipen. Bestämmelserna finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt 13 kap. 2 § OSL gäller dessa bestämmelser också för anställda och uppdragstagare i sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL.

Det kan i sammanhanget också nämnas att lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden träder i kraft den 1 januari 2017 (se avsnitt 3.2.5).

Som framgår av avsnitt 3.2.5 har Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) föreslagit att en motsvarighet till meddelarskydd ska gälla för de som är verksamma inom vissa yrkesmässigt enskilt bedrivna verksamheter. De verksamheter som omfattas av förslaget är de som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 respektive 25 kap. skollagen. Vidare omfattas verksamheter som bl.a. utgör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen samt socialtjänst. Med socialtjänst avses verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen,

lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. SFB. Enligt förslaget ska meddelarskyddet införas genom en ny lag om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter. Som skäl för att meddelarskyddet ska införas har det anförts bl.a. att det allmänna köper tjänster från det privata näringslivet i en stadigt ökande omfattning med minskade insynsmöjligheter som följd, och att meddelarskyddet kan förbättra allmänhetens möjlighet att kunna kontrollera om skattepengar används till det de avsetts för. Som skäl har även anförts att meddelarskyddet kan bidra till att indirekt stärka brukarnas ställning och att meddelarskyddet kan ha en konkurrensutjämnande verkan på marknaden.²⁴ Regeringen har den 1 september 2016 beslutat om en lagrådsremiss med anledning av utredningens förslag.²⁵ Lagen om rätt att i vissa enskilda verksamheter lämna uppgifter för offentliggörande föreslås träda i kraft den 1 april 2017.

Som redan framgått anser vi att offentlighetsprincipen bör införas för privata aktörer som bedriver offentligt finansierade verksamheter inom hälso- och sjukvården, omsorgen och skolområdet. De skäl som talar för offentlighetsprincipens införande talar även för att meddelarskyddet ska införas (se avsnitt 6.3.2). Liknande skäl har förts fram även av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. För att stärka offentlighetsprincipen bör alltså meddelarskydd för anställda och uppdragstagare inom de aktuella verksamheterna införas. Regleringen om meddelarskydd i de aktuella verksamheterna bör framgå av 13 kap. 2 § OSL.

Utredningen om ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) har föreslagit att 13 kap. 2 § OSL ska gälla även för anställda och uppdragstagare i fristående skolor.

Enligt vår utrednings förslag ska även fristående förskolor, fritidshem, vuxenutbildning som bedrivs på entreprenad, privata folkhögskolor och i princip övrig entreprenad enligt skollagen omfattas av offentlighetsprincipen varför meddelarskyddet bör regleras

²⁴ SOU 2013:79 s. 95 och 96.

²⁵ Ju2016/06093/L6.

direkt i 13 kap. 2 § OSL. Beträffande de särskilda utbildningsformerna och annan pedagogisk verksamhet enligt 24 respektive 25 kap. skollagen har vi föreslagit att de ska undantas från offentlighetsprincipens tillämpning. De kommer följaktligen inte att regleras i offentlighets- och sekretesslagen i detta avseende. Dessa verksamheter kan dock komma att omfattas av reglerna om meddelarskydd om den föreslagna lagen om rätt att i vissa enskilda verksamheter lämna uppgifter för offentliggörande antas.

Enligt vår mening bör anställda och uppdragstagare som deltar i offentligt finansierad verksamhet som drivs av en sådan enskild juridisk person som avses i 2 kap. 3 a–c §§ OSL ha samma skydd som anställda och uppdragstagare i andra offentligt finansierade verksamheter. Begreppet uppdragstagare bör i sammanhanget omfatta personer som på grund av anställning eller uppdrag hos den enskilda juridiska personen eller på annan liknande grund fått kännedom om uppgiften genom att delta i den offentligt finansierade verksamheten. För att en uppdragstagare ska anses delta i den offentligt finansierade verksamheten bör det krävas att hon eller han utför en uppgift som vanligen ska fullgöras av en anställd i verksamheten eller som i vart fall naturligen skulle kunna utföras av en sådan person. Om uppdragstagarens anknytning till den offentligt finansierade verksamheten är alltför vag bör denne inte omfattas av meddelarskydd. Ett exempel på detta kan vara när en tillfälligt inhyrd entreprenör utför arbete på en skolas eller ett äldreboendes fastigheter.

6.9 Översyn av materiella bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

Bedömning: Några ändringar av de materiella sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen bedöms inte vara nödvändiga.

Enligt förslaget ska privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom välfärden jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Det måste därför övervägas om det behöver göras någon ändring i de materiella sekretessreglerna i den lagen.

En konsekvens av att offentlighetsprincipen införs är att sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om bl.a. enskildas personliga förhållanden kommer att gälla. Frågan blir därför om dessa bestämmelser erbjuder tillräckligt skydd för patienter, barn, elever och andra brukare. I kapitlet om gällande rätt har vi redogjort för de sekretessbestämmelser som finns i dag till skydd för enskildas personliga förhållanden inom verksamheter som regleras i hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen och vissa specialförfattningar samt verksamheter som regleras i skollagen. Uppgifter om brukare i privata verksamheter kommer genom offentlighets- och sekretesslagens tillämpning att få samma sekretessskydd som motsvarande uppgifter i offentligt bedrivna verksamheter har i dag. Det har inte framkommit att detta skydd inte är tillräckligt. Det mesta tyder på att behovet av sekretessskydd för uppgifter om brukarna inte skiljer sig åt mellan verksamheter som bedrivs i offentlig respektive privat regi. De redan gällande reglerna får därmed anses tillgodose det berättigade anspråket på sekretess för brukare i privata verksamheter.

Det kan även nämnas att införandet av offentlighetsprincipen också medför att sekretessbrytande bestämmelser i 25 kap. 11 § OSL och 26 kap. 9 § OSL blir tillämpliga i aktuella verksamheter. Begränsningar i sekretessen innebär exempelvis att uppgifter kan lämnas mellan vårdgivare, både offentliga och privata, enligt bestämmelserna om sammanhållen journalföring i patientdatalagen (2008:355, PDL), (25 kap. 11 § punkten 3 OSL). Enligt vår mening bör sammanhållen journalföring och undantagen från sekretessen inte föranleda några ändringar med anledning av förslaget. Som redan konstaterats i avsnitt 6.3.2 torde övergången från dagens bestämmelser om tystnadsplikt i enskilt bedrivna verksamhet till sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen inte medföra någon märkbar skillnad för brukare.

En fråga som bör besvaras är om det behövs strängare bestämmelser om skydd för privata aktörers ekonomiska förhållanden, t.ex. vad gäller sådant som är att betrakta som företagshemligheter m.m. Företrädare för organisationer som bevakar privata aktörers intressen har uttryckt farhågor för att offentlighetsprincipen kan få negativa konsekvenser för privata aktörer i detta avseende.

Det kan noteras att privata aktörer kommer att kunna tillämpa sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och

lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter (se avsnitt 3.2.2). Det bör dock framhållas, som också har nämnts i avsnitt 3.2.5, att det förhållandet att privata aktörer som bedriver offentlig finansierad verksamhet inom aktuella områden ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen innebär att de inte kan erhålla sekretesskydd med stöd av en bestämmelse som gäller till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. Däremot kommer de bestämmelser som tar sikte på myndigheternas affärsförhållanden, främst 19 kap. 1 och 3 §§ OSL att bli tillämpliga inom dessa verksamheter.

I 19 kap. 1 § OSL föreskrivs att 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. Av förarbetena till bestämmelsen (och till dess motsvarighet i den nu upphävda sekretesslagen [1980:100], 6 kap. 1 §) framgår bl.a., som redovisats i avsnitt 3.2.1, att begreppet affärsverksamhet inte får uppfattas alltför snävt och att det räcker att verksamheten går ihop ekonomiskt och att den kan vara delvis subventionerad.²⁶

Vi kan inte finna att det behövs några ytterligare sekretessbestämmelser för att förhindra att en privat aktör tvingas lämna ut konkurrenskänsliga uppgifter till ett konkurrerande företag eller till allmänheten. Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen bör, tillsammans med lagen om skydd för företagshemligheter, utgöra ett tillräckligt skydd för privata aktörers ekonomiska förhållanden.

6.9.1 Sekretessprövning, beslut och överklagande

Förslag: Ett tillägg ska göras i 6 kap. 11 § OSL om vilka handläggningsbestämmelser i förvaltningslagen som är tillämpliga.

För beslut att inte lämna ut en allmän handling eller att lämna ut den med förbehåll och vid överklagande av sådana beslut ska kommunala företag (2 kap. 3 § OSL), enskilda organ upptagna i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2 kap.

²⁶ Se prop. 1993/94:188 s. 89.

4 § OSL) samt privata aktörer som omfattas av vårt förslag tillämpa bestämmelserna i 21 § andra stycket första meningen, 23–25 §§ och 30 § första meningen FL.

Vårt förslag innebär att offentlighetsprincipen ska införas hos privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet. Det innebär bl.a. att bestämmelserna om sekretessprövning, beslut och överklagande i 6 kap. OSL ska tillämpas av privata aktörer. Offentlighetsprincipen ger allmänheten rätt att få del av allmänna handlingar hos aktuella privata aktörer. Det kan ske antingen genom att allmänheten tar del av dessa på plats eller genom att allmänna handlingar lämnas ut efter begäran.

Om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut (6 kap. 3 § OSL). En föredragande eller annan handläggare av ett ärende anses ha vården om handlingarna i ärendet och är alltså den som i första hand ska pröva frågan om utlämnande. På motsvarande sätt anses en registrator och en arkivarie ha vården om de handlingar som de har hand om.

Ansvaret för att organisera en verksamhet så att det inte uppstår några tveksamheter i fråga om vem som har behörighet att fatta beslut om ett utlämnande åligger den privata aktören, dvs. den juridiska personen. Det kan vara lämpligt att den privata aktören utser en eller flera personer, beroende på verksamhetens omfattning, som har behörighet att på den privata aktörens vägnar fatta beslut i saken. Om inte beslutsrätten är delegerad, tillkommer sådan behörighet normalt den högste chefen hos den privata aktören, sannolikt styrelsen alternativt den verkställande direktören (6 kap. 3 § OSL). Utlämnandeförfarandet är alltså redan reglerat i offentlighets- och sekretesslagen. Några författningsändringar i denna del är därför inte påkallade med anledning av våra förslag.

Bestämmelsen om besluts överklagbarhet kommer med automatik att gälla för aktuella privata aktörer (6 kap. 7 § OSL). Vi ser inte någon anledning att föreslå några undantagsbestämmelser. En privat aktörs avslagsbeslut enligt 6 kap. 7 § första eller andra stycket OSL ska således kunna överklagas till kammarrätten på samma sätt som för övriga organ som jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt 6 kap. 11 § OSL ska kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL och organ som avses i 2 kap. 4 § OSL vid överklagande av ett beslut att inte lämna ut en handling till den enskilde eller att lämna ut en handling med förbehåll tillämpa 23–25 §§ och 30 § första meningen FL. Enligt våra förslag ska även aktuella privata aktörer omfattas av bestämmelsen.

Enligt dagens lydelse innebär bestämmelsen i 6 kap. 11 § OSL att sådana kommunala företag och enskilda organ som tillämpar den inte har någon författningsstadgad skyldighet att lämna fullföljdshänvisning enligt 21 § andra stycket FL när de fattar sitt beslut. Myndigheter har däremot denna skyldighet. Det måste dock anses ligga i sakens natur att en sådan upplysning bör ges till den enskilde oavsett vem som fattar beslutet, då den värnar om den enskildes möjligheter att tillvarata sin grundlagsfästa rätt att få ut allmänna handlingar. JO har i ett antal avgöranden belyst bristen med dagens regelverk. Det är enligt vår mening viktigt att det är tydligt att de som omfattas av 6 kap. 11 § OSL även i detta avseende har samma skyldigheter som myndigheter. De ska därför åläggas skyldighet att lämna fullföljdshänvisning. Ett tillägg bör därför göras i 6 kap. 11 § OSL om de som omfattas av bestämmelsen även ska tillämpa 21 § andra stycket första meningen FL.

6.9.2 Registrering av allmänna handlingar

Förslag: Vissa handlingar som innehåller sekretessreglerade uppgifter i verksamheter som drivs av privata utförare inom hälso- och sjukvården samt omsorgen ska omfattas av undantaget från registreringskyldigheten i 2 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF.

En annan konsekvens av införandet av offentlighetsprincipen är att privata aktörer ska registrera sina allmänna handlingar enligt bestämmelserna i 5 kap. OSL.

För att offentlighetsprincipen praktiskt ska kunna fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen är det nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller så ordnade att det utan svårigheter kan konstateras vilka handlingar som har kommit in eller upprättats. Syftet med bestämmelserna om

registrering av allmänna handlingar är således att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar, dvs. en effektiv tillämpning av offentlighetsprincipen.²⁷ Det gäller oavsett inom vilken organisation de allmänna handlingarna finns.

Det förhållandet att privata aktörer inom de nu aktuella verksamheterna ska jämföras med myndigheter vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen innebär att bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar blir tillämpliga (5 kap. 1–4 §§ OSL). Av de krav som ställs i 5 kap. 2 § OSL om hur registrering av allmänna handlingar ska göras framgår endast att vissa specifika uppgifter måste finnas med i registret (se avsnitt 3.2.3). I övrigt finns det inga formella krav på registrering av allmänna handlingar. Bestämmelserna motsvarar 15 kap. 1 och 2 §§ i den upphävda sekretesslagen (1980:100) och av dess förarbeten framgår att det för de flesta allmänna handlingar inte ställs särskilt höga krav på hur registreringen ska ordnas. Bestämmelserna ger myndigheterna en betydande frihet att ordna sin registrering efter vad som är lämpligast för den aktuella myndigheten.²⁸

Det innebär att även privata aktörer bör ha frihet att ordna sin registrering utifrån vad som förefaller vara bäst för just den egna verksamheten. Det som kan vara avgörande i detta avseende är t.ex. antalet handlingar som måste registreras. Få allmänna handlingar kan med fördel hanteras i ett enklare system, t.ex. i ett Excel-blad och pärmar. Inom såväl den privata som den offentliga sektorn används till största delen automatiserade system för att hantera information. Sådana system innehåller regelmässigt funktioner för att upprätta förteckningar eller register som uppfyller offentlighets- och sekretesslagens krav på registrering av allmänna handlingar. Friheten att kunna ordna sin registrering innebär att varje privat aktör måste överväga vilket sätt att registrera handlingar som är det mest fördelaktiga i den egna verksamheten. Att ha god kontroll över sina handlingar är för övrigt av intresse för en företagare oberoende av om offentlighetsprincipen gäller eller ej.

Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats och vissa handlingar

²⁷ Se t.ex. prop. 1979/80:2 Del A s. 354 och prop. 1993/94:48 s. 24.

²⁸ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 356.

behöver varken registreras eller hållas ordnade (5 kap. 1 § tredje och fjärde stycke OSL). Detta kommer att gälla även för privata aktörer.

Vissa myndigheter är enligt 5 kap. 3 § OSL och 2 § OSF undantagna från skyldigheten att registrera allmänna handlingar enligt 5 kap. 1 § OSL. Undantaget finns för bl.a. handlingar som hör till enskildas personakter och innehåller sekretessreglerade uppgifter och som hanteras av socialnämnder eller nämnder som svarar för verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. För sjukhus och andra inrättningar för vård av patienter finns undantag för patientjournaler, läkarvårdskvitton och samlingsräkningar eller motsvarande handlingar som upprättas i samband med patientbesök. Privata utförare som bedriver samma typ av verksamhet bör behandlas på samma sätt som det allmänna. Privata utförare som föreslås omfattas av offentlighets- och sekretesslagens registreringskyldighet enligt 5 kap. 1 § OSL, bör därför också omfattas av undantagsbestämmelsen i 2 § OSF. Förordningen bör anpassas till detta.

Offentlighets- och sekretessförordningen innehåller inte några undantag från registreringskyldigheten för verksamheter som regleras i skollagen. Det innebär att det inte finns några undantag för kommunalt bedrivna skolverksamheter. Privata aktörer som bedriver motsvarande verksamhet bör behandlas på samma sätt. Något undantag för dessa privata aktörer bör därför inte införas i förordningen.

Offentlighetsprincipens tillämpning i offentligt finansierade privat utförda verksamheter kan, som nämnts tidigare, medföra en ökad administration. Samtidigt måste det, som redan anförts, ligga i företagens egna intressen att ha handlingar väl ordnade. För vissa typer av handlingar, t.ex. patientjournaler och bokföringsmaterial, gäller redan i dag bestämmelser som i praktiken innebär att även vissa av kraven enligt offentlighets- och sekretesslagen uppfylls (se avsnitt 3.6.2 och 3.14). Privata aktörer bör därför redan ha vissa rutiner för att hantera handlingar i sin verksamhet, vilket naturligtvis underlättar övergången till offentlighetsprincipen. Vi återkommer till ekonomiska konsekvenser i kapitel 7.

6.10 Översyn av vissa bestämmelser utanför offentlighets- och sekretesslagen

6.10.1 Tystnadsplikt enligt speciallagar

Förslag: En erinran om att offentlighets- och sekretesslagen gäller i privata aktörers offentligt finansierade verksamhet ska införas i bestämmelserna om tystnadsplikt i 6 kap. 12–14 och 16 §§ PSL, 15 kap. 3 § SoL och 29 kap. 14 § skollagen.

I enskilt bedrivna verksamheter inom vården och omsorgen samt inom enskilt bedrivna verksamheter som regleras i skollagen gäller olika bestämmelser om tystnadsplikt (6 kap. 12–14 och 16 §§ PSL, 15 kap. 3 § SoL och 29 kap. 14 § skollagen), se avsnitt 3.2.2. För motsvarande allmänna verksamheter gäller i stället offentlighets- och sekretesslagen. För att ingen dubbelreglering av sekretess ska förekomma har det i dessa tystnadspliktsbestämmelser därför införts en erinran om att offentlighets- och sekretesslagen gäller i det allmännas verksamhet.

Enligt vårt förslag ska enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom vård och omsorg samt vissa verksamheter som regleras i skollagen jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att de ska tillämpa de sekretessbestämmelser som finns där. Den erinran som i dag finns i aktuella bestämmelser om tystnadsplikt om att offentlighets- och sekretesslagen gäller i det allmännas verksamhet kan språkligt sett inte anses omfatta verksamhet som drivs av dessa enskilda juridiska personer. De bedriver nämligen ingen verksamhet i det allmänna. En språklig justering behövs därför.

Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen avseende aktuella enskilda juridiska personer föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Eftersom offentlighets- och sekretesslagen inte gäller retroaktivt för förhållanden som avser tiden före ikraftträdandet är det enligt vår mening påkallat med övergångsbestämmelser till bestämmelserna om tystnadsplikt.

6.10.2 Arkivlagen

Förslag: Privata utförare som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom hälso- och sjukvård och omsorg ska tillämpa arkivlagen (1990:782). Detsamma ska gälla för enskilda huvudmän för förskolor och fritidshem, för enskilda juridiska personer som enligt avtal med kommun, enskild huvudman eller landsting utför uppgifter enligt 23 kap. skollagen (entreprenad) samt för enskilda juridiska personer som enligt 24 kap. 11–15 §§ skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheter i den kommun respektive det landsting där verksamheten bedrivs ska vara arkivmyndighet för verksamhet som överlämnats till privata utförare och därmed ha tillsyn över dessa.

Kommunala arkivmyndigheter ska vara arkivmyndighet för arkiv hos enskilda huvudmän för förskola och fritidshem och därmed ha tillsyn över dessa.

Om privat aktörs verksamhet upphör, ska dennes arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader.

Ett bemyndigande som möjliggör för en kommun eller ett landsting att meddela föreskrifter rörande arkiven införs. En kommun eller ett landsting får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven och för förvaring av övertagna arkiv.

Ett av syftena med arkivbildningen enligt arkivlagen är att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar (3 § tredje stycket 1 arkivlagen). Genom att allmänna handlingar bevaras är det möjligt för allmänheten att få sådan tillgång till dem som tryckfrihetsförordningen förutsätter. Det som enligt arkivlagen gäller för statliga myndigheters arkiv gäller också för arkiv hos sådana enskilda organ som avses i 2 kap. 4 § OSL till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2 § arkivlagen). Såvitt gäller kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL har det i arkivlagen föreskrivits att den gäller även dessa organ (2 a § arkivlagen).

För att vårt förslag om att offentlighetsprincipen ska gälla hos privata aktörer ska bli effektivt bör även de åläggas en arkiveringskyldighet för sina allmänna handlingar. Privata aktörer är redan i

dag underkastade bestämmelser om bevarande av vissa typer av handlingar, t.ex. ekonomiska handlingar (se avsnitt 3.14). I vissa verksamheter finns det också krav på bevarande av t.ex. patientjournaler (3 kap. 17 § PDL) eller personakter (7 kap. 3 och 3 a §§ SoL). Privata aktörer torde därför redan ha vissa rutiner för arkivering och bevarande av specifika handlingar.

Samtliga myndigheter, kommunala företag och organ som avses i 2 kap. 3 och 4 § OSL ansvarar själva för sina arkiv. På samma sätt bör även privata aktörer ha ansvaret för arkiv i sin verksamhet. Ansvaret för arkivet, till den del arkivet härrör från den offentligt finansierade verksamheten, bör åläggas sådana enskilda juridiska personer som omfattas av våra förslag. En reglering om arkivskyldigheten för dessa juridiska personer bör göras genom ett tillägg i 2 a § arkivlagen.

Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Enligt 8 § arkivförordningen (1991:446) och förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet är Riksarkivet statlig arkivmyndighet. Riksarkivet har även tillsyn över arkiv hos sådana organ som avses i 2 kap. 4 § OSL (8 § arkivlagen).

Enligt 7 § arkivlagen ska i varje kommun och landsting finnas en särskild arkivmyndighet som ser till att de arkivbildande organen fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. Kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen är arkivmyndighet, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige utser någon annan nämnd eller styrelse (8 § andra stycket arkivlagen). Kommunala verksamheter som utförs i offentlig regi och verksamheter i de kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL står därmed under tillsyn av kommunala arkivmyndigheter medan landstingskommunala verksamheter står under tillsyn av arkivmyndigheten i landstinget.

När fler privata rättssubjekt föreslås omfattas av arkivlagen inställer sig frågan vilken myndighet som bör bli arkivmyndighet. Valet står mellan å ena sidan den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, och å andra sidan kommunala alternativt landstingskommunala arkivmyndigheter. Inledningsvis kan anföras att inget av dessa alternativ framstår som mer självklart än det andra och att det finns både för- och nackdelar med båda.

Som redan anförts lyder de enskilda organen som omfattas av 2 kap. 4 § OSL under Riksarkivet. Dessa enskilda organ driver

genomgående verksamhet som tidigare utförts av det allmänna men som överlåtits till privata aktörer och som alltjämt finansieras av allmänna medel. Eftersom det huvudsakligen är fråga om tidigare statlig verksamhet har Riksarkivet utsetts till arkivmyndighet för dessa. En fördel med denna lösning är att de enskilda organ som driver rikstäckande verksamhet har *en* arkivmyndighet för hela sin verksamhet och därmed också *en* uppsättning av arkivbestämmelser att tillämpa. Vissa privata aktörer inom de nu aktuella områdena driver också rikstäckande verksamhet och av det skälet skulle det vara lämpligt om Riksarkivet var arkivmyndighet även för dessa.

Det andra alternativet är att låta kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheter bli arkivmyndighet. Vad som utgör fördel med föregående alternativ angående rikstäckande verksamheter utgör dock nackdel med denna lösning. Kommuner och landsting kan i praktiken ha olika arkivbestämmelser. Det innebär att privata aktörer som driver rikstäckande verksamhet måste förhålla sig till olika arkivbestämmelser, troligtvis med ökad arbetsbörda och kostnader som resultat.

Det pågår visserligen ett arbete med kommunala arkivfrågor inom Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor som är ett samverkansorgan mellan Riksarkivet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Samrådsgruppen har bl.a. i uppgift att utarbeta råd om bevarande och gallring inom en rad kommunala områden. I de kommuner och landsting som följer dessa råd bör därför skillnaderna i arkivreglementena vara av mindre betydande slag. Samtidigt måste det konstateras att dessa råd endast är rekommendationer för kommuner och landsting som är fria att utforma egna arkivreglementen.

Det är viktigt att i sammanhanget erinra om att privata aktörer bedriver verksamhet som i grunden är kommunal och landstingskommunal. Motsvarande verksamheter som drivs av det allmänna lyder därför under kommunala och landstingskommunala arkivmyndigheter. Dessa arkivmyndigheter är enligt gällande regelverk redan involverade i verksamheter som drivs av privata aktörer. Som exempel kan nämnas patientjournaler inom enskild hälso- och sjukvård som enligt 9 kap. 1 § PDL omhändertas av IVO och som enligt 9 kap. 3 § samma lag förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i det landsting eller, i fråga om kommun som inte tillhör något landsting, den kommun där journalerna finns. Liknande reglering

finns på omsorgsområdet för personakter inom socialtjänsten som bedrivs i enskild regi och som har tagits om hand av IVO. Dessa ska förvaras avskilda hos arkivmyndigheten i den kommun där akterna omhändertagits (7 kap. 5 § SoL). Det kan också jämföras med 29 kap. 18 § skollagen enligt vilken huvudmannen för en fristående skola där betyg sätts ska lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen. Lägeskommunen ska sedan arkivera handlingarna.

Det framstår därför inte som främmande att låta kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheters ansvar utökas till tillsyn av samtliga allmänna handlingar som arkiveras hos privata aktörer. Det gäller redan för vissa specifika handlingar hos privata aktörer. Det innebär också att alla kommunala och landstingskommunala verksamheter, oavsett regi, skulle lyda under samma arkivmyndighet. Samma arkivbestämmelser för all kommunal och landstingskommunal verksamhet i en kommun eller ett landsting, oavsett vilken regi de bedrivs i, skulle även underlätta allmänhetens efterfrågan av arkiverade handlingar. Riksarkivet framstår därför som ett något mindre lämpligt alternativ.

För det fall valet blir den kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheten kan en annan praktisk svårighet uppkomma. I de fall en privat aktör bedriver verksamhet i flera kommuner eller landsting uppkommer frågan om vilken kommuns eller vilket landstings arkivmyndighet som ska vara ansvarig. Ett alternativ är arkivmyndigheten där den privata aktören är registrerad/har sitt säte. Ett annat alternativ är arkivmyndigheten där verksamheten bedrivs.

Enligt de nämnda bestämmelserna i patientdatalagen och socialtjänstlagen är det arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting där patientjournaler eller akter finns eller har omhändertagits som är ansvarig arkivmyndighet. Det ligger därför också nära till hands att det är arkivmyndigheten i den kommun respektive det landsting där den faktiska verksamheten bedrivs som bör bli ansvarig arkivmyndighet.

Som det anfördes inledningsvis är emellertid inget av alternativen ett självklart val. Även om det finns goda skäl för att välja kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheter så kvarstår problemet med rikstäckande verksamheter. Vi anser

emellertid att fördelarna med att låta kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheter vara arkivmyndighet väger upp nackdelen.

De kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheterna i den kommun respektive det landsting där verksamheten bedrivs bör därför vara arkivmyndigheter för de aktuella verksamheterna. I enlighet med bestämmelserna i arkivlagen ska de därför se till att sådana privata aktörer som avses i de föreslagna 2 kap. 3 a–c §§ OSL fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen (se avsnitt 3.4).

I arkivlagen finns bestämmelser som reglerar vad som händer när en myndighet upphör med sin verksamhet (se avsnitt 3.4). I ett sådant fall ska myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader. En privat aktör kan av olika anledningar upphöra med sin verksamhet. Det kan t.ex. vara på grund av konkurs eller nedläggning av verksamheten av andra skäl. För privata aktörers del behövs därför också en bestämmelse om vad som ska hända med arkivet när verksamheten upphör. När en kommunal verksamhet upphör föranleder det inga problem, eftersom arkivansvaret och kostnaderna för fortsatt arkivering kvarstår inom den kommunala sfären. Om en landstingsdriven hälsocentral eller ett kommunalt äldreboende läggs ner finns det alltid en myndighet (landstinget eller den ansvariga kommunalnämnden) som har fortsatt ansvar för den nedlagda verksamhetens arkiv.

De aktuella verksamheterna är i grunden kommunala och landstingskommunala verksamheter. Det är verksamheter som, om de inte av olika skäl hade överlåtits åt eller annars hade utförts av en privat aktör, hade tillhandahållits allmänheten av kommunen eller landstinget. Det ligger därför nära till hands att låta samma bestämmelser som gäller för motsvarande kommunal och landstingskommunal verksamhet även gälla dessa offentligt finansierade privat utförda verksamheter. Detta, som är den lösning som föreslagits gälla för fristående skolor (SOU 2015:82), innebär att den privata aktören bör, på samma sätt som gäller för kommunala verksamheter, åläggas att överlämna sitt arkiv till arkivmyndigheten inom tre månader efter att verksamheten upphör (jfr 14 § arkivlagen). Den kommunala och landstingskommunala arkivmyndigheten bör också med stöd av 9 § arkivlagen kunna fatta beslut om att överta arkiv från en privat aktör. Som redan nämnts är detta möjligt i dag

genom att IVO kan besluta om övertagande av vissa handlingar (9 kap. 3 § PDL). Det går dock inte att bortse från att kommunens eller landstingets övertagande av arkiven från en privat aktör som upphör med sin verksamhet kan komma att medföra att det blir kommunen respektive landstinget som får överta kostnadsansvaret för arkivet, se avsnitt 7.5.2.

För privata aktörer som driver verksamhet vid flera driftsställen har den juridiska personen fortsatt ansvaret för arkiv av handlingar tillhörande ett nedlagt driftsställe, på samma sätt som kommuner och landsting har fortsatt ansvar för en viss egen nedlagd verksamhet.

En lösning i enlighet med vad som nu föreslagits kräver att kommunerna och landstingen har möjlighet att ålägga privata aktörer vissa uppgifter. Det kan t.ex. röra sig om skyldighet att upprätta dokumenthanteringsplan och redovisa dessa för arkivmyndigheten, om krav som ställs på hur arkivlokaler ska utformas eller om gallringsregler. I dag finns ett bemyndigande i arkivlagen för kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige att meddela föreskrifter om arkivvården i kommunen respektive landstinget (16 §). Detta bemyndigande torde inte kunna användas för att ge kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige rätt att utfärda föreskrifter avseende privata aktörer, eftersom det blir fråga om skyldigheter för enskilda. Sådana föreskrifter ska enligt 8 kap. 2 § RF meddelas genom lag. Det förhållandet att privata aktörer ska jämföras med myndigheter enligt offentlighets- och sekretesslagen medför inte att de ska betraktas som myndigheter i andra avseenden. Inte heller blir de att se som företrädare för det allmänna annat än i de fall uppgifter som innebär myndighetsutövning har överlåtits till dem (se avsnitt 3.3.1).

Någon möjlighet för riksdagen att direkt bemyndiga en kommun eller ett landsting att meddela föreskrifter om de privata aktörernas arkivvård torde inte finnas.²⁹ Vi bedömer det angeläget att kommunerna och landstingen ges en rätt att meddela föreskrifter om hur privata aktörer ska hantera sina arkivhandlingar. Författningstekniskt bör frågan lösas på det sättet att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela sådana föreskrifter och också medger

²⁹ Se 8 kap. 9 § RF och t.ex. 14 § lagen [2015:602] om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring samt prop. 2014/15:117 s. 70.

att regeringen bemyndigar kommunerna och landstingen att meddela föreskrifter.³⁰ Av bemyndigandet följer en befogenhet att meddela föreskrifter om avgifter för arkivvård och tillsyn. Enligt 8 kap. 9 § RF är dock direktdelegation från riksdagen till kommunerna möjlig såvitt gäller avgifter. Ett bemyndigande för en kommun eller ett landsting att meddela sådana föreskrifter bör dock införas då det inte kan uteslutas att behov av detta kan komma att uppstå, t.ex. om några andra föreskrifter inte anses behövliga.

Frågan om kostnaderna för tillsynen behandlas i avsnitt 7.4 och 7.5.2.

6.10.3 Kommunallagen

Förslag: Bestämmelsen i 3 kap. 19 a § KL om skyldigheten att tillförsäkra allmänheten insyn i verksamhet som överlämnas till privata utförare ska inte gälla då en kommun eller ett landsting sluter avtal med sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c § OSL.

Någon övergångsbestämmelse bedöms inte vara nödvändig.

Enligt direktiven ska vi överväga om det behöver göras någon ändring i kommunallagen och i så fall föreslå hur denna ändring bör se ut.

Vårt förslag är att offentlighetsprincipen ska införas i bl.a. offentligt finansierade privat utförda verksamheter inom vård och omsorg. I den mån dessa verksamheter genom avtal överlåtits till en privat utförare gäller 3 kap. 19 a § KL. Bestämmelsen innebär att kommunen respektive landstinget genom avtalet ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Bestämmelsen gäller inte enbart de nu aktuella verksamhetsområdena utan alla kommunala och landstingskommunala verksamheter som lämnas över till en privat utförare. Bestämmelsen bör därför finnas kvar.

Det kan däremot ifrågasättas om bestämmelsen behövs avseende de verksamheter för vilka nu offentlighetsprincipen föreslås. Genom

³⁰ Se 8 kap. 3 § RF jmf med 8 kap. 10 § RF.

att offentlighetsprincipen införs får allmänheten rätt till insyn i dessa verksamheter och kan vända sig direkt till den privata aktören för att få del av allmänna handlingar i den offentligt finansierade delen av verksamheten. Det förefaller därför inte finnas något behov av att låta kommunen även fortsättningsvis agera mellanhand mellan allmänheten och privata aktörer. Skyldigheten att tillförsäkra sig information bör därför inte gälla då en kommun eller ett landsting sluter avtal med sådana enskilda juridiska personer som omfattas av vårt förslag.

Rätten att ta del av allmänna handlingar som finns hos de privata utförare som enligt vår mening ska omfattas av offentlighetsprincipen föreslås gälla för handlingar som från och med den 1 januari 2019 kommer in till eller upprättas hos dessa utförare. Någon övergångsbestämmelse är inte påkallad med anledning av den nya regleringen i 3 kap. 19 a § KL.

6.10.4 Skollagen

Bedömning: Några ändringar i skollagen, med undantag för 29 kap. 14 §, bedöms inte vara nödvändiga.

Enligt direktiven ska vi överväga om det behöver göras någon ändring i skollagen och i så fall föreslå hur denna ändring bör se ut.

I avsnitt 6.10.1 har vi behandlat frågan om ändring av bestämmelsen om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen samt tillkommande övergångsbestämmelse. Utöver det förefaller det inte finnas något behov av ändring i de materiella bestämmelserna i skollagen med anledning av reformen.

6.10.5 Tillgänglighet

Bedömning: Vi föreslår inte några nya regler om tillgänglighet, motsvarande den i 5 § FL, för företag och organ som tillämpar offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt 2 kap. 12 § TF ska en begäran om utlämnande av allmän handling behandlas genast eller så snart som det är möjligt (se avsnitt 3.1). Enligt 4 kap. 1 § OSL ska därtill en myndighet ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska bl.a. särskilt se till att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen.

Bestämmelser om tillgänglighet finns också i förvaltningslagen. Myndigheter ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda (5 § första stycket FL). En myndighet ska ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag–fredag (med undantag för midsommarafton, julafton och nyårsafton) för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar samt för att kunna ta emot framställningar om att få del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten (5 § tredje stycket). Se vidare avsnitt 3.3.2.

Dessa bestämmelser gäller alltså för myndigheter. Det finns däremot inte någon särskild bestämmelse om tillgänglighet när det gäller kommunala företag som omfattas av 2 kap. 3 § OSL och andra privaträttsliga organ som omfattas av 2 kap. 4 § OSL. Vissa privaträttsliga organ, t.ex. Småföretagarnas arbetslöshetskassa, följer emellertid frivilligt förvaltningslagens bestämmelser om öppettider för att kunna tillgodose kraven som följer av offentlighetsprincipen.

Genom att privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom hälso- och sjukvården, omsorgen och vissa verksamheter som regleras i skollagen ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen kommer de att omfattas av kravet på skyndsam handläggning enligt tryckfrihetsförordningen samt skyldigheten enligt 4 kap. 1 § OSL att organisera hanteringen av allmänna handlingar så att de kan lämnas ut skyndsamt. Däremot blir förvaltningslagen inte tillämplig enbart av det skälet att privata aktörer åläggs att iaktta offentlighetsprincipen. Frågan är om ett lagstadgat krav på tillgänglighet ska ställas på privata aktörer.

Ett sätt att hantera tillgängligheten skulle vara att införa en bestämmelse motsvarande 5 § FL för alla privata aktörer. De skulle därmed vara tillgängliga dagligen för allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Det som talar för denna

lösning är att den skulle skapa förutsättningar för enskilda att använda sin lagstadgade rätt att få ut allmänna handlingar hos privata aktörer på föreskrivet sätt.

Vissa omständigheter talar för att ett sådant tillgänglighetskrav skulle kunna hanteras av privata aktörer. Samtliga offentligt finansierade, privat utförda verksamheter som omfattas av vårt förslag drivs som företag. I alla dessa företag måste det redan i dag finnas viss tillgänglighet eller beredskap för löpande administrativa åtgärder (t.ex. ska fakturor betalas i tid) men också för andra brådskande administrativa frågor. Det gäller oavsett företagets storlek, om verksamheten saknar anställda eller om den håller stängt under en period. I vissa fall kan även myndigheter som tillämpar 5 § tredje stycket FL ha en begränsad verksamhet med mycket få anställda, t.ex. vissa ambassader, men likväl klara av att hantera tillgänglighetskravet.

Det har också framkommit att det i bl.a. kommunala företag som omfattas av 2 kap. 3 § OSL kan förekomma brister i hanteringen av utlämnandeframställningar när det gäller tillgängligheten under exempelvis personalens sommarssemester.³¹ Det talar för att bestämmelser i ämnet kan vara nödvändiga.

För vissa privata aktörer torde tillgänglighetskravet motsvarande det i 5 § FL inte medföra några större praktiska problem. Verksamheterna torde normalt vara bemannade året runt och ha möjlighet till dagligt öppethållande. Exempel på sådana verksamheter är privata äldreboenden eller privata sjukhus. Redan i dag kan viss personal på exempelvis ett sjukhus vara tillgänglig under några timmar varje dag för de som vill beställa sina egna journaler. I vissa verksamheter finns det alltså sannolikt kapacitet för att behandla allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Tillgänglighetskravet motsvarande det i 5 § FL skulle därför troligen inte utgöra något problem för större privata aktörer.

Kraven på tillgänglighet för allmänheten och minsta öppet-hållande kan emellertid visa sig svårhanterliga i verksamheter med få anställda eller av mindre omfattning. Såvitt gäller motsvarande kommunala verksamheter finns det alltid en myndighet, den ansvariga nämnden, som den enskilde kan vända sig till om han eller hon önskar ta del av en allmän handling. Nämnden torde dock

³¹ Se JO:s beslut den 9 september 2010, dnr 4275-2010.

ofta i sin tur behöva vända sig till den aktuella kommunala verksamhetsutövaren för att kunna hantera framställningen. För exempelvis en fristående förskola som håller sommarstängt under några veckor finns inte en motsvarande organisation fränsett de fall då huvudmannen för förskolan ingår i en koncern. Samtidigt måste det beaktas att även en fristående förskola med få anställda ska kunna erbjuda barnen plats i verksamheten efter barnens behov. Det betyder att en fristående förskola inte kan stänga ner sin verksamhet. I praktiken löses detta ibland genom samarbete mellan olika fristående förskolor. Även i verksamheter av mindre omfattning, t.ex. ett fåmansaktiebolag med en yrkesverksam person som bedriver verksamhet inom exempelvis hemtjänst och utan några anställda, kan tillgänglighetskravet och kravet på öppethållande under minst två timmar varje dag – av uppenbara skäl – utgöra ett praktiskt problem. Å andra sidan torde allmänhetens insynsintresse i små verksamheter generellt vara tämligen begränsat. I praktiken kan det innebära att sådana verksamhetsutövare troligen får ta emot mycket få framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Att då införa lagkrav som tvingar alla privata aktörer att hålla öppet för allmänheten under minst två timmar varje dag framstår därför som oskäligt.

Det framstår alltså som troligt att vissa privata aktörer skulle få svårigheter med att hantera tillgänglighetskravet motsvarande den i 5 § FL. Ett annat sätt att hantera tillgängligheten skulle därför kunna vara att införa undantag avseende vissa privata aktörer under exempelvis sedvanlig semesterperiod eller genom att begränsa kravet på tillgänglighet till vissa veckodagar. Det är emellertid fråga om verksamhet som finansieras av allmänna medel och medborgarnas berättigade krav på skyndsam handläggning är detsamma oberoende av storleken på myndigheten eller det organ som är skyldigt att iaktta offentlighetsprincipen.

Frågan om tillgänglighet rör emellertid inte bara privata aktörer som är föremål för våra överväganden. Som redan nämnts finns i dag inte någon särskild bestämmelse om tillgänglighet för kommunala företag som omfattas av 2 kap. 3 § OSL eller de privaträttsliga organ som omfattas av 2 kap. 4 § OSL. Tillgängligheten är en central beståndsdel i offentlighetsprincipen och frågan bör, enligt vår mening, övervägas för alla olika slags privata aktörer i ett större

sammanhang. Vi avstår därför från att föreslå någon särskild reglering för de privata aktörerna som nu är aktuella.

Även utan en särskild reglering om tillgänglighet åligger det dock varje privat aktör att med iakttagande av tryckfrihetsförordningens och offentlighet- och sekretesslagens bestämmelser se till att kravet på skyndsam handläggning uppfylls. I det ligger också en skyldighet att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att framställningar om handlingsutlämnande kan behandlas även under semesterperioder och enskilda personers frånvaro.

6.10.6 Brukares rätt att ta del av handlingar i sin personakt m.m.

Förslag: Tillämpningsområdet av 7 kap. 4 § SoL, 23 c § LSS och 8 kap. 2 § PDL ska begränsas till enskilda verksamheter i vilka offentlighetsprincipen inte är tillämplig.

Om en brukare med stöd av offentlighetsprincipen begär att få del av sin personakt etc. i allmän verksamhet, ska en sekretessprövning göras. I dessa fall tillämpas bl.a. 12 kap. 1 § OSL. Den bestämmelsen innebär normalt att personakten kan lämnas ut till den enskilde. Det beror på att sekretess till skydd för en enskild som huvudregel inte gäller i förhållande till den enskilde själv. Även vårdnadshavare har rätt till viss insyn i sina barns personakter. Sekretess till skydd för en underårig gäller nämligen inte i förhållande till hans eller hennes vårdnadshavare i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter (12 kap. 3 § OSL).

Brukare har enligt vissa bestämmelser rätt att ta del av handlingar i sin personakt, journal etc. i verksamhet som drivs av privata aktörer.

En sådan bestämmelse finns i socialtjänstlagen. Enligt 7 kap. 4 § SoL gäller att en handling i en personakt i enskild verksamhet som står under IVO:s tillsyn enligt socialtjänstlagen ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia. Undantag finns i 15 kap. 1 § SoL. Med enskild verksamhet avses i

detta sammanhang yrkesmässig verksamhet som med tillstånd av IVO drivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ. Verksamheter som avses är stödboende eller hem för vård eller boende enligt 6 kap. SoL, boenden som motsvarar dem som avses i 5 kap. 5 § andra stycket eller 5 kap. 7 § tredje stycket SoL, hem för viss annan heldygnsvård och hem eller öppen verksamhet för vård under en begränsad del av dygnet, oavsett var verksamheten bedrivs (7 kap. 1 § SoL). Verksamhet som kommunen genom avtal (entreprenadavtal, vid upphandling eller beställning av tjänster) enligt 2 kap. 5 § SoL har överlämnat till en enskild att utföra behöver inte något tillstånd.

Motsvarande reglering finns även för enskild verksamhet som bedrivs inom ramen för lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Ett landsting eller en kommun får med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (17 § LSS). Ett sådant avtal kan bl.a. träffas med en enskild fysisk eller juridisk person. En handling i en personakt i enskild verksamhet ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia. Vissa undantag finns i 29 § LSS.

Samma rätt för brukare att ta del av den egna akten finns även i verksamheter som bedrivs av privata vårdgivare, dvs. enskilda juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård (1 kap. 3 § PDL). En journalhandling inom enskild hälso- och sjukvård ska på begäran av patienten eller av en närstående till patienten så snart som möjligt tillhandahållas honom eller henne för att läsas eller skrivas av på stället eller i avskrift eller kopia (8 kap. 2 § PDL). Vissa undantag finns i 6 kap. 12 § eller 13 § första stycket PSL.

Bestämmelserna i 7 kap. 4 § SoL, 23 c § LSS och 8 kap. 2 § PDL tar alltså sikte på enskilda fysiska och juridiska personer, dvs. rättssubjekt som inte är en statlig eller kommunal myndighet. Det innebär att sådana kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL samt nu aktuella privata aktörer omfattas av bestämmelsernas tillämpningsområde.

Den rätt till insyn som brukare har i den egna personakten etc. som följer av 7 kap. 4 § SoL, 23 c § LSS och 8 kap. 2 § PDL motsvarar i huvudsak den rätt som en enskild har med stöd av offent-

lighetsprincipen att ta del av sådana handlingar. Motsvarande torde gälla en vårdnadshavares möjlighet att ta del av sitt barns personakt. Det saknas anledning att ha en överlappande möjlighet till insyn. Bestämmelserna i 7 kap. 4 § SoL, 23 c § LSS och 8 kap. 2 § PDL bör därför begränsas till att gälla i endast enskilda verksamheter i vilka offentlighetsprincipen inte är tillämplig.

6.10.7 Avgiftsförordningen

Förslag: Enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ OSL ska tillämpa bestämmelserna i 15–19 och 22–24 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

Offentlighetsprincipen för med sig krav på att en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift ska tillhandahållas den som önskar ta del av den (2 kap. 12 § TF). Av tryckfrihetsförordningen framgår vidare att allmänheten har rätt att mot avgift få avskrift eller kopia av en allmän handling (2 kap. 13 § TF). För statliga myndigheter regleras rätten att ta ut en avgift för kopiering i avgiftsförordningen (1992:191). Om någon anser att den avgift som en statlig myndighet tagit ut av honom eller henne enligt avgiftsförordningen är oriktig får han eller hon inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades, hos myndigheten begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften. Ett sådant beslut får överklagas till Skatteverket (22–24 §§ avgiftsförordningen).

När det gäller tillämpningen av avgiftsbestämmelsen i 2 kap. 13 § TF i de kommunala företagen som omfattas av 2 kap. 3 § OSL angav regeringen i förarbetena att det torde vara bolagen själva som fattar det formella beslutet om avgifternas storlek, utformning m.m. Regeringen konstaterade att kommuner, landsting respektive kommunalförbund hade möjlighet att i ägardirektiv föreskriva att deras företag ska tillämpa samma taxa som antagits för kommunala myndigheter.³² Riksdagen kan bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om föreskrifterna avser bl.a. avgifter (8 kap. 9 § RF).

³² Se prop. 1993/94:48 s. 25.

Kommunerna har därmed lagstadgad rätt att själva besluta om vilken avgift som ska tas ut för kopiering av en allmän handling som begärs ut från ett kommunalt företag.

Att införa offentlighetsprincipen hos privata aktörer som driver offentligt finansierad vård och omsorg samt vissa verksamheter som regleras i skollagen innebär att de jämställs med myndigheter avseende kravet på skyndsam handläggning av begäran om utlämnande av allmän handling. Offentliga aktörer inom kommuner och landsting har rätt att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar. Det bör eftersträvas att även privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet och som omfattas av offentlighetsprincipen ges rätt att ta ut avgift för kopior av allmänna handlingar. Rätt att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar bör också kunna bidra till att i viss mån hämma missbruk av offentlighetsprincipen.

Avgiftsförordningen gäller för statliga myndigheter och kommunala taxor för kommunal verksamhet i en viss kommun. Frågan är därför om sådana privata aktörer som nu föreslås omfattas av offentlighetsprincipen själva ska få besluta om avgifternas storlek och utformning eller om de i stället ska omfattas av ett redan befintligt regelverk. Det bör vara en fördel för medborgarna om dessa privata företag tillämpar något av de befintliga regelverken när de lämnar ut handlingar, eftersom företagen annars skulle kunna välja att debitera enligt en prislista som i praktiken skulle kunna utgöra ett hinder mot offentlighetsprincipen.

Avgiftsuttaget kan då i stället kopplas till den kommunala taxan eller till avgiftsförordningen. Fördelen med avgiftsförordningen är att bestämmelserna om avgiftens storlek och utformning blir tydliga för allmänheten, men också för de privata aktörerna som ska tillämpa regelverket. Avgifternas storlek kommer också att vara likartad oavsett vilken kommun eller landsting verksamheten bedrivs i. Administrationen av avgiftsuttaget torde också vara enklare för privata aktörer som driver rikstäckande verksamhet om regleringen ser likadan ut för hela verksamheten. Genom att avgiftsförordningen görs tillämplig har också en enskild rätt att överklaga ett beslut om avgiftsuttag vilket utgör en garanti för rättssäker tillämpning. Vi anser därför att enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ OSL ska tillämpa avgiftsförordningen i tillämpliga delar.

De avgifter för kopior av allmänna handlingar som föreskrivs i avgiftsförordningen är beräknade med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för framställning och distribution. Kostnader för material och expediering ska täckas; däremot inte kostnader för den tid som går åt att ta fram uppgifterna.³³ En del av kostnaderna för utlämnande av kopior av allmänna handlingar bör därför kunna bli självfinansierade och därmed inte belasta privata aktörer som ska tillämpa offentlighetsprincipen. Vi återkommer till detta i konsekvensanalysen, kapitel 7.

6.11 EU-rätten

Bedömning: Vi bedömer att förslaget är förenligt med EU-rätten.

Vi ska enligt våra direktiv beakta huruvida tjänster som omfattas av vårt uppdrag kan komma att omfattas av EU-rättens krav. Vad som främst torde vara aktuellt är frågan huruvida offentlighetsprincipen i privat tjänsteverksamhet skulle kunna vara begränsande för tjänsteutövare/tjänsteutövandet.

Direktiv 2006/123/EG (tjänstedirektivet) reglerar vilka typer av krav som får ställas på tjänsteutövare samt säkerställer att krav som påverkar tjänsteutövande är icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga och syftar till att undanröja hinder för tjänstehandel och minska administrativa bördor för tjänsteutövare (se avsnitt 3.13).

De allra flesta tjänster i de verksamheter som omfattas av vårt uppdrag torde ha sådan karaktär att de inte omfattas av tjänstedirektivet. Det går dock inte att generellt uttala sig vilka tjänster som skulle kunna omfattas av tjänstedirektivet. Av EU-domstolens praxis följer att vid frågan om en viss verksamhet, särskilt verksamhet som är offentligt finansierad eller tillhandahålls av offentliga enheter, utgör en tjänst ska bedömningen göras från fall till fall mot bakgrund av respektive verksamhets utmärkande drag, särskilt hur de tillhandahålls, organiseras och finansieras i den berörda

³³ Ekonomistyrningsverket, Avgift för kopia av allmän handling, 2005.

medlemsstaten (se avsnitt 3.13). Enligt EU-domstolens rättspraxis är det viktigaste med betalningen att den utgör en ekonomisk ersättning för det utförda arbetet. Eftersom bedömningen ska göras från fall till fall är det inte uteslutet att vissa tjänster skulle kunna omfattas av tjänstedirektivet. Detta torde dock inte utgöra några problem eftersom vi i vårt förslag respekterat reglerna om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet (se avsnitt 6.3–6.5).

6.12 Ikraftträdande

Förslag: Bestämmelserna om att offentlighetsprincipen ska gälla hos privata aktörer bör träda i kraft den 1 januari 2019. Handlingar som kommit in till eller upprättats hos enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ OSL fram till denna dag ska inte omfattas av reformen.

Ett införande av offentlighetsprincipen hos privata aktörer kräver vissa förberedelser efter det att lagförslaget behandlats i riksdagen. Utbildningsinsatser måste genomföras, rutiner för hantering av allmänna handlingar skapas och arkiveringsmöjligheter ordnas. Beroende på verksamhetens omfattning kan förberedelserna vara olika omfattande. Privata aktörer som ska omfattas av offentlighetsprincipen bör därför ges en möjlighet att anpassa sin verksamhet till ett, för många av dem, helt nytt regelverk. Vi bedömer därför att privata aktörer bör ges en möjlighet att anpassa sin verksamhet under en period av ett år efter det att lagförslaget behandlats i riksdagen och innan det träder i kraft. Vi föreslår därför att de författningsändringar som föranleds av förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Av principiella skäl bör den nya regleringen inte gälla handlingar som kommit in till eller upprättats hos de privata aktörerna före ikraftträdandet. Det skulle också bli en stor administrativ börda om alla hos privata aktörer befintliga handlingar skulle omfattas av offentlighetsprincipen. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse av innebörd att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar inte ska omfatta handlingar som kommit in till eller upprättats hos privata aktörer före den 1 januari 2019.

7 Konsekvensbeskrivning

7.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav

I kommittéförordningen (1998:1474) finns i 14–15 a §§ bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Enligt 14 § ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i dessa avseenden anges i betänkandet (15 §).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a §).

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla bl.a.

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutande-rätt grundar sig på,
- uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 §, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

- antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Regeringen har i våra direktiv angivit att beskrivningen enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska avse konsekvenser för små, medelstora och stora företag och huvudmän utifrån storlek på enheter och driftsform samt för deras arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Beskrivningen ska också innehålla en redovisning av hur den administrativa bördan påverkar utförarna. Av redovisningen ska vidare framgå hur förslagen påverkar kvinnor och män, pojkar och flickor, som är patienter, barn, elever och andra brukare, liksom hur utbudet av privata utförare inom de olika verksamhetsformerna kommer att påverkas. Beskrivningen ska även inkludera en uppskattning av kostnader för att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial för att underlätta de privata utförarnas tillämpning av offentlighetsprincipen, sekretessregleringen och arkivlagen (1990:782).

I de följande avsnitten redogör vi för de aspekter som vi anser vara relevanta i sammanhanget.

7.2 Våra förslag

Våra förslag innebär att offentlighetsprincipen ska införas i offentligt finansierad privat utförd välfärd. Enskilda juridiska personer som driver sådan verksamhet ska med vissa undantag jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Förslaget medför att enskilda juridiska personer ska iaktta reglerna i offentlighets- och sekretesslagen om hanteringen av allmänna handlingar. Vidare ska tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarskydd gälla.

Arkivlagen görs tillämplig på arkiven hos enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad välfärd. Den kommunala arkivmyndigheten ska vara arkivmyndighet för kommunala verksamheter som överlåtits till en privat utförare. För landstingskommunala verksamheter är det arkivmyndigheten i landstingen som ska vara arkivmyndighet.

7.3 Konsekvensanalys

7.3.1 Problemet och vad som ska uppnås

Utvecklingen de senaste tio åren visar att kommuner och landsting i allt större utsträckning köper verksamhet av privata aktörer i stället för att utföra verksamheten i egen regi (se kapitel 4). Utvecklingen har medfört att möjligheten till insyn har minskat. En av hörnstenarna i det svenska demokratiska samhället är offentlighetsprincipen som ger medborgarna insyn i offentlig verksamhet. Den urholkning av offentlighetsprincipen som skett genom att allt mer offentligt finansierad verksamhet bedrivs i privat regi kan upplevas som problematisk av flera skäl (se avsnitt 6.3).

Den minskade insynen innebär att allmänhetens möjlighet till kontroll av medelsförvaltningen i dessa offentligt finansierade verksamheter också minskat. Syftet med att införa offentlighetsprincipen hos privata aktörer är att ge allmänheten möjlighet att kontrollera hur våra gemensamma tillgångar används i dessa offentligt finansierade verksamheter.

Under senare år har det i medierna vid ett flertal tillfällen rapporterats om brister inom exempelvis hemtjänst, äldreomsorg och förskoleverksamhet.¹ Medierapporteringen visar att brister kan förekomma både i offentliga och i privata verksamheter. Syftet med vårt förslag är därför också att skapa förutsättningar för granskning av offentligt finansierade verksamheter i samma utsträckning hos privata som hos offentliga aktörer.

7.3.2 Alternativa lösningar

Ett alternativ till våra förslag är att offentlighetsprincipen inte införs hos privata aktörer inom välfärden utan att allmänhetens möjlighet till insyn i huvudsak tillgodoses genom kommunernas och landstingens kontroll och uppföljning samt deras skyldighet att tillförsäkra sig information då verksamheter överläts genom avtal, jfr 3 kap. 19 och 19 a §§ kommunallagen (1991:900), KL. Vi

¹ www.svt.se/ug/lag-pa-golvet-i-over-ett-dygn
www.dn.se/stories/stories-sthlm/missforhallandena-inom-aldrevarden/
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=99&artikel=5634921>
www.svt.se/ug/knackebro-d-och-vatten

har i avsnitt 6.3 och 6.6.2 utvecklat varför denna lösning inte är tillfredsställande.

Enligt våra förslag ska det finnas ett generellt undantag från att tillämpa offentlighetsprincipen för fysiska personer. Ett alternativ till våra förslag är därför att detta generella undantag omfattar fler privata aktörer. Ett sådant utvidgat generellt undantag skulle även kunna omfatta vissa juridiska personer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning. Ett undantag skulle kunna göras utifrån den offentligt finansierade verksamhetens omsättning eller antalet anställda i den. Vi har argumenterat kring dessa möjliga undantag, se avsnitt 6.4.2, men kommit fram att de inte är lämpliga.

Vi har föreslagit undantag för privata aktörer som bedriver vissa särskilda verksamheter, se avsnitt 6.5.1 och 6.5.2. Ett alternativ skulle kunna vara att fler verksamheter undantas från offentlighetsprincipens tillämpningsområde. Som anförs i avsnitt 6.3 är det emellertid inte någon tillfredsställande lösning mot bakgrund av offentlighetsprincipens syften.

Ett annat alternativ är att införa offentlighetsprincipen i en begränsad omfattning genom att den i stället endast görs tillämplig på vissa slag av handlingar hos privata aktörer. Vi har övervägt denna lösning, se avsnitt 6.5.3, men kommit fram till att den inte är lämplig.

Slutligen skulle ett alternativ till våra förslag kunna vara att insyn i de offentligt finansierade verksamheterna möjliggörs på något annat sätt än genom att offentlighetsprincipen införs. Inte heller den lösningen har vi funnit tillräcklig (se avsnitt 6.6).

7.3.3 Vilka berörs av regleringen

Privata aktörer

I kapitel 4 har vi redogjort för tillgänglig statistik för privata aktörer som driver offentligt finansierad välfärd. Dessa kommer naturligtvis att påverkas mest av våra förslag.

Som vi framhållit i kapitel 4 fanns det cirka 3 600 unika privata aktörer i landstingen år 2014. Samma år fanns det i kommunerna cirka 4 400 unika privata aktörer som bedrev verksamhet som omfattas av vårt uppdrag (se avsnitt 4.2 och 4.3).

Privata aktörer varierar i storlek och driver sin verksamhet i olika driftsformer, som t.ex. handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening, registrerat trossamfund, stiftelse och aktiebolag. För mer detaljerad statistik hänvisas till kapitel 4.

Brukare

Förslaget berör också brukare som nyttjar någon av tjänsterna i den offentligt finansierade, privat utförda verksamheten inom välfärden genom att uppgifter om dem hamnar i allmänna handlingar.

I kapitel 4 har vi redogjort för tillgängliga uppgifter om brukare i den offentligt finansierade, privat utförda välfärden. Som ett exempel kan nämnas att andra utförare än landsting och region svarade för 44 procent av alla besöken (eller 18 miljoner besök) i primärvården år 2014.² Som ett annat exempel kan nämnas att 19 procent av förskolebarn var inskrivna på en fristående sådan och att cirka 45 procent av kursdeltagare på kommunal vuxenutbildning studerade hos en annan anordnare än kommun (se avsnitt 4.3).

Kommuner och landsting

Våra förslag påverkar även kommuner och landsting där privata aktörer förekommer. De allra flesta kommuner och landsting kommer att påverkas bl.a. därför att den kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheten föreslås bli arkivmyndighet för arkiven hos privata aktörer som omfattas av våra förslag.

Allmänheten

Genom att offentlighetsprincipen införs hos enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad välfärd berörs även allmänheten av våra förslag genom att den ges rätt till insyn i en sådan verksamhet.

² SKL, Köp av verksamhet, kommuner, landsting och regioner 2006–2014, s. 41.

Anställda och uppdragstagare

Förslaget innebär att meddelarskydd ska införas för anställda och uppdragstagare i privat utförda offentligt finansierade verksamheter. Förslaget får därför betydelse för dessa grupper.

Staten

Vissa myndigheter kan komma att påverkas av våra förslag. Främst bedöms det att tillsynsmyndigheter kan påverkas. Våra förslag torde också kunna ge viss effekt på Bolagsverkets verksamhet avseende hanteringen av allmänhetens framställningar om utlämnande av privata aktörers ekonomiska handlingar som finns hos myndigheten. Eftersom offentlighetsprincipen möjliggör för allmänheten att vända sig direkt till privata aktörer med begäran om utlämnande av allmänna handlingar, torde allmänhetens intresse av att begära ut de allmänna handlingar om privata aktörer som kan finnas hos myndigheter minska. Offentlighetsprincipen skulle, som nämnts i avsnitt 6.3, kunna resultera i att fler missförhållanden och brister kommer till tillsynsmyndigheternas kännedom, vilket kan resultera i fler tillsynsärenden hos dessa.

Privata aktörer ska tillämpa avgiftsförordningen, vilket innebär att deras beslut om avgiftsuttag kan överklagas till Skatteverket som därmed skulle kunna påverkas av våra förslag.

Förslaget kan även påverka domstolar genom att antalet mål om utlämnande av allmänna handlingar i förvaltningsdomstolar kan komma att öka.

Genom att enskilda juridiska personer jämställs med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen, kommer även deras hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar att vara underkastad Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns (JK) tillsyn.³ Dessa myndigheter kan därför också komma att beröras av förslaget.

³ Se 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 3 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

7.4 Konsekvenser för privata aktörer

Enligt våra förslag ska offentlighetsprincipen införas hos privata aktörer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom välfärden. Offentlighetsprincipen har som tidigare nämnts flera beståndsdelar (se avsnitt 3.1) men av intresse här är främst principen om allmänna handlingars offentlighet samt meddelarskyddet. Det är framför allt principen om allmänna handlingars offentlighet som kommer att få konsekvenser för privata aktörer. Med uttrycket offentlighetsprincipen i texten nedan avses främst det snävare begreppet handlingsoffentligheten.

Nya krav kommer att ställas på privata aktörer med anledning av offentlighetsprincipens införande

Offentlighetsprincipen innebär, som framgått av avsnitt 3.1. och 6.9, att vissa nya krav kommer att ställas på privata aktörer inom välfärden.

Privata aktörer blir skyldiga att hantera allmänna handlingar enligt kraven i offentlighets- och sekretesslagen, dvs. registrera och/eller hålla allmänna handlingar i den offentligt finansierade delen av sin verksamhet ordnade. I praktiken innebär det att det för varje dokument i verksamheten måste fastställas om handlingen hör till den offentligt finansierade delen, om det är en allmän handling och om den måste registreras. Handlingar som inte behöver registreras ska hållas ordnade. Varje privat aktör måste därför ha rutiner för daglig hantering av allmänna handlingar på föreskrivet sätt.

Privata aktörer ska vidare ta emot allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och göra sekretessprövningar av innehållet i de efterfrågade handlingarna. I praktiken innebär det att den privata aktören ska ta emot framställningen, fastställa vilken handling som efterfrågas och avgöra om den hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten, om den är en allmän handling, leta efter handlingen, ta fram den, besluta om handlingen kan lämnas ut med hänsyn till sekretessbestämmelser, lämna ut den för påseende på plats (alternativt kopiera den) eller besluta om att inte lämna ut handlingen, ta betalt (alternativt fakturera för kopior) och bokföra betalningen. Personalen som kommer

att hantera offentlighetsprincipen måste få adekvat utbildning. Varje privat aktör ska också se till att en begäran om rätt att ta del av en allmän handling kan behandlas skyndsamt. Även om vi inte föreslagit någon särskild bestämmelse om tillgänglighet för privata aktörer har de ändå en skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att framställningar om handlingsutlämnande kan behandlas även under semesterperioder och enskilda personers frånvaro (se avsnitt 6.10.5).

Enligt våra förslag ska privata aktörer också omfattas av arkivlagen. De ska arkivera och bevara allmänna handlingar under en viss tid. De ska även upprätta arkivbeskrivning av sina allmänna handlingar (4 kap. 2 § OSL och 6 § arkivlagen). Arkiven hos privata aktörer blir underkastade tillsyn av arkivmyndigheten, vilket innebär att arkivmyndigheten kan ställa krav på hur arkiveringen ska göras. Privata aktörer kommer säkerligen också att bli föremål för tillsynsbesök av arkivmyndigheten vilket kan kräva viss arbetsinsats från aktörerna. Beroende på befintliga förhållanden i verksamheten kan arkivsystem behöva byggas upp alternativt byggas ut.

Offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagen är nya regelverk för privata aktörer att förhålla sig till. Deras offentligt finansierade verksamhet kommer genom offentlighetsprincipens införande att växla från ingen offentlighet till offentlighet förutsatt att ingen sekretess gäller. Vissa insatser för att anpassa verksamheten till offentlighetsprincipens krav blir därför troligtvis nödvändiga. Vissa administrativa arbetsuppgifter kommer att tillkomma för att privata aktörer ska kunna leva upp till offentlighetsprincipens krav. Offentlighetsprincipen kommer därför att resultera i en ökad administrativ börda och därmed vissa kostnader för privata aktörer.

Generellt om offentlighetsprincipens kostnader för privata aktörer

Som redan konstaterats kommer de nya kraven att resultera i en ökad administrativ börda och kostnader för privata aktörer. Vad kostnaderna i verkligheten kommer att uppgå till är emellertid mycket svårt att uppskatta. Svårigheten beror på flera faktorer.

Som den översiktliga bilden av privata aktörer inom välfärden visade i kapitel 4 finns det ingen heltäckande statistik för privata aktörer verksamma inom den offentligt finansierade välfärden. Uppgifter i olika register kan dessutom vara missvisande när registret utgår från verksamheter och inte från privata aktörer. En privat aktör kan driva flera offentligt finansierade verksamheter, ibland i flera olika kommuner eller landsting, varför det föreligger risk för att en privat aktör kan vara registrerad flera gånger. Dessutom är statistiken inte tillförlitlig vad gäller privata aktörer som driver verksamhet av begränsad omfattning. Kommuner och landsting behöver inte, men kan, rapportera köp av verksamhet av privata aktörer understigande vissa belopp varför uppgifterna om dessa blir bristfälliga (se kapitel 4).

Av den befintliga, om än bristfälliga, statistiken som finns på området framträder dock en otvetydig bild om de privata aktörerna som berörs av våra förslag. Skillnaderna mellan dem är stora. De driver sin verksamhet i alla tänkbara driftsformer, t.ex. som ideell förening, ekonomisk förening, handelsbolag, stiftelse, aktiebolag, s.k. fåmansaktiebolag och stora koncerner. Ägarbilden är också splittrad. Vissa privata aktörer ägs av brukarna själva, t.ex. föräldra-köoperativ som driver förskoleverksamhet, andra ägs av riskkapitalister och utländska ägare. Vissa privata aktörer är icke-vinstburna, andra är vinstdrivande. Omfattningen på verksamheterna varierar också stort, från verksamheter med en eller ett fåtal anställda och en mycket liten omsättning till stora koncerner med tusentals anställda och en omsättning i mångmiljardklass (se kapitel 4). Vissa verksamheter har endast en eller ett fåtal brukare medan andra kan ha tusentals brukare.

En rimlig slutsats av detta blir därför att administrationen och kostnaden som föranleds av offentlighetsprincipens införande kommer att variera stort mellan privata aktörer beroende på arten av verksamheten som bedrivs, formen den bedrivs i, den organisatoriska och administrativa uppbyggnaden i företaget, storleken på den offentligt finansierade delen av verksamheten, antalet arbetsställen, brukare och anställda m.m. Administrationen och kostnaden kommer också att variera beroende på hur hanteringen av handlingar i en offentligt finansierad privat utförd verksamhet varit organiserad fram till reformens införande.

Inledningsvis redogjordes för arbetsuppgifter som kan tillkomma genom offentlighetsprincipens införande. Offentlighetsprincipen innebär emellertid inte endast helt nya administrativa uppgifter för de privata aktörerna utan anknyter också till den hantering av handlingar som de under alla omständigheter måste sköta för att kunna bedriva sin offentligt finansierade verksamhet. Flera faktorer talar därför för att den ökade administrationen och kostnaden för hanteringen av offentlighetsprincipen inte bör över-skattas.

Inledningsvis måste det understrykas att inte alla handlingar i ett företag som bedriver offentligt finansierad verksamhet i välfärden blir allmänna. Den första avgränsningen är att det endast är de handlingar som hör till den del av verksamheten som är offentligt finansierad som kommer att omfattas av offentlighetsprincipen. En andra avgränsning ligger i att alla handlingar som förekommer i den offentligt finansierade delen av verksamheten inte kommer att bli allmänna. Som tidigare redogjorts i avsnitt 3.1 är det endast handlingar och upptagningar som är upprättade hos eller som kommit in till en privat aktör som omfattas av offentlighetsprincipen. De handlingar och upptagningar som kommer att omfattas av offentlighetsprincipen blir därmed avgränsade.

Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med en privat utförare ska kommunen respektive landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (3 kap. 19 a § KL). För privata utförare som bedriver sådan verksamhet innebär det i praktiken att de när en kommun efterfrågar information som omfattas av avtalet, ska kunna presentera den. Redan däri finns således ett krav på att informationen som tillhör den offentligt finansierade verksamheten hålls ordnad och lättåtkomlig. Steget från att hålla informationen ordnad till att hålla handlingar ordnade framstår inte som stort.

För vissa dokumenttyper ställs enligt andra bestämmelser krav på hur de ska hanteras och bevaras. Som exempel kan nämnas journalhandlingar inom hälso- och sjukvården och ekonomiska handlingar som hör till företagets räkenskaper.

Enligt patientdatalagen (2008:355), PDL, som tillämpas av såväl privata som offentliga vårdgivare, åligger det varje vårdgivare att föra patientjournal för varje patient som vårdas och patientjournalen ska

som huvudregel bevaras minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen (3 kap. 1 och 17 §§ PDL), se avsnitt 3.6.2. Eftersom det redan i dag finns krav på hur privata aktörer verksamma inom hälso- och sjukvården ska hantera patientjournaler i sin verksamhet, kommer offentlighetsprincipens inverkan på administrationen i denna del att vara begränsad.

Privata aktörer som föreslås tillämpa offentlighetsprincipen är företag som utövar näringsverksamhet och de är i de allra flesta fall bokföringsskyldiga. Bokföringslagen (1990:1078), BL, ställer krav på att räkenskapsinformation som ligger till grund för årsredovisningen eller årsbokslutet ska bevaras på ett läsbart sätt. Dokumenten som används för att bevara räkenskapsinformationen ska vara varaktiga, lättåtkomliga och bevaras fram till och med det sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades (7 kap. 1 och 2 §§ BL, se avsnitt 3.14.1).

Under förutsättning att privata aktörer har en administration som lever upp till de krav som ställs enligt gällande bestämmelser bör den ökade administrationen som offentlighetsprincipen innebär inte bli alltför betungande.

Det måste också beaktas att det ligger i varje företags eget intresse att ha god ordning på sina handlingar, oavsett om offentlighetsprincipen ska tillämpas eller ej. Många företag har också sådan ordning vilket naturligtvis kommer underlätta övergången till offentlighetsprincipen.

Offentlighetsprincipen kommer dock, som berörts ovan, också att medföra några helt nya administrativa arbetsuppgifter för privata aktörer. Utöver kravet på att allmänna handlingar ska hållas ordnade, vilket redan gäller för vissa handlingstyper, ska vissa allmänna handlingar registreras. Hur många allmänna handlingar som varje privat aktör kommer registrera är svårt att uppskatta. Antalet kommer att beror på bl.a. verksamhetens omfattning, typ av verksamheten som bedrivs, antal brukare som berörs av verksamheten m.m. Vi har föreslagit att vissa typer av handlingar i ett antal verksamhetsområden ska undantas registreringsskyldigheten (se avsnitt 6.9.2). Dessa handlingstyper torde höra till de vanligast förekommande handlingarna i de verksamheter som berörs, vilket naturligtvis bidrar till att begränsa kostnaderna för privata aktörer verksamma inom dessa områden.

Offentlighetsprincipen innebär också som redan nämnts att privata aktörer ska vara tillgängliga för allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. Detta ställer till en början krav på att de privata aktörer som ska tillämpa offentlighetsprincipen, för att kunna leva upp till tryckfrihetsförordningens och offentlighets- och sekretesslagens krav, måste ha viss beredskap för att ta emot allmänhetens framställningar. Denna beredskap kan komma att medföra vissa svårigheter i verksamheter av mer begränsad omfattning med få anställda. I praktiken kan det innebära att verksamheten inte kan lämnas obebakad under någon längre period och att någon ur personalen därför alltid måste vara tillgänglig. Detta krav kan naturligtvis leda till vissa kostnader för privata aktörer. Det är dock svårt att i dagsläget uppskatta vad denna kostnad kommer att uppgå till.

Ett annat krav är att de privata aktörerna måste hantera framställningar om utlämnande av handlingar. Det går inte att uppskatta hur många framställningar som varje privat aktör kommer att behöva hantera. Sannolikt kommer allmänhetens intresse att begära ut allmänna handlingar från privata aktörer att variera beroende på vad för slags tjänster som aktören erbjuder och över tid. Ett rimligt antagande är också att intresset kan vara störst när offentlighetsprincipen införs eller när något missförhållande uppdagas. De privata aktörernas arbetsbörda att lämna ut allmänna handlingar kommer därför att skilja sig åt inte bara mellan aktörerna sinsemellan, utan även över tid för varje privat aktör. Detta medför att även kostnaden för detta arbetsmoment är svår att uppskatta. Det kan i sammanhanget också nämnas att det finns vissa sätt för privata aktörer att begränsa kostnaden för denna arbetsuppgift. Organ som tillämpar offentlighetsprincipen upptäcker med tiden vilka handlingar som blir mest efterfrågade av allmänheten. Dessa handlingar kan då, i de fall det är tillåtet enligt dataskyddsregler eller sekretessbestämmelser, läggas ut på aktörernas webplatser vilket bör medföra att den praktiska hanteringen blir enklare.

Vi vill också särskilt poängtera att syftet med offentlighetsprincipen inte är att öka det administrativa merarbetet för privata aktörer utan att skapa förutsättningar för bättre kontroll av bl.a. medelsförvaltningen i dessa offentligt finansierade verksamheter. Mot bakgrund av att det rör sig om skattefinansierad verksamhet som riktar sig till skyddsvärda grupper är förslaget angeläget och vi

har därför, som det framgår av avsnitt 6.3, också gjort bedömningen att konsekvenserna av kraven är rimliga.

Kostnadsuppskattning

Som framhållits inledningsvis och som föregående genomgång visar är det svårt att uppskatta vad införandet av offentlighetsprincipen kommer att kosta varje privat aktör inom den offentligt finansierade delen av välfärden. Vi anser emellertid att en mycket grov uppskattning av kostnaderna ändå måste presenteras för att kraven i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska uppfyllas.

Ett sätt att uppskatta kostnaderna är att titta på kostnader för andra organ för vilka offentlighetsprincipen har införts. År 1995 infördes offentlighetsprincipen i företag där kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande (se avsnitt 6.3.1). När offentlighetsprincipen infördes i dessa kommunala företag utgjorde den, på samma sätt som för nu aktuella privata aktörer, ett nytt regelverk. År 2004 presenterade Statskontoret en rapport om vad offentlighetsprincipen kostade när den infördes och vad den årligen kostat dessa företag.⁴ Även om rapporten är gammal kan den ändå ge en viss antydning av vad kostnaden för berörda privata aktörer skulle kunna bli.

I rapporten presenterades uppgifter från elva tillfrågade kommunala företag av varierande storlek.⁵ Vissa av de tillfrågade företagen hade gjort investeringar för att införa offentlighetsprincipen. I genomsnitt hade de haft kostnader om cirka 270 000 kronor för investeringar och cirka 9 000 kronor för personalutbildningar. Av de elva företagen hade dock sju stycken (64 procent) inte haft någon investeringskostnad eller kostnad för utbildning av personalen. Ett företag (motsvarande 9 procent) hade en investeringskostnad om 10 000 kronor och två företag (motsvarande 18 procent) om

⁴ Statskontorets publikation 2004:14

www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2004/200414.pdf

⁵ Företagen hade 6 anställda (Stockholms stadshus AB), 10 anställda (Förvaltnings AB Framtiden), 120 anställda (Göteborgs Stadsteater AB), 250 anställda (AB Familjebostäder), 265 anställda (SL Infrateknik AB), 362 anställda (Stockholms Stadsteater AB), 555 (Kulturkoncernen i Malmö AB inkl. DB), 569 anställda (Stockholms Vatten AB), 967 (Göteborgs Energi AB) respektive 1010 anställda (Göteborgs Hamn AB).

215 000 kronor. Ett företag utmärkte sig med en investeringskostnad om 2 500 000 kronor. Endast ett av företagen behövde göra en nyanställning av personal och ett annat företag hade en projektanställning under 8 månader.

Många av de tillfrågade kommunala företagen hade under de åtta åren som hade gått sen offentlighetsprincipen infördes haft mycket få frågor från allmänheten och framställningar om utlämnande av allmänna handlingar. De tillfrågade elva kommunala företag uppskattade att de i genomsnitt ägnade 1,3 promille av sin årsarbetstid till hantering av allmänhetens frågor och utlämnande av allmänna handlingar. Dock uppskattade fyra av elva företagen (36 procent) att de ägnade mindre än 0,01 promille av sin årsarbetstid åt denna uppgift. Detta kan jämföras med statliga myndigheter som, enligt samma rapport, uppskattade att de ägnade 1,0 promille av sin årsarbetstid till hantering av allmänhetens frågor och utlämnande av allmänna handlingar.

Statskontoret uppskattade att den årliga kostnaden för offentlighetsprincipen för de samtliga 1 439 kommunala företagen år 2004 uppgick till totalt 30 miljoner kronor.

Utifrån uppgifterna i Statskontorets rapport kan vissa paralleller dras till införandet av offentlighetsprincipen i offentligt finansierade, privat utförda verksamheter inom välfärden. Vi vill emellertid särskilt understryka att skillnaderna mellan privata aktörer är så stora att någon fullständig och entydig bild av konsekvenserna för dessa inte kan presenteras. Kostnaderna nedan bör följaktligen ses som en mycket grov uppskattning.

Den dagliga hanteringen av allmänna handlingar i en offentligt finansierad verksamhet innefattar registrering av allmänna handlingar (inkl. hålla allmänna handlingar ordnade), hantering av allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och arkivering av allmänna handlingar. Av skäl som tidigare anförts bör enligt vår mening inte allt betraktas som helt nya arbetsuppgifter för privata aktörer. Arbetsinsatsen kommer att variera stort mellan aktörerna, främst beroende på verksamhetens omfattning och antal brukare. Många privata aktörer med begränsade verksamheter har troligen inte en särskilt anställd administratör, medan aktörer med större verksamheter troligen har personal som utför administrativa arbetsuppgifter. Om uppgifter som Statskontoret presenterade för kommunala företag applicerades på privata aktörer

skulle de allra flesta kunna klara av övergången till offentlighetsprincipen utan att behöva nyanställa någon. Ett fåtal privata aktörer kan dock komma att behöva anställa en registrator/administratör.

Om siffrorna för de kommunala företagen och för de statliga myndigheterna avseende hanteringen av allmänhetens frågor och framställningar om utlämnande av allmänna handlingar skulle tillämpas på nu aktuella privata aktörer, skulle 1,0–1,3 promille av årsarbetstiden i genomsnitt ägnas till dessa arbetsuppgifter. Enligt vår mening tyder detta på, även med beaktande av att förhållandena i de jämförda verksamheterna inte är helt likvärdiga, att de privata aktörernas arbetsbörda med anledning av allmänhetens frågor och framställningar om utlämnande av allmänna handlingar torde vara begränsad. Skyldigheten att lämna ut uppgifter ur allmänna handlingar enligt 6 kap. 4 och 5 §§ OSL bör kunna anses ingå i denna arbetsbörda. Så länge inga missförhållanden uppmärksammas eller något ovanligt inträffar som riktar allmänhetens och mediernas intresse mot den privata aktören torde de allra flesta privata aktörer ha få förfrågningar och framställningar att hantera. Det kan samtidigt antas att allmänhetens intresse för privata aktörers verksamheter är något större än för jämförliga kommunala verksamheter. Ett antal av de förfrågningar och framställningar som privata aktörer ändå kommer behöva hantera kommer troligen inte heller vara särskilt tidskrävande på grund av gällande sekretessbestämmelser på området (t.ex. för uppgifter om enskilda personer inom hälso- och sjukvården, omsorgen, vuxenutbildningen eller övriga verksamheter reglerade i skollagen). Vad som kan bli mer tidskrävande, och därmed dyrare för privata aktörer, är utlämnande av uppgifter som ligger i gränsområdet till vad som kan sekretessbeläggas. Med beaktande av det nu sagda torde privata aktörers kostnader för hanteringen av allmänhetens förfrågningar och framställningar om utlämnande bli tämligen begränsade. Med utgångspunkt i kostnadsberäkningarna för kommunala företag och statliga myndigheter (1,0–1,3 promille) och med viss anpassning för skillnaderna mellan förhållandena i verksamheter som drivs av det allmänna kontra privata aktörer, kommer privata aktörer troligen behöva ägna avsevärt mindre än 1 procent av sin årsarbetstid åt hanteringen av allmänhetens framställningar.

Övergången till offentlighetsprincipen kräver, som redan berörts, viss anpassning av verksamheten. Motsvarande uppgifter för kom-

munala företag framstår dock inte som tillämpliga på privata företag då det av Statskontorets rapport också framgår att kommunala företag hade börjat anpassa sin verksamhet till offentlighetsprincipen innan den infördes officiellt, något som knappast är fallet med nu aktuella privata aktörer. De allra flesta, om inte alla, privata aktörer kommer sannolikt att ha vissa investeringskostnader och kostnader för personalutbildning.

Många privata aktörer med inga eller få anställda kommer rimligen att ha en så begränsad hantering av allmänna handlingar att det inte kommer finnas något behov av dyra system. Det som kommer krävas i de allra flesta fallen blir därför en särskild pärm för allmänna handlingar och en person som ser till att i den ha en sökbar ordning på handlingarna. Vi bedömer också att efterfrågan från allmänheten för de flesta av dessa arbetsställen torde bli så liten att det inte behövs några investeringar i lokalerna. Den investering som krävs är främst personalutbildning, som kan kosta mindre än 10 000 kronor per driftsställe.⁶ Där tillkommer att viss vidareutbildning kan behövas, men dessa kostnader uppskattas vara mycket små.

Privata aktörer med verksamheter av större omfattning, med fler driftsställen och brukare, kommer troligen ha betydligt fler allmänna handlingar att hantera. Här kan det behövas investeringar i datasystem, lokaler samt mer omfattande personalutbildning. Det kan dessutom behövas en utredning om hur den interna organisationen ska anpassas till de nya kraven. De investeringar som krävs kan därför, utifrån uppgifterna i Statskontorets rapport, grovt uppskattas till någonstans mellan 100 000 och 300 000 kronor per driftsställe. Här får det också beaktas att ju fler driftsställen en privat aktör har, desto större besparande effekt kan stordriften få, vilket kan bidra till en lägre kostnad per driftsställe.

Den genomsnittliga årliga kostnaden som uppskattades av Statskontoret för de 1 439 kommunala företagen var cirka 20 000 kronor år 2004 (30 miljoner kronor/1 439 företag), vilket med uppräkningsindex för inflation sedan 2004 i dag motsvarar cirka 22 500 kronor. Denna kostnad visar att den årliga hanteringen av offentlighetsprincipen i normalfallet inte bör vara särskilt dyr. Det går dock inte att generellt använda denna uppgift vid beräkning av kostnaderna för privata

⁶ Som ett exempel kan nämnas att det på nätet erbjuds en tvådagarskurs i offentlighetsprincipen för cirka 9 000 kronor exklusive mervärdesskatt.

aktörer verksamma inom den offentligt finansierade välfärden. Den enkla anledningen är den stora variationen som finns mellan dessa. Den kostnad som Statskontoret beräknade bör snarare ses som ett exempel på vad offentlighetsprincipen kan kosta i ett genomsnittligt företag som tillämpar den.

En annan kostnad som kommer att uppstå med anledning av införande av offentlighetsprincipen är kostnaden för kopiering av de allmänna handlingar som lämnas ut. Vi har föreslagit att privata aktörer ska omfattas av avgiftsförordningen och därmed ska ta betalt för kopior. De avgifter för kopior av allmänna handlingar som föreskrivs i avgiftsförordningen är beräknade med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för framställning och distribution. Kostnader för material och expediering ska täckas, däremot inte kostnader för den tid som går åt för att ta fram uppgifterna. En del av kostnaderna för utlämnande av kopior av allmänna handlingar bör därför kunna bli självfinansierade och därmed inte i någon nämnvärd omfattning belasta privata aktörer som ska tillämpa offentlighetsprincipen.

Sammanfattande konklusion

Enligt våra direktiv ska vi bl.a. redovisa hur den administrativa bördan påverkar de privata aktörerna. Här ligger en beskrivning av aktörernas administrativa kostnader och andra kostnader som våra förslag medför. Redovisningen ovan under rubriken *Kostnadsuppskattning* syftar till att ge en mer allmän bild av vilka kostnader som kan följa av att offentlighetsprincipen införs. Av det underlag som vi haft tillgång till är det emellertid svårt att för olika slags aktörer närmare ange vilka kostnader som kan uppstå. Det beror bl.a. på att förhållandena för olika aktörer skiljer sig mycket åt. En del aktörer är mycket stora medan andra är små. Antalet handlingar hos olika aktörer varierar i stor utsträckning. Vissa aktörer hanterar förhållandevis många handlingar, men det finns också aktörer hos vilka det inte förekommer så många handlingar. Antalet brukare i förhållande till aktörerna varierar också. Ett ytterligare skäl till att det är svårt att beräkna kostnader är att det knappast är möjligt att uppskatta hur många framställningar som aktörerna kommer att få om utlämnande av handlingar. Men ett rimligt antagande är att det i

vart fall efter ett tag när lagstiftningen har ”satt sig”, kommer att bli få framställningar.

De nya arbetsmoment som våra förslag kommer att föranleda avser som belysts ovan, registrering m.m. av handlingar, hantering av utlämnandefrågor m.m. och arkivering av handlingar.

De kostnader som förslagen kommer att föranleda är i huvudsak hänförliga till nämnda arbetsmoment. Dessutom kommer det att krävas utbildning i regelverket och vissa investeringskostnader. Sistnämnda kostnader är i princip engångskostnader. Det är vidare uppenbart att hanteringen av handlingar till en början kommer att ta något längre tid innan personalen är upplärd. Denna merkostnad är också i huvudsak en engångskostnad som lämpligen kan räknas in i utbildningskostnaderna.

När det gäller kostnadsökningar till följd av att offentlighetsprincipen införs hos de *stora* aktörerna kan man enligt vår mening utgå från att dessa kommer att vara endast marginella i förhållande till aktörernas budget i dag. Dessa aktörer torde redan i huvudsak vara rustade för att hantera de särskilda krav som offentlighetsprincipen ställer.

När det gäller *mindre* aktörer, exempelvis en aktör med cirka fem anställda, kan man med utgångspunkt i bl.a. Statskontorets rapport och med uppräknning till dagens penningvärde mycket förenklat genomsnittligt anta att merkostnaderna för offentlighetsprincipens införande skulle kunna uppgå till följande.

- Investeringskostnader cirka 20 000 kronor. Kostnaderna kan dock bli högre om diarietföringsystem måste inköpas och om lokalerna måste anpassas för arkivomhändertagande etc. Det rör sig i dessa fall om engångskostnader.
- Utbildningskostnader cirka 20 000 kronor som en engångskostnad.
- Kostnader för registrering m.m. cirka 10 000 kronor per år.
- Kostnader i samband med utlämnandefrågor m.m. cirka 5 000 kronor per år.

När det gäller kostnader för arkivering, se nästa avsnitt om arkivkostnader.

Särskilt om arkivkostnader

Privata aktörer ska tillämpa arkivlagen och kommer därmed att vara skyldiga att arkivera sina allmänna handlingar enligt ett fastställt regelverk. Någon sådan generell skyldighet finns inte i dag, annat än för vissa specifika handlingar. Det innebär att privata aktörer måste anpassa sin verksamhet till dessa arkivregler.

I föregående avsnitt omnämndes investeringskostnader som även innefattar anpassning av den egna lokalen i enlighet med arkivföreskrifter. När övergången väl skett kommer kostnaden för arkivering att bestå av en årlig kostnad för underhåll av arkivlokalen. Denna kostnad borde vara tämligen begränsad.

Vi föreslår att kommunala och landstingskommunala arkivmyndigheter ska bli arkivmyndigheter för arkiv hos privata aktörer. Detta kommer att resultera i utökade kostnader för de kommunala arkivmyndigheterna som i slutändan kommer att få bäras av de privata aktörerna genom en tillsynsavgift. Arkivmyndigheternas avgiftsuttag torde dock kunna begränsas till finansiering av de faktiska kostnaderna för tillsynsverksamheten (t.ex. för arkivmyndigheternas granskning av privata aktörers rapporter, för regelbundna inspektioner och för uppdatering av registret över privata aktörer som omfattas av arkivlagen). Därmed torde de privata aktörerna inte åläggas ett alltför tungt betalningsansvar. Det är de kommunala och landstingskommunala arkivmyndigheterna som kommer att ha kunskapen om tillsynsverksamhetens faktiska kostnader, varför det är svårt att inom ramen för denna utredning uppskatta vad avgiften kan komma att uppgå till. Den kommer också troligen att variera mellan kommunerna och landstingen.

Om verksamheten vid ett driftsställe läggs ner, kvarstår arkivansvaret hos den juridiska personen. I dessa fall torde några extra arkivkostnader inte uppkomma för den privata aktören. För det fall en privat aktör upphör med sin verksamhet ska arkivet, enligt förslaget, överlämnas till den kommunala alternativt landstingskommunala arkivmyndigheten. Eftersom verksamheten upphör kommer kostnaden för den fortsatta arkivvården därmed inte att belasta någon enskild.

Den kommunala arkivmyndigheten kan även i annat fall besluta att överta arkivet från en privat aktör. I likhet med vad som gäller för Riksarkivet ska den berörda arkivmyndigheten då kunna ta ut

en avgift för detta från den privata aktören, vilket i sin tur innebär en kostnad för denne. Kostnaden är beroende av antalet och typen av handlingar som ska arkiveras. Som exempel kan nämnas s.k. mottagningsavgift för arkiv som överlämnas till Riksarkivet (se avsnitt 3.4). I denna ingår en fast avgift om 2 500 kronor per leverans och rörliga avgifter för t.ex. pappersarkiv om 60 kronor per hyllmeter. Det torde emellertid höra till undantagsfall att ett arkiv övertas från en privat aktör.

Meddelarskyddet

Konsekvenser av införande av meddelarskyddet har analyserats i betänkandet om Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79). Vi ansluter oss till utredningens bedömning att konsekvenserna av införandet av meddelarskyddet ur ekonomisk synvinkel kan förväntas vara små för privata aktörer (a. bet. s. 155 och 156).

7.4.1 Särskilt om privata utförare med verksamheter av begränsad omfattning

Offentlighetsprincipen för med sig nya krav som kan resultera i en ökad administrativ börda och ökade kostnader. Även en begränsad effekt kan för vissa privata aktörer resultera i att offentlighetsprincipen kostar mer än den nytta den skapar. Det är framför allt hos privata aktörer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning som detta kan ske. Privata aktörer med begränsade verksamheter saknar dessutom de stordriftsfördelar, som t.ex. att administrativa kostnader fördelas på fler driftsställen, som privata aktörer med större verksamheter kan ha.

Offentlighetsprincipen skulle, enligt företrädare för privata aktörer, kunna få påtagliga konsekvenser för vissa aktörer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning. Vissa aktörer skulle kunna bli tvungna att lägga ner sin verksamhet eller sälja den till större företag. Enligt vår mening finns det skäl för antagandet att offentlighetsprincipens krav skulle kunna föra med sig oproportionerliga krav på vissa privata aktörer som driver verksamhet av begränsad omfattning. Vi har därför föreslagit ett undantag för

fysiska personer som normalt bedriver verksamhet av begränsad omfattning (se avsnitt 6.4.1). Vi har även föreslagit att vissa juridiska personer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning inte ska omfattas av offentlighetsprincipen (se avsnitt 6.5.1 och 6.5.2).

Vi har därtill övervägt i fall ytterligare undantag kan göras. Exempelvis berördes möjligheten för undantag för privata aktörer som driver verksamhet av begränsad omfattning men i egenskap av juridisk person utifrån antalet anställda eller den årliga omsättningen i företagen. Vi har som redan framgått i avsnitt 6.4.2 emellertid kommit fram till att ytterligare undantag för privata aktörer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning inte bör göras.

För vissa privata aktörer som driver verksamheter av begränsad omfattning och som inte omfattas av något undantag, kan de krav som följer av offentlighetsprincipen leda till en ökad administrativ börda. Vad som emellertid måste beaktas i sammanhanget och som troligen kan bidra till att lätta den administrativa bördan i praktiken är att antalet allmänna handlingar som en sådan privat aktör kommer att hantera troligen blir begränsat. Antalet allmänna handlingar är normalt sammankopplat med verksamhetens omfattning. En fördel som dessa privata aktörer har jämfört med privata aktörer med större verksamheter är också att de kan hålla sin registrering av allmänna handlingar tämligen enkel och därmed begränsa sina kostnader. Även om den administrativa bördan skulle komma att öka för privata aktörer med begränsade verksamheter så torde den sannolikt ändå kunna bäras av dessa aktörer.

7.4.2 Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen

Enligt våra förslag ska offentlighetsprincipen införas hos privata aktörer inom den offentligt finansierade delen av välfärden, vilket i praktiken innebär ökad insyn i dessa verksamheter. Den ökade insynen skulle i vissa avseenden kunna medföra något försämrade konkurrensförhållanden för företagen. I en verksamhet som drivs av en privat aktör kan det finnas vissa uppgifter som ger företaget försteg framför andra företag i samma bransch. Som exempel kan det vara så att företaget har en speciell arbetsmetod eller liknande som är tidseffektiv och kostnadsbesparande. I den mån dessa upp-

gifter inte skulle skyddas av sekretessbestämmelser kan konkurrerande företag begära ut och få del av uppgifterna, vilket kan leda till att företagets konkurrensfördel minskar.

Våra förslag kan emellertid också antas leda till att konkurrens-skadliga missförhållanden avslöjas i något högre grad. En ökad insyn innebär att det blir svårare för företag att genom otillbörliga metoder tillskansa sig konkurrensfördelar.

Privata aktörer som driver offentligt finansierad verksamhet av mer begränsad omfattning kan som redan nämnts i avsnitt 7.4.1 belastas av offentlighetsprincipen i större utsträckning än aktörer med större verksamheter, vilket i viss mån även kan återspeglas på deras konkurrensförmåga.

7.4.3 Andra konsekvenser

När privata aktörer jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen får det konsekvenser också för tillämpningen av viss annan lagstiftning. Prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga. Vidare innebär det att den myndighetsutövande verksamheten blir underkastad JO:s och JK:s tillsyn.⁷

7.4.4 Alternativa lösningar till våra förslag

En alternativ lösning är som tidigare nämnts att något förslag om införande av offentlighetsprincipen hos privata aktörer inte läggs fram. Detta skulle inte föranleda några konsekvenser för privata aktörer.

Ett annat alternativ är att fler privata aktörer eller fler verksamheter undantas från offentlighetsprincipen. Det skulle därför inte bli några konsekvenser för de aktörer som omfattas av ett sådant undantag. Förutom vad som anfördes om svårigheterna med ett mer omfattande undantag i avsnitt 6.4.2 skulle en sådan lösning

⁷ Se 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 3 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

kunna få viss konkurrenssnedvridande effekt samt innebära en risk för att offentlighetsprincipen urholkas.

Ytterligare alternativ är att begränsa offentlighetsprincipen till vissa slag av handlingar i de privatbedrivna offentligt finansierade verksamheterna, något som berördes i avsnitt 6.5.3. Det skulle begränsa ekonomiska konsekvenser för privata aktörer. De skulle dock ändå behöva tillämpa hela regelverket för de dokumenttyper som omfattas, varför kostnadsbesparingen skulle kunna bli obetydlig i sammanhanget.

Slutligen skulle insynen i de aktuella verksamheterna kunna ökas på något annat sätt än genom offentlighetsprincipen. Detta skulle kunna leda till en begränsning av ekonomiska konsekvenser för privata aktörer. Som det har framgått i avsnitt 6.3 och 6.6 är allmänhetens möjligheter till insyn genom bestämmelserna i kommunalagen begränsade. För att komma till rätta med dessa begränsningar skulle det sannolikt krävas en ny reglering som i stora drag skulle likna offentlighetsprincipen varför mycket lite finns att vinna på att utöka insynsmöjligheterna på detta sätt.

7.5 Konsekvenser för offentlig verksamhet

7.5.1 Staten

Genom att offentlighetsprincipen införs hos enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet inom välfärden kommer de att jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att deras beslut att avslå begäran om utlämnande av allmänna handlingar kommer att kunna överklagas till domstol. Vissa överklaganden kommer sannolikt att förekomma, men det är svårt att med någon säkerhet ange den förväntade mängden mål hos domstol som tillkommer till följd av lagändringen. Vi bedömer att den eventuella kostnadsökningen med anledning av förslaget ryms inom domstolsväsendets nuvarande anslagsram.

I dag tillgodoses en del av allmänhetens behov av insyn genom att den kan vända sig till olika berörda myndigheter för att begära utlämnande av allmänna handlingar i ärenden som rör privata aktörer. Vårt förslag innebär att det i stället blir möjligt för allmänheten att vända sig direkt till privata aktörer med begäran om

utlämnande av allmänna handlingar varför färre torde vända sig till de berörda myndigheterna. Det är främst Statens skolinspektion, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Bolagsverket som kan komma att påverkas. Hanteringen av dessa ärenden innebär i dag en viss administrativ kostnad för dessa myndigheter. Som en följd av våra förslag kan denna kostnad minska. Minskningen bedöms dock bli marginell.

Införandet av offentlighetsprincipen kan komma att påverka även Statens skolverk och Socialstyrelsen. Dessa myndigheter svarar för bl.a. stödverksamhet genom sina vägledningar och rekommendationer om hur olika bestämmelser ska tillämpas i praktiken. Det stödmaterial som dessa myndigheter i dag använder för att vägleda aktörer inom det allmännas verksamhet bör även kunna användas av de privata aktörer som nu ska tillämpa bl.a. offentlighets- och sekretesslagen. Vi bedömer därför att den merkostnad som förslaget kan innebära för Skolverkets och Socialstyrelsens stödverksamhet bör kunna rymmas inom myndigheternas befintliga anslag.

Offentlighetsprincipen skulle, som nämnts i avsnitt 6.3, också kunna resultera i att fler missförhållanden och brister kommer till tillsynsmyndigheternas kännedom, vilket kan resultera i fler tillsynsärenden hos dessa.

Genom att privata aktörer omfattas av avgiftsförordningen kommer deras beslut i avgiftsfrågan att kunna överklagas till Skatteverket. Vi bedömer dock att det endast torde vara ett fåtal beslut som överklagas, varför den eventuella kostnadsökningen för Skatteverket torde vara mycket marginell.

Våra förslag innebär att enskilda juridiska personer som driver offentligt finansierad välfärd ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Prövningen av frågan om att lämna ut en allmän handling innefattar myndighetsutövning. Enligt 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän står under myndighetens tillsyn bl.a. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Privata aktörers hantering av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar kommer därmed att underkastas JO:s tillsyn. Enligt motsvarande reglering för JK kommer de även att bli underkastade JK:s tillsyn (3 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn). Det är svårt att med någon säkerhet ange den förväntade mängden ärenden hos

dessa myndigheter till följd av den föreslagna lagändringen. Enligt vår mening torde det dock inte bli någon mätbar ökning av ärenden hos dessa myndigheter.

7.5.2 Kommuner och landsting

Förslagen i betänkandet kommer att påverka kommuner och landsting, främst genom att de kommunala och landstingskommunala arkivmyndigheterna görs till arkivmyndigheter för arkiv hos aktuella enskilda juridiska personer. Därigenom kommer de kommunala och landstingskommunala arkivmyndigheterna också att bli tillsynsmyndigheter för dessa arkiv. Arkivmyndigheternas ansvarsområden utökas och de får fler arbetsuppgifter vilket ofrånkomligt kommer att leda till ökade kostnader.

De flesta kommuner torde kunna utföra denna tillkommande arbetsuppgift utan några större praktiska problem. Det kan emellertid finnas en viss risk för att den utökade arbetsbördan kan komma att bli mer påtaglig i mycket små kommuner. Detta kan dock troligtvis i viss mån vägas upp av att de allra flesta privata aktörer är verksamma i större kommuner (se kapitel 4).

Frågan är därefter hur kommunernas och landstingens ökade kostnader ska finansieras. Det finns två alternativ. Det ena alternativet är att kommunerna och landstingen själva får stå för dessa kostnader, vilket i sin tur innebär krav på antingen ökade statliga bidrag eller ökad kommunal respektive landstingskommunal skatt. Det andra alternativet är att aktuella enskilda juridiska personer åläggs att betala en tillsynsavgift till arkivmyndigheterna.

På senare tid har det ansetts att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter, med full kostnadstäckning som mål.⁸ Denna lösning har använts i t.ex. lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring. Enligt 14 § i den nämnda lagen får avgifter för tillsyn tas ut från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter enligt denna lag. Avgifterna får avse kostnader för tillsyn över att den aktuella lagen och 3–6 §§ arkivlagen (1990:782) följs.⁹ Vi förordar mot denna bak-

⁸ Se regeringens skrivelse, En tydlig rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79, s. 19 f.

⁹ Se även prop. 2014/15:117 s. 47.

grund att arkivmyndigheternas tillsyn även i det nu aktuella fallet finansieras genom avgifter.

Det framstår som mest lämpligt att kommuner och landsting får bestämma avgifternas storlek, eftersom de kommer att ha kunskapen om tillsynsverksamhetens faktiska kostnader. Enligt bl.a. 8 kap. 3 c § KL gäller den s.k. självkostnadsprincipen som innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller, dvs. det totala avgiftsuttaget för en verksamhet får inte överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under längre tid. Självkostnadsprincipen gäller även i fråga om avgifter för tillsyn. Avgiften bör beräknas så att den medför full kostnadstäckning. Våra förslag kan därför inte anses påverka kommunerna och landstingen i något belastande hänseende.

Enligt bestämmelser i arkivlagen har en arkivmyndighet rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn (se avsnitt 3.4). Bestämmelsen ska enligt förslaget även gälla för aktuella enskilda juridiska personer. Det innebär att det kan uppkomma kostnader hos arkivmyndigheten för det övertagna arkivmaterialet. I de fall den juridiska personen är fortsatt verksam kommer denna att bära kostnaden varför den inte kommer att belasta arkivmyndigheten, se avsnitt 6.10.2. I de fall den juridiska personen upphört att existera uppkommer emellertid en kostnad för arkivmyndigheten. På grund av det allmänna intresset av att bevara dessa arkiv förefaller det rimligt att kostnaden för hantering av övertaget arkivmaterial belastar det allmänna, något som redan är fallet för arkiv som övertas efter beslut av IVO (9 kap. 3 § PDL).

Enligt företrädare för privata aktörers intresseorganisationer kan införandet av offentlighetsprincipen resultera i att vissa privata aktörer med verksamheter av begränsad omfattning lägger ner sin verksamhet. Enligt vår mening framstår denna risk som tämligen liten. I de fall detta emellertid skulle inträffa har kommuner och landsting ett ansvar för att erbjuda vård, omsorg eller utbildning till brukare som påverkas av nedläggningen. För de fall dessa brukare inte väljer en annan privat aktör skulle det kunna innebära att kommuner och landsting måste ha viss beredskap för att erbjuda välfärdstjänster till dessa brukare.

7.5.3 Alternativa lösningar till våra förslag

Ett av alternativen är att bestämmelserna ska förbli oförändrade, dvs. att offentlighetsprincipen inte ska införas. Eftersom det innebär ett oförändrat regelverk uppstår ingen förändring för den offentliga verksamheten.

De andra alternativen är att undanta fler privata aktörer eller verksamheter från offentlighetsprincipens tillämpningsområde, att införa offentlighetsprincipen i en begränsad omfattning eller att öka insynen på något annat sätt. Vi bedömer här att konsekvenserna för den offentliga verksamheten i stora delar skulle vara densamma som de för det förslag som läggs fram.

7.6 Konsekvenser för brukare

7.6.1 Våra förslag

Enligt våra direktiv ska konsekvensanalysen även innehålla en beskrivning av konsekvenser för brukare. Enligt våra förslag ska offentlighetsprincipen införas hos privata aktörer som bedriver offentligt finansierad välfärdsverksamhet.

Brukare som förekommer i de offentligt finansierade privat utförda välfärdsverksamheterna kommer att omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som brukare som omfattas av motsvarande verksamheter som utförs i offentlig regi. Det har inte framkommit något som tyder på att det sekretessskyddet skulle vara otillräckligt (se även avsnitt 6.9).

I aktuella privata verksamheter skyddas känsliga uppgifter om enskilda personer genom olika bestämmelser om tystnadsplikt (6 kap. 12–14 och 16 §§ PSL, 15 kap. 1–2 §§ SoL och 29 kap. 4 § skollagen). Tystnadsplikten innebär en gräns runt en enskilt driven verksamhet som innebär att uppgifter inte obehörigen får lämnas ut utanför den gränsen. Det finns inga uttömmande bestämmelser som anger vad ett obehörigt röjande är. Av förarbeten framgår att man, för att bedöma vad som är ett obehörigt röjande, kan söka viss ledning i den menprövning som ska göras enligt offentlighets- och sekretesslagen. Det framgår också att en viss ledning även torde kunna sökas i andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. de som reglerar när sekretessen kan brytas (t.ex. 25 kap.

11–14 §§ och 26 kap. 8–10 §§ OSL). Enligt förarbetena ska det därmed vara en nära överensstämmelse mellan tystnadsplikten för det offentliga och tystnadsplikten för personal i enskild tjänst.¹⁰ Vad avser hälso- och sjukvården är det enligt förarbeten lagstiftarens ståndpunkt att den enskilde ska ha samma skydd för sin personliga integritet vare sig han eller hon behandlas av en offentlig eller privat vårdgivare.¹¹ Det anförda innebär att övergången från tystnadsplikt till sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen inte borde medföra någon märkbar skillnad för brukare i fråga om skydd för deras integritet.

Följande bör dock nämnas. Flertalet sekretessregler i offentlighets- och sekretesslagen anger tidsgränser för sekretessen vilket saknas i de aktuella bestämmelserna om tystnadsplikt. Som exempel kan nämnas att sekretessen gäller i högst sjuttio år för vissa uppgifter om enskilda personer i en allmän handling (se 21 kap. 1 § OSL andra stycket). I de fall uppgifter om enskilda personer skulle vara känsliga även efter sjuttio år, skulle därför införandet av offentlighetsprincipen kunna utgöra en nackdel för brukarna. Det borde dock handla om ytterst sällsynta fall.

Den ökade insyn som förslaget innebär kommer att underlätta kontrollen av hur verksamheten utförs gentemot brukarna. Den skulle därmed kunna bidra till att stärka brukarnas rättssäkerhet. Det skulle också bli lättare för brukare att bedöma kvalitet och villkor i olika privat utförda verksamheter, vilket i sin tur bidrar till att öka och stärka deras valfrihet.

Det har från privata aktörers intresseorganisationer förts fram att införandet av offentlighetsprincipen skulle kunna leda till att vissa privata aktörer med verksamheter av mindre omfattning lägger ner sin verksamhet eller köps upp av större företag. Båda alternativen skulle innebära färre utförare på marknaden och därmed en försämring av valfriheten inom välfärden. Verksamhet som drivs av sådana privata aktörer torde i stor utsträckning också vara geografisk begränsade till en kommun eller ett landsting, varför nedläggning i dessa fall även skulle kunna innebära en minskad möjlighet att välja lokalt förankrade välfärdsalternativ.

¹⁰ Prop. 1980/81:28 s. 23 och 28 samt prop. 1981/82:186 s. 26. Se också prop. 2005/06:141 s. 63 och prop. 2005/06:161 s. 82 och 93.

¹¹ Prop. 2007/08:126 s. 46, 133 och 248.

Enligt vår mening är, som anges i avsnitt 6.3.2, risken för att privata aktörer med verksamhet av begränsad omfattning lägger ner sin verksamhet tämligen begränsad. Få brukare borde därför påverkas av detta. Vid eventuella nedläggningar torde brukare erbjudas andra alternativ av kommunen eller landstinget.

Genom att privata aktörer inom välfärden, med vissa undantag, ska tillämpa arkivlagen kommer deras allmänna handlingar att bevaras. Detta bidrar till att säkra tillgång till information om behandling av brukare inom den offentligt finansierade privat utförda välfärden. För att kunna garantera en god långsiktig vård och behandling finns ofta ett behov av att kunna kartlägga brukarens vårdhistoria. Samma kan även gälla för exempelvis barn inom förskoleverksamheten och t.ex. utredningar om barn med vissa särskilda behov. Genom att privata aktörer åläggs skyldighet att tillämpa arkivlagen underlättas denna kartläggning vilket i förlängningen bidrar till att brukarna kan få en god långsiktig vård eller behandling. Det kan även underlätta för brukarna eller deras anhöriga att få tillgång till information om äldre förhållanden alternativt om vissa särskilda händelser i livet. Genom att arkivlagen görs tillämplig säkras man även underlag för framtida forskning, vilket naturligtvis gynnar hela brukarkollektivet.

Sammantaget kan det konstateras att det kan finnas vissa nackdelar för brukare om offentlighetsprincipen införs, men att fördelarna klart överväger nackdelarna.

7.6.2 Alternativa lösningar till våra förslag

Det ena alternativet är att offentlighetsprincipen inte ska införas. Det borde inte medföra några konsekvenser för brukare. De brister som kan finnas beträffande exempelvis arkivering av allmänna handlingar kvarstår dock.

Enligt ett annat alternativ skulle fler privata aktörer eller verksamheter kunna undantas från offentlighetsprincipens tillämpning. Det medför bl.a. att brukare som finns i dessa verksamheter inte skulle beröras av förslaget, vilket skulle kunna innebära både för- och nackdelar för dessa. Som en fördel kan nämnas att de som av olika skäl inte önskar delta i en verksamhet som omfattas av offentlighetsprincipen skulle ha fler privata aktörer att välja mellan.

Som en nackdel kan nämnas att det också finns risk att deras handlingar inte bevaras under någon längre tid och att de och deras anhöriga därmed kan få begränsade möjligheter till exempelvis en kartläggning av den enskildes vårdhistoria. Liknande resonemang om för- och nackdelar för brukare kan också föras för övriga alternativ till våra förslag, nämligen att offentlighetsprincipen införs för vissa slag av handlingar eller att insynen ökas på något annat sätt.

7.7 Övriga konsekvenser

7.7.1 Behov av informationsinsatser m.m.

I detta betänkande föreslås att offentlighetsprincipen införs i enskilt bedriven, offentligt finansierad verksamhet. Offentlighetsprincipen med dess olika beståndsdelar och de krav dessa för med sig är därför nya för privata aktörer. Vissa informationsinsatser kommer därför att bli nödvändiga.

En del av det stödmaterial som finns för kommunala aktörer som bedriver motsvarande verksamhet torde kunna användas även av privata aktörer. Som exempel kan nämnas skrifter och vägledning utgivna av samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor eller inom skriftserien "Bevara eller gallra" som ges ut av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Riksarkivet.

Den kommunala respektive landstingskommunala arkivmyndigheten föreslås vara arkivmyndighet för privata aktörer. I egenskap av tillsynsmyndighet bör det ligga i arkivmyndigheternas intresse att informera privata aktörer om de krav som ställs enligt arkivlagen och kommunala arkivföreskrifter. Det ankommer på arkivmyndigheterna att vidta de informationsinsatser de finner vara nödvändiga i den delen. Detta kommer troligen att medföra ökade kostnader för arkivmyndigheterna. Dessa bör emellertid kunna rymmas inom den tillsynsavgift som privata aktörer föreslås betala till den kommunala arkivmyndigheten (se avsnitt 6.10.2).

7.7.2 Konsekvenser för sysselsättning och den offentliga servicen i olika delar av landet

Våra förslag om införande av offentlighetsprincipen kommer sannolikt att endast i en begränsad utsträckning påverka antalet privata aktörer inom välfärden. En förändring av antalet privata aktörer kan leda till mindre tillfälliga förändringar vad gäller sysselsättningen men inte till några konsekvenser för den offentliga servicen i olika delar av landet.

Förslaget påverkar inte efterfrågan på vård- och omsorgsplatser, utbildningsplatser eller finansieringen av dessa. Kommunerna och landstingen har det yttersta ansvaret för att tillhandahålla och bekosta dessa tjänster för allmänheten.

7.7.3 EU-rätten

Enligt förslaget ska offentlighetsprincipen införas i de offentligt finansierade verksamheterna på grund av de allmänintressen som redogjorts för i avsnitt 6.3. Samma villkor gäller för alla och offentlighetsprincipen föreslås omfatta endast den delen av verksamheten som är offentligt finansierad. De föreslagna reglerna är därtill icke-diskriminerande, lämpliga och proportionerliga. Vissa undantag har föreslagits med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Våra förslag bedöms därför inte ha någon inverkan på fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital.

Nästa fråga är om förslaget om införande av offentlighetsprincipen hos privata aktörer som bedriver offentligt finansierad hälso- och sjukvård, omsorg och vissa utbildningsverksamheter kan komma att inverka på Sveriges åtaganden enligt tjänstedirektivet (2006/123/EG). Av EU-domstolens praxis följer att vid frågan om en viss verksamhet, särskilt verksamhet som är offentligt finansierad eller tillhandahålls av offentliga enheter, utgör en tjänst måste bedömningen göras från fall till fall mot bakgrund av respektive verksamhets utmärkande drag, särskilt hur de tillhandahålls, organiseras och finansieras i den berörda medlemsstaten (se avsnitt 3.13). Enligt EU-domstolens rättspraxis är det viktigaste med betalningen att den utgör en ekonomisk ersättning för det utförda arbetet. De flesta tjänster som omfattas av vårt uppdrag torde inte omfattas av tjänstedirektivet. Eftersom bedömningen ska göras

från fall till fall är det dock inte uteslutet att vissa tjänster skulle kunna omfattas av tjänstedirektivet. Våra förslag torde dock även i dessa fall inte inverka inte på Sveriges åtaganden enligt tjänstedirektivet. Av övervägandena framgår att direktivets regler om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet har respekterats.

7.7.4 Jämställdhet

Fler kvinnor än män arbetar inom t.ex. vården och omsorgen. Som exempel kan nämnas att kvinnor utgör 93 procent av alla undersköterskor inom hemtjänst, hemsjukvård och äldreboende.¹² Av SCB:s statistik framgår att det år 2013 fanns 6 998 kvinnor och 2 473 män som var egna företagare inom vård och omsorg samt sociala tjänster. Inom hela utbildningsområdet (och därmed i ett bredare område än vad som omfattas av vårt uppdrag) fanns det samma år 2 622 kvinnor och 2 482 män som var egna företagare. Detta talar för att de aktuella välfärdsbranscherna är kvinnodominerade.

Eftersom de aktuella branscherna är kvinnodominerade kan införande av offentlighetsprincipen, med de administrativa krav som följer av det, påverka kvinnor i större utsträckning än män. Effekten av införandet av offentlighetsprincipen är emellertid helt beroende av omfattningen på verksamheten som bedrivs. Eftersom det saknas statistik som visar kopplingen mellan verksamhetens omfattning och kön på företagarna kan några säkra slutsatser inte dras. Det ligger emellertid nära till hands att anta att många av de företag som startas av kvinnor startas av de som varit anställda i branschen men som sedan övergått till att driva eget. Det förefaller därför sannolikt att dessa företag i stor utsträckning bedriver verksamhet av relativt begränsad omfattning. Som det redan framgått kan offentlighetsprincipen få mer påtagliga konsekvenser i just den typen av verksamheter. Vi har genom förslaget att offentlighetsprincipen endast ska tillämpas av juridiska personer försökt minska negativa effekter för verksamheter av begränsad omfattning, vilket i förlängningen innebär en lagstiftning som värnar om

¹² SCB:s yrkesregister, 2016.

det kvinnliga småskaliga företagandet i de aktuella branscherna. Som redan framgått har vi också argumenterat kring möjligheten till fler undantag men kommit fram till att dessa inte är möjliga (se avsnitt 6.4).

7.7.5 Övriga konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som redovisats ovan bedöms förslaget inte medföra några sådana konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

2 kap.

3 a §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos enskilda juridiska personer, med undantag för dödsbon och fysisk persons konkursbo, som bedriver offentligt finansierad verksamhet och som

1. enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) är godkända huvudmän för förskolor eller fritidshem som avses i 2 kap. 7 § andra stycket skollagen,

2. enligt avtal med kommun, enskild huvudman eller landsting utför uppgifter enligt 23 kap. skollagen (entreprenad) med undantag av verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen, eller

3. enligt 24 kap. 11–15 §§ skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Första stycket gäller handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten.

Sådana juridiska personer som avses i första stycket ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.3–6.5.2.

Genom bestämmelsen gäller offentlighetsprincipen hos enskilda juridiska personer som bedriver vissa särskilt angivna verksamheter i första stycket punkterna 1–3 och som är offentligt finansierade. Det innebär att fysiska personer inte omfattas av bestämmelsen. Dödsbon och konkursbo efter fysiska personer är undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde.

Bestämmelsen gäller endast i offentligt finansierade verksamheter. Verksamheter som inte är offentligt finansierade faller utan-

för regleringen. Med offentligt finansierad verksamhet avses att den enskilda juridiska personen får ett direkt stöd eller betalning för att driva verksamheten inom det aktuella verksamhetsområdet. Det kan t.ex. vara fråga om bidrag till fristående skolor som utgår med stöd av skollagen eller verksamhet som upphandlas av det allmänna. Stödet måste vara kopplat till bedrivandet av verksamheten. Att en verksamhet får stöd från det allmänna av andra skäl, t.ex. enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin för att anordna arbetsträning eller sysselsättning, medför däremot inte att verksamheten är att betrakta som offentligt finansierad, eftersom ett sådant stöd inte är kopplat till bedrivandet av den aktuella verksamheten.

Oftast är verksamheter helt eller delvis offentligt finansierade under en lång tid. Det kan t.ex. vara fråga om fristående förskolor som får bidrag från kommunerna och därigenom omfattas av bestämmelsen. Den gäller dock även i verksamheter som periodvis, med viss regelbundenhet, t.ex. på säsongsbasis, uppbär offentlig finansiering och för kortvarigare projekt som är offentligt finansierade. I vissa fall bedrivs en viss verksamhet i ett större företag som kan bedriva även annan verksamhet, t.ex. ett företag som driver fristående förskolor men som även producerar läromedel. I ett sådant fall omfattas endast själva verksamheten enligt skollagen av offentlighetsprincipen medan läromedelsverksamheten faller utanför eftersom bestämmelsen inte omfattar det verksamhetsområdet. Det kan också vara fråga om att en verksamhetsgren är offentligt finansierad medan en annan inte är det.

Enligt *punkten 1* gäller offentlighetsprincipen hos enskilda huvudmän för fristående förskolor och fritidshem. Med huvudman avses i bestämmelsen den enskilda juridiska personen som enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) är godkänd huvudman för förskola eller fritidshem som avses i 2 kap. 7 § andra stycket skollagen, dvs. sådana fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. En huvudman bedriver utbildning i form av förskola vid en förskoleenhet. Enligt definitionen i 1 kap. 3 § skollagen är förskoleenhet en av huvudmannen organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad. Motsvarande gäller för enskilda huvudmän som driver fritidshemsverk-

samhet. Det innebär att en enhet ingår i den juridiska personen, dvs. huvudmannen, som innehar tillstånd att bedriva verksamhet enligt skollagen. När en enskild huvudman jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen innefattar det därför även den enhet i vilken huvudmannen bedriver sin verksamhet.

Offentlighetsprincipen gäller vidare enligt *punkten 2* hos enskilda juridiska personer som enligt avtal med kommun, enskild huvudman eller landsting utför uppgifter enligt 23 kap. skollagen. Punkten avser entreprenadförhållanden inom skolan. Verksamheter som regleras i 25 kap. skollagen kan enligt bestämmelserna i 23 kap. överlämnas på entreprenad. Dessa verksamheter omfattas dock inte av bestämmelsens tillämpningsområde. Det bör också noteras att verksamheterna som regleras i 24 kap. skollagen inte kan överlämnas på entreprenad enligt 23 kap. skollagen och därför inte omfattas av bestämmelsen. Det betyder att offentlighetsprincipen inte gäller hos enskilda juridiska personer som driver verksamhet som regleras i 24 kap. skollagen.

I *punkten 3* regleras offentlighetsprincipen hos enskilda juridiska personer som enligt 24 kap. 11–15 §§ skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Andra stycket klargör att rätten att ta del av allmänna handlingar hos de juridiska personer som omfattas av bestämmelsen endast gäller handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten. Handlingar som inte hör till den offentligt finansierade verksamheten faller utanför regleringen.

Av *tredje stycket* framgår att de enskilda juridiska personer som omfattas av bestämmelsen ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär bl.a. att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om skydd för enskilda i utbildningsverksamhet, 23 kap. OSL, och för en myndighets affärshemligheter, 19 kap. OSL, är tillämpliga.

Utvidgningen av offentlighetsprincipen till dessa enskilda juridiska personer medför konsekvenser även vid tillämpningen av viss annan lagstiftning än offentlighets- och sekretesslagen. Prövningen av frågan om utlämnande av allmänna handlingar innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) liksom reglerna om brott mot tystnadsplikt i

20 kap. 3 § BrB och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) är tillämpliga. Den myndighetsutövande verksamheten är vidare underkastad Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns (JK) tillsyn (jfr KU 1975/76:22 s. 69 och KU 1986/87:2 s. 15).

3 b §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos enskilda juridiska personer, med undantag för dödsbon och fysisk persons konkursbo, som bedriver offentligt finansierad verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), om handlingarna hör till den offentligt finansierade verksamheten.

Sådana juridiska personer som avses i första stycket ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.3–6.5.1.

Genom bestämmelsen gäller offentlighetsprincipen hos enskilda juridiska personer som bedriver verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, som är offentligt finansierad. Det innebär att fysiska personer inte omfattas av bestämmelsen. Dödsbon och konkursbon efter fysiska personer är undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde.

Bestämmelsens tillämpningsområde är genom *första stycket* knutet till definitionen av hälso- och sjukvård i 1 § HSL. Med hälso- och sjukvård avses där åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna. Bestämmelsen omfattar inte tandvård.

Bestämmelsen gäller endast i offentligt finansierade verksamheter. Verksamheter som inte är offentligt finansierade faller utanför regleringen. Med offentligt finansierad verksamhet avses att den enskilda juridiska personen får ett direkt stöd eller betalning för att driva verksamheten inom det aktuella verksamhetsområdet. Det kan t.ex. vara fråga om verksamhet som upphandlas av det allmänna eller ersättning som utgår med stöd av lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning. Stödet måste vara kopplat till bedrivandet av verksamheten. Att en verksamhet får stöd från det allmänna av andra

skäl, t.ex. enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin för att anordna arbetsträning eller sysselsättning, medför däremot inte att verksamheten är att betrakta som offentligt finansierad eftersom ett sådant stöd inte är kopplat till bedrivandet av den aktuella verksamheten. Oftast är verksamheter helt eller delvis offentligt finansierade under en lång tid. Bestämmelsen gäller dock även i verksamheter som periodvis, med viss regelbundenhet, t.ex. på säsongsbasis, uppbär offentlig finansiering och för kortvarigare projekt som är offentligt finansierade. I vissa fall bedrivs en viss verksamhet i ett större företag som kan bedriva även annan verksamhet, t.ex. ett företag som driver offentligt finansierad hälso- och sjukvård men som även producerar läkemedel. I ett sådant fall omfattas endast själva verksamheten enligt hälso- och sjukvårdslagen av offentlighetsprincipen medan läkemedelsverksamheten faller utanför eftersom bestämmelsen inte omfattar det verksamhetsområdet. Det kan också vara fråga om att en verksamhetsgren är offentligt finansierad medan en annan inte är det.

I *första stycket* klargörs också att rätten att ta del av allmänna handlingar hos de juridiska personer som omfattas av bestämmelsen endast gäller handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten. Handlingar som inte hör till den offentligt finansierade verksamheten faller utanför regleringen.

Av *andra stycket* framgår att de enskilda juridiska personer som omfattas av bestämmelsen ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär bl.a. att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om skydd för enskilda inom verksamhet som avser hälso- och sjukvård, 25 kap. OSL, och för en myndighets affärshemligheter, 19 kap. OSL, är tillämpliga.

Utvidgningen av offentlighetsprincipen till dessa enskilda juridiska personer medför konsekvenser även vid tillämpningen av viss annan lagstiftning än offentlighets- och sekretesslagen. Prövningen av frågan om utlämnande av allmänna handlingar innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB liksom reglerna om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § BrB och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen är tillämpliga. Den myndighetsutövande verksamheten är vidare under-

kastad JO:s och JK:s tillsyn (jfr KU 1975/76:22 s. 69 och KU 1986/87:2 s. 15).

3 c §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos enskilda juridiska personer, med undantag för dödsbon och fysisk persons konkursbo, som bedriver offentligt finansierad verksamhet och som utgör

1. bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) avseende barn och unga, äldre personer, personer med funktionsnedsättning eller personer med missbruksproblem,

2. vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,

3. insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller

4. personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Första stycket gäller handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten.

Sådana juridiska personer som avses i första stycket ska vid tillämpningen av denna lag jämsställas med myndigheter.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.3–6.5.1.

Genom bestämmelsen gäller offentlighetsprincipen hos enskilda juridiska personer som bedriver vissa särskilt angivna verksamheter i punkterna 1–4 och som är offentligt finansierade. Det innebär att fysiska personer inte omfattas av bestämmelsen. Dödsbon och konkursbon efter fysiska personer är undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde.

Verksamheter som anges i bestämmelsens *första stycke* innefattar sådan enskild verksamhet som kräver tillstånd, sådan verksamhet som kommunen överlätit till enskild att utföra och annan enskild verksamhet som kommunen upphandlar tjänster från för att fullgöra sina skyldigheter.

Bestämmelsen gäller endast i offentligt finansierade verksamheter. Verksamheter som inte är offentligt finansierade faller utanför regleringen. Med offentligt finansierad verksamhet avses att den enskilda juridiska personen får ett direkt stöd eller betalning för att driva verksamheten inom det aktuella verksamhetsområdet. Det

kan t.ex. vara fråga om verksamhet som upphandlas av det allmänna. Det är tillräckligt att en enskild verksamhet uppbär offentlig finansiering för att betraktas som offentligt finansierad. Stödet måste vara kopplat till bedrivandet av verksamheten. Att en verksamhet får stöd från det allmänna av andra skäl, t.ex. enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin för att anordna arbetsträning eller sysselsättning, medför däremot inte att verksamheten är att betrakta som offentligt finansierad eftersom ett sådant stöd inte är kopplat till bedrivandet av den aktuella verksamheten.

Oftast är verksamheter helt eller delvis offentligt finansierade under en lång tid. Bestämmelsen gäller dock även i verksamheter som periodvis, med viss regelbundenhet, t.ex. på säsongsbasis, uppbär offentlig finansiering och för kortvarigare projekt som är offentligt finansierade. I vissa fall bedrivs en viss verksamhet i ett större företag som kan bedriva även annan verksamhet, t.ex. ett företag som driver offentligt finansierad hemtjänst men som även tillhandahåller hushållsnära tjänster. I ett sådant fall omfattas endast själva hemtjänsten som beviljats av kommunen av offentlighetsprincipen medan hushållstjänsterna faller utanför eftersom bestämmelsen inte omfattar det verksamhetsområdet. Det kan också vara fråga om att en verksamhetsgren är offentligt finansierad medan en annan inte är det.

I *första stycket punkten 1* anges verksamhet som utgör bistånd som beviljats enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, avseende barn och unga, äldre personer, personer med funktionsnedsättning eller personer med missbruksproblem. Bistånd enligt socialtjänstlagen är ett vitt begrepp som innefattar bl.a. hemtjänst, särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd, bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring, hem för viss annan heldygnsvård eller hem eller öppen verksamhet för vård. Bestämmelsens tillämpningsområde är begränsat till bistånd enligt socialtjänstlagen som beviljats barn och unga (t.ex. sociala barn- och ungdomsvården), äldre personer, personer med funktionsnedsättning eller personer med missbruksproblem. Avgränsningen innebär att bistånd som beviljats vissa enskilda personer, t.ex. brottsoffer (5 kap. 11 § SoL), och insatser till enskilda i form av service, dvs. sådana insatser som

inte föranleds av någon form av prövning av det aktuella behovet (3 kap. 1 och 6 §§ SoL) inte omfattas. Som exempel på sådana insatser som ges i form av service kan nämnas stödcentrum för unga brottsoffer, föräldrastöd, medlingsverksamhet m.m.

I *första stycket punkten 2* anges att vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) omfattas av paragrafens tillämpningsområde.

Enligt *första stycket punkten 3* omfattas också verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det kan t.ex. röra sig om insatser i form av biträde av personlig assistent, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet, korttidstillsyn för skolungdom över tolv år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov och bostäder med särskild service för vuxna (9 § LSS).

I *första stycket punkten 4* anges att personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken omfattas av paragrafens tillämpningsområde. Den försäkrade kan själv vara arbetsgivare och anställa en eller flera assistenter, anlita ett företag eller en organisation som har tillstånd att bedriva verksamhet med personlig assistans eller anlita sin kommun. Eftersom bestämmelsen är begränsad till juridiska personer, innebär det att de fall där den assistansberättigade själv anställer sina egna assistenter inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Andra stycket klargör att rätten att ta del av allmänna handlingar hos de juridiska personer som omfattas av bestämmelsen endast gäller handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten. Handlingar som inte hör till den offentligt finansierade verksamheten faller utanför regleringen.

Av *tredje stycket* framgår att de enskilda juridiska personer som omfattas av bestämmelsen ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär bl.a. att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om skydd för enskilda inom socialtjänst, 26 kap. OSL, och för en myndighets affärshemligheter, 19 kap. OSL, är tillämpliga.

Utvidgningen av offentlighetsprincipen till dessa enskilda juridiska personer medför konsekvenser även vid tillämpningen av viss annan lagstiftning än offentlighets- och sekretesslagen. Prövningen

av frågan om utlämnande av allmänna handlingar innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB liksom reglerna om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § BrB och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) är tillämpliga. Den myndighetsutövande verksamheten är vidare JO:s och JK:s tillsyn (jfr KU 1975/76:22 s. 69 och KU 1986/87:2 s. 15).

6 kap.

11 §

För beslut enligt 7 § första eller andra stycket av sådana organ som avses i 2 kap. 3–4 §§ denna lag, och vid överklagande av sådana beslut, tillämpas bestämmelserna i 21 § andra stycket första meningen, 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223).

Paragrafen har fått två tillägg. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.1.

Ett tillägg har gjorts för sådana enskilda juridiska personer som omfattas av 2 kap. 3 a–c §§ OSL. Det innebär att sådana enskilda juridiska personer ska tillämpa de angivna bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223), FL, vid överklagande av beslut att inte lämna ut en handling eller att lämna ut en handling med förbehåll.

Genom det andra tillägget har en hänvisning gjorts till 21 § andra stycket första meningen FL. Hänvisningen innebär att organ som omfattas av bestämmelsen ska underrätta en part om hur han eller hon kan överklaga ett beslut som går parten emot.

13 kap.

2 §

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 §, beträffande den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 § eller, beträffande offentligt finansierad verksamhet, i 2 kap. 3 a–c §§ och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,
2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och

3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

Vad som föreskrivs i första stycket om anställda och uppdragstagare gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet.

I 14 kap. 1 § finns bestämmelser om ansvar för vissa överträdelser av förbuden i första stycket 2 och 3.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

I paragrafens *första stycke* har ett tillägg gjorts genom vilket även sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ OSL omfattas av bestämmelsen. Anställda och uppdragstagare som deltar i den offentligt finansierade verksamhet som drivs av dessa enskilda juridiska personer har därmed ett skydd mot efterforskning och ingripanden från verksamhetsutövarens sida när de med stöd av bestämmelsen lämnar uppgifter om verksamheten för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, bl.a. ljudradio, tv, tidningar och vissa webbplatser (1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1–2 §§ YGL), eller medverkar till en grundlagsskyddad framställning.

Meddelarskyddet är begränsat till uppgifter från den offentligt finansierade verksamheten. Uppgifter från verksamhet som inte är offentligt finansierad faller utanför regleringen. Med verksamhet avses i detta sammanhang kärnverksamheten.

Begreppet uppdragstagare hos enskilda juridiska personer omfattar personer som på grund av anställning eller uppdrag m.m. hos den enskilda juridiska personen har fått kännedom om uppgiften genom att delta i en offentligt finansierad verksamhet (jfr 2 kap. 1 § OSL). En uppdragstagare har tillräcklig anknytning till den offentligt finansierade verksamheten om hon eller han utför en uppgift som vanligen ska fullgöras av en anställd i verksamheten eller som i vart fall naturligen skulle kunna utföras av en anställd. Om uppdragstagarens anknytning till den offentligt finansierade verksamheten är alltför vag omfattas denne inte av meddelarskydd. Ett exempel på det är en tillfälligt inhyrd entreprenör som utför arbete på en skolas eller ett äldreboendes fastigheter. Även personer som är inhyrda från ett bemanningsföretag under kortare eller längre tid

för att arbeta i den offentligt finansierade verksamheten omfattas av bestämmelsen i förhållande till den inhyrande verksamhetsutövaren när de lämnar uppgifter om dennes offentligt finansierade verksamhet.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 3 a–c §§ gäller inte handlingar som före den 1 januari 2019 kommit in till eller upprättats hos enskilda juridiska personer som omfattas av bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.12.

8.2 Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

2 a §

Det som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3–3 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Beträffande sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ gäller första stycket endast till den del arkivet härrör från offentligt finansierad verksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.2.

Ett tillägg har gjorts i paragrafens *första stycke* av innebörd att arkivlagen gäller också hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ OSL.

Enligt *andra stycket* begränsas arkivskyldigheten till den del av arkivet som härrör från verksamhet som är offentligt finansierad.

8 §

Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3–3 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om. *Den kommun eller det landsting där verksamheten bedrivs fullgör uppgiften av arkivmyndighet för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ offentlighets- och sekretesslagen.*

Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket 1 fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv och av de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.

Den statliga arkivmyndigheten ska också sköta tillsynen över att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

Ett tillägg har gjorts i *tredje stycket*. Övervägandena finns i avsnitt 6.10.2. Tillägget innebär att den kommunala (alternativt landstingskommunala) arkivmyndigheten är tillsynsmyndighet för arkiv hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ OSL och ska därmed se till att dessa fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ arkivlagen. Det är den kommun eller det landsting där verksamheten bedrivs som ska fullgöra uppgiften som arkivmyndighet för dessa arkiv.

16 a §

Regeringen eller den kommun eller det landsting som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En kommun eller ett landsting får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven och för förvaring av övertagna arkiv.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.10.2.

Enligt *första stycket* får regeringen, eller efter regeringens bemyndigande en kommun eller ett landsting, meddela föreskrifter om arkivvården för sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ OSL.

Paragrafens *andra stycke* innehåller ett bemyndigande för kommunen eller landstinget att meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiv hos sådana enskilda juridiska personer som avses i första stycket samt för förvaring av övertagna arkiv.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Skyldigheten att arkivera allmänna handlingar enligt 2 a § avseende juridiska personer som omfattas av 3 a–c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte handlingar som före den 1 januari 2019 kommit in till eller upprättats hos sådana juridiska personer.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.2 och 6.12.

8.3 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

3 kap.

19 a §

Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen respektive landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Första stycket gäller inte om avtal sluts med sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a–c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Andra stycket i paragrafen är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 6.10.3.

Andra stycket innehåller ett undantag från kommunens respektive landstingets skyldighet att genom avtalet tillförsäkra sig

information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. I de fall en kommun eller ett lands-ting sluter avtal med en sådan enskild juridisk person som avses i 2 kap. 3 a–c §§ OSL gäller offentlighetsprincipen. Allmänheten har därmed rätt att direkt hos dem begära och få del av allmänna handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten och som inte är sekretessbelagda.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.3 och 6.12.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

23 c §

En handling i en personakt i *annan* enskild verksamhet *än som avses i 2 kap. 3 och 3 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 29 §.

En fråga om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut ska han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till Inspektionen för vård och omsorg för prövning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.6.

Ett tillägg har gjorts i paragrafens *första stycke*. Enskild verksamhet som drivs av sådana kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL och sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 c § OSL jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär att brukarnas möjlighet till insyn i den egna personakten tillgodoses genom offentlighetsprincipen. Paragrafens tillämpningsområde har därför begränsats till sådan enskild verksamhet som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.6 och 6.12.

8.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

7 kap.

4 §

En handling i en personakt i *annan* enskild verksamhet *än som avses i 2 kap. 3 och 3 c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* och som står under Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn enligt denna lag ska, om det begärs av den som akten rör, så snart som möjligt tillhandahållas denne för läsning eller avskrivning på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 15 kap. 1 §.

En fråga om utlämnande enligt första stycket prövas av den som ansvarar för personakten. Anser denne att personakten eller någon del av den inte bör lämnas ut ska han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till Inspektionen för vård och omsorg för prövning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.6.

Ett tillägg har gjorts i paragrafens *första stycke*. Enskild verksamhet som drivs av sådana kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL och sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 c § OSL jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär att brukarnas möjlighet till insyn i den egna personakten tillgodoses genom offentlighetsprincipen. Paragrafens tillämpningsområde har därför begränsats till sådan enskild verksamhet som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen.

15 kap.

3 §

I det allmännas verksamhet och i verksamhet hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 c § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller offentlighets- och sekretesslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.1.

Paragrafen har kompletterats så att den innehåller en erinran om att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen även gäller för verksamheter som drivs av sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § OSL.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Bestämmelsen i 15 kap. 3 § gäller i sin äldre lydelse i fråga om uppgifter som har framkommit i verksamhet enligt 15 kap. 1 och 2 §§ före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.1 och 6.12.

Punkten 2 innebär att tystnadsplikten gäller för aktuella juridiska personer rörande förhållanden före den 1 januari 2019.

8.6 Förslaget till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)

8 kap.

2 §

En journalhandling inom annan enskild hälso- och sjukvård än som avses i 2 kap. 3 och 3 b §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska på begäran av patienten eller av en närstående till patienten så snart som möjligt tillhandahållas honom eller henne för att läsas eller skrivas av på stället eller i avskrift eller kopia, om inte annat följer av 6 kap. 12 § eller 13 § första stycket patientsäkerhetslagen (2010:659).

Frågor om utlämnande av en journalhandling enligt första stycket prövas av den som är ansvarig för journalhandlingen. Anser den ansvarige att journalhandlingen eller någon del av den inte bör lämnas ut, ska han

eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till Inspektionen för vård och omsorg för prövning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.6.

Ett tillägg har gjorts i paragrafens *första stycke*. Enskild hälso- och sjukvård som drivs av sådana kommunala företag som avses i 2 kap. 3 § OSL och sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § OSL jämställs med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär att brukarnas möjlighet till insyn i den egna journalhandlingen tillgodoses genom offentlighetsprincipen. Paragrafens tillämpningsområde har därför begränsats till sådan enskild hälso- och sjukvård som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.6 och 6.12.

8.7 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

6 kap.

12 §

Den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården får inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Tystnadsplikt som gäller för en uppgift om en patients hälsotillstånd gäller även i förhållande till patienten själv, om det med hänsyn till ändamålet med hälso- och sjukvården är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till patienten.

För det allmännas verksamhet och för verksamheter hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller offentlighets- och sekretesslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.1.

Tredje stycket har kompletterats så att det innehåller en erinran om att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen även gäller för verksamheter som drivs av sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § OSL.

13 §

Den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården får inte obehörigen röja en uppgift från en enskild om någon annan persons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att det finns en risk för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till uppgiftslämnaren utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

För det allmännas verksamhet *och för verksamheter hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* gäller offentlighets- och sekretesslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.1.

Bestämmelsens *andra stycke* har kompletterats så att det innehåller en erinran om att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen även gäller för verksamheter som drivs av sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § OSL.

14 §

Den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården får inte obehörigen röja eller utnyttja sådana uppgifter om en viss varas tillverkning eller innehåll, som han eller hon har fått kännedom om i verksamheten och som har lämnats dit för att användas som upplysning om eller underlag för behandling eller annan liknande åtgärd. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

För det allmännas verksamhet *och för verksamheter hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* gäller offentlighets- och sekretesslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.1.

Bestämmelsens *andra stycke* har kompletterats så att det innehåller en erinran om att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen även gäller för verksamheter som drivs av sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § OSL.

16 §

Den som, utan att höra till hälso- och sjukvårdspersonalen, till följd av anställning eller uppdrag eller på annan liknande grund deltar eller har deltagit i enskilt bedriven hälso- och sjukvård får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

För det allmännas verksamhet och för verksamheter hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller offentlighets- och sekretesslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.1.

Bestämmelsens *andra stycke* har kompletterats så att det innehåller en erinran om att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen även gäller för verksamheter som drivs av sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § OSL.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Bestämmelserna i 6 kap. 12–14 och 16 §§ gäller i sin äldre lydelse i verksamheter hos sådana enskilda juridiska personer som avses i 2 kap. 3 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för förhållanden som avser tiden före den 1 januari 2019.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.1 och 6.12.

Punkten 2 innebär att tystnadsplikten fortfarande gäller för personer hos aktuella juridiska personer rörande förhållanden före den 1 januari 2019.

8.8 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap.

14 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

För det allmännas verksamhet och för verksamhet som drivs av sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

Övervägandena finns i 6.10.1.

Tredje stycket har kompletterats så att det innehåller en erinran om att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen även gäller för verksamheter som drivs av sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § OSL. Paragrafen har anpassats till detta.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
2. Bestämmelsen i 29 kap. 14 § gäller i sin äldre lydelse för förhållanden som avser tiden före den 1 januari 2019.

Övervägandena finns i avsnitt 6.10.4 och 6.12.

Punkten 2 innebär att tystnadsplikten fortfarande gäller personer hos aktuella juridiska personer rörande förhållanden före den 1 januari 2019.

Kommittédirektiv 2015:92

Offentlighetsprincipen i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg samt utbildning inom vissa skol- och utbildningsformer

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd offentligt finansierad vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer i 24 kap. skollagen (2010:800) och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. samma lag till den del de erbjuds av privata anordnare. Utgångspunkten ska vara att finna former för ett genomförande som inte onödigtvis ökar administrationen för utförarna inom vård, skola och omsorg. Ytterligare en utgångspunkt är att patienternas, barnens, elevernas och andra brukares integritet ska skyddas.

Utredaren ska

- utreda hur en reglering för privata utförare inom offentligt finansierad vård och omsorg kan utformas för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas hos de privata utförarna eller hur insynen i verksamheten på annat sätt kan öka,
- utreda hur en reglering kan utformas för att offentlighetsprincipen ska tillämpas på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå när det gäller offentligt finansierad, enskilt bedriven utbildning inom förskola, fritidshem, vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet, eller hur insynen i dessa verksamheter på annat sätt kan öka,

- överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen, och i så fall föreslå hur en sådan ändring bör se ut,
- överväga om och i så fall i vilken utsträckning kommunallagens (1991:900) och skollagens bestämmelser som rör insyn hos privata utförare fortfarande kommer att fylla en funktion mot bakgrund av utredarens förslag i övriga delar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

De förslag som lämnats av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) samt kommande förslag av Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (dir. 2014:91) ska beaktas. Vidare ska beaktas huruvida tjänster som omfattas av utredningen kan komma att omfattas av EU-rättens krav och vad det skulle få för konsekvenser för tillämpningen av offentlighetsprincipen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2016.

Bakgrund

En av hörnstenarna i det svenska demokratiska samhället är offentlighetsprincipen som ger medborgarna insyn i offentlig verksamhet. Den urholkning av offentlighetsprincipen som skett genom att allt mer offentligt finansierad verksamhet bedrivs i privat regi är problematisk.

I budgetpropositionen för 2015, Finansplanen avsnitt 1.8.1 Ordning och reda i välfärden, aviserades att det ska utredas hur offentlighetsprincipen kan införas, eller insynen på annat sätt kan öka, i privata verksamheter som utför offentligt finansierade välfärdstjänster inom områdena vård, omsorg och skola.

Med vård och omsorg avses i dessa direktiv följande: verksamhet som utgör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), insatser som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken. Med skola avses den

utbildning som anges i 1 kap. skollagen, dvs. skolväsendet, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet.

Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor

En särskild utredare har i uppdrag att föreslå hur offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor inom förskoleklass, grundskolan, gymnasieskolan och motsvarande skolformer (dir. 2014:91, U 2014:12). Uppdraget grundas på sexpartiöverenskommelsen inom Friskolekommittén (SOU 2013:56). Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2015.

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet

En särskild utredare har haft i uppdrag att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet och då framför allt i sådan verksamhet som avser vård, skola och omsorg. Utgångspunkten för arbetet var att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda (dir. 2012:76). Utredningen, som tog namnet Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, överlämnade i december 2013 sitt betänkande Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79).

I betänkandet föreslås att en ny lag om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter ska införas. Lagen föreslås omfatta privat anställda, uppdragstagare, praktikanter m.fl. inom vård, skola och omsorg. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Gällande rätt

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna – tidningar, radio och tv – har rätt till insyn i den verksamhet som bedrivs av det allmänna, dvs. av stat, kommuner och landsting. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på följande sätt:

- Vem som helst får ta del av myndigheternas handlingar (allmänna handlingars offentlighet).
- De som arbetar i staten och kommunerna har rätt att berätta vad de vet för utomstående (yttrandefrihet).
- Arbetstagare i statens och kommunernas tjänst har rätt att lämna uppgifter till bl.a. tidningar, radio och tv för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter (rätt att meddela och offentliggöra uppgifter).

Till offentlighetsprincipen hör även allmänhetens rätt att närvara vid rättegångar (offentlighet vid domstolsförhandlingar) samt rätt att närvara när riksdagens kammare respektive kommunfullmäktige, landsting och andra sådana organ sammanträder (offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden).

Offentlighetsprincipens olika delar regleras bl.a. i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Offentlighetsprincipen är inte undantagslös. Exempelvis är offentliganställdas yttrandefrihet till viss del begränsad av sekretessbestämmelser (2 kap. 2 § TF och 2 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har dock som huvudregel företräde framför den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser.

I offentlighets- och sekretesslagen regleras inte bara sekretess utan även myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar (5 kap.) och det närmare förfarandet när en handling begärs utlämnad (6 kap.). Där finns också bestämmelser om i vilka fall den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse inskränker den

i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen reglerade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (se 13 och 44 kap. OSL samt de sista paragraferna i de flesta av kapitlen i lagens avdelningar IV–VI).

I offentlighets- och sekretesslagen finns även en reglering som utsträcker skyldigheten att tillämpa tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar till vissa privaträttsliga organ (2 kap. 3 och 4 §§ OSL). Skyldigheten gäller bl.a. i sådan verksamhet som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Det huvudsakliga skälet till att vissa enskilda organ införts i bilagan är att de i viss verksamhet har fått i uppdrag av staten att ägna sig åt myndighetsutövning (prop. 1986/87:151 s. 146 f.), t.ex. att fördela statsbidrag. I vissa fall har även det faktum att en verksamhet är offentligfinansierad i kombination med andra faktorer bedömts ha sådan betydelse att offentlighetsprincipen har gjorts tillämplig på verksamheten, se bl.a. propositionerna Handlingsoffentlighet vid vissa stiftelser (prop. 1996/97:142), Ombildning av Handikappinstitutet (prop. 1997/98:57) och Bildande av ett familjemedicinskt institut (prop. 2001/02:38). Det är dock inte självklart att offentlighetsprincipen ska göras tillämplig på ett privaträttsligt organ bara därför att det ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskilda eller att dess verksamhet är offentligfinansierad. Det har t.ex. inte ansetts befogat att göra offentlighetsprincipen tillämplig hos ett enskilt organ där det skulle vara nödvändigt att genom sekretessbestämmelser kraftigt begränsa eller rent av i praktiken upphäva insynen.

Ett privaträttsligt organ som har förts in i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen beträffande all eller viss del av sin verksamhet jämställs med en myndighet vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen (1990:782) i fråga om den verksamheten. Ett sådant organ har alltså en skyldighet att registrera och arkivera allmänna handlingar och att tillämpa relevanta sekretessbestämmelser i nu aktuell verksamhet. I sådan verksamhet är även tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarfrihet och meddelarskydd tillämpliga (13 kap. 2 § OSL).

Kommunallagen

I kommunallagen anges att när vården av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare ska kommunen respektive landstinget kontrollera och följa upp verksamheten. Vidare framgår att kommuner och landsting även har en skyldighet att genom avtal tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

I formell mening finns det således möjligheter att få viss insyn i en privat utförarens verksamhet. I praktiken är dock insynsmöjligheterna tämligen begränsade.

Behovet av en utredning

Utvecklingen av privat utförda välfärdstjänster

Utvecklingen de senaste tio åren visar att kommuner och landsting i allt större utsträckning köper verksamhet av privata utförare i stället för att utföra verksamheten i egen regi (se Sveriges Kommuner och Landstings skrift Köp av verksamhet, kommuner och landsting och regioner 2006–2013). Som exempel kan nämnas att kommunernas kostnader för köp av verksamhet inom vård och omsorg från privata utförare har ökat från 19 miljarder kronor 2006 till 35 miljarder kronor 2013. De privata utförarnas andel av de totala kostnaderna har under perioden ökat från knappt 12 procent till drygt 16 procent, men ökningstakten skiljer sig åt mellan olika verksamheter och verksamhetsområden.

Den omständigheten att allt fler offentligt finansierade verksamheter inom vård, omsorg och skola drivs i privat regi har medfört att möjligheten till insyn har minskat. Allmänheten bör ha insyn i vård, omsorg och skola som är offentligt finansierad. Möjligheten till insyn ska således inte vara beroende av på vilket sätt den offentligt finansierade verksamheten organiseras. Grund-

principen är att samtliga verksamheter, oavsett om de är privata eller offentliga, ska ha möjlighet att verka på goda och lika villkor.

Kommuners och landstings köp av verksamhet

När det gäller hälso- och sjukvården uppgick nettokostnaden 2013 till 200 miljarder kronor. Andelen sådan verksamhet som landstingen producerade i egen regi motsvarade 78 procent och andelen köpt verksamhet uppgick till 22 procent (motsvarande 44 miljarder kronor). Under perioden 2006–2013 ökade andelen köp av verksamhet från ca 18 procent till 22 procent av den totala verksamheten. Av den totala andelen köpt verksamhet ökade under perioden köpen från privata utförare från 10 procent till 13 procent av nettokostnaden. Andelen köp av verksamhet från offentliga utförare ökade samtidigt från 7 till 9 procent.

Socialtjänsten består av flera områden och insatser. Utifrån befintlig statistik och register är det inte möjligt att exakt beskriva antalet privata utförare som bedriver verksamhet med socialtjänst eller andelen av verksamheten som utförs av privata aktörer. I Ägarprövningsutredningens slutbetänkande (SOU 2015:7) uppskattas emellertid kommunernas köp av äldreomsorg (inklusive färdtjänst) till cirka 18,7 miljarder kronor från privata utförare 2013 vilket utgjorde 17 procent av kommunernas totala nettokostnad. Av samtliga beviljade hemtjänststimmar under 2013 utfördes 24 procent i enskild regi. För insatser till personer med funktionsnedsättning och för individ- och familjeomsorgen uppgick köpen till cirka 11,4 respektive cirka 8,3 miljarder kronor vilket utgjorde 21 procent av kommunernas totala nettokostnad för dessa områden. När det gäller vård av unga och barn i hem för vård och boende (HVB) enligt socialtjänstlagen, utfördes 56 procent av placeringarna i enskild regi. När det gäller placeringar med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga utfördes 76 procent i enskild regi. Ökningen av kommunernas kostnader för köp av verksamhet har dock mattats av något under de senare åren.

Skolväsendet och vissa andra utbildningsformer

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting stod de pedagogiska verksamheterna sammantaget för cirka 43 procent av kommunernas totala kostnader 2013 och stod även för den största summan för köp av verksamhet, 40 miljarder kronor under 2013, vilket motsvarar knappt 18 procent av de totala kostnaderna för pedagogisk verksamhet. Köp innebär här såväl upphandlad verksamhet som bidrag till enskilda huvudmän inom skolväsendet, och avser alla skol- och verksamhetsformer för barn, unga och vuxna som regleras av skollagen.

Inom förskolan drevs 27 procent av alla förskoleenheter av en privat anordnare och 19 procent av alla förskolebarn var inskrivna i dessa verksamheter 2014. Inom området pedagogisk omsorg ökade andelen verksamheter som drivs av enskilda huvudmän från 18 procent till 32 procent mellan 2009 och 2014, och andelen barn i privat bedrivna verksamheter från 20 procent till 41 procent. Av de öppna förskolorna drevs 7 procent i enskild regi 2014, vilket är en minskning från 15 procent 2009. Andelen enskilda som bedrev öppen fritidsverksamhet 2014 var 13 procent, att jämföra med 15 procent 2009.

Inom vuxenutbildningen – dvs. kommunal vuxenutbildning (komvux), särskild utbildning för vuxna (särvux) och utbildning i svenska för invandrare (sfi) – är kommuner och landsting huvudmän, men en huvudman kan uppdra åt en enskild att på entreprenad anordna vuxenutbildning. Totalt deltog 42 procent av kursdeltagarna i komvux 2013 i utbildning som anordnades av någon annan än kommunen, vilket är en ökning med 12 procentenheter på fem år. Inom sfi deltog en dryg tredjedel av kursdeltagarna 2013 i utbildning som anordnades av någon annan än kommunen. För särvux saknas motsvarande uppgifter.

Uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att ge förslag på hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas, eller hur insynen på annat sätt kan öka, i offentligt finansierad vård och omsorg samt de delar av sådan verksamhet i 1 kap. skollagen som utförs i privat regi och som inte omfattas av direktiven till Utredningen om offentlighets-

principen i fristående skolor. Med det sistnämnda menas fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning, de särskilda utbildningsformerna i 24 kap. skollagen och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. samma lag till den del den erbjuds av privata anordnare. Utredarens uppdrag omfattar dock inte internationella skolor, som regleras i 24 kap. skollagen. Internationella skolor följer inte svensk läroplan och riktar sig i första hand till elever som endast bor i Sverige under en begränsad tid. Dessa skolor finansieras i vissa fall delvis av annan stat, varför den insynsrätt hemkommunen enligt gällande rätt har i sådan verksamhet bedöms vara tillräcklig med hänsyn till verksamhetens särart.

Regleringen inom de olika välfärdsområdena skiljer sig åt, vilket gör att olika lösningar kan vara aktuella beroende på vilken typ av tjänst det är frågan om, t.ex. om det är frågan om verksamhet som ska upphandlas eller inte. En utgångspunkt ska dock vara en så enhetlig reglering som möjligt när det gäller privat utförd verksamhet inom vård, omsorg och skola. En annan utgångspunkt ska vara att administrationen inte onödigtvis ska öka vid ett införande av offentlighetsprincipen. Patienternas, barnens, elevernas och övriga brukares integritet ska dessutom skyddas.

I arbetet med att ta fram förslag som ökar insynen i den privat utförda verksamheten aktualiseras frågor om behov av sekretesskydd för olika typer av uppgifter. Det behöver därför ses över om det finns behov av någon ändring i sekretessregleringen med anledning av utredarens förslag.

De förslag som lämnats av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79) och kommande förslag av Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (dir. 2014:91) ska beaktas. Vidare ska beaktas huruvida tjänster som omfattas av utredningen kan komma att omfattas av EU-rättens krav och vad det skulle få för konsekvenser för tillämpningen av offentlighetsprincipen.

Utredaren ska

- utreda hur en reglering för privata utförare inom offentligt finansierad vård och omsorg kan utformas för att offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas hos de privata utförarna eller hur insynen i verksamheten på annat sätt kan öka,

- utreda hur en reglering kan utformas för att offentlighetsprincipen ska tillämpas på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå när det gäller offentligt finansierad enskilt bedriven utbildning inom förskola, fritidshem, vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet, eller hur insynen i dessa verksamheter på annat sätt kan öka,
- överväga om det behöver göras någon ändring i sekretessregleringen, och i så fall föreslå hur en sådan ändring bör se ut,
- överväga om och i så fall i vilken utsträckning kommunallagens och skollagens bestämmelser som rör insyn hos privata utförare fortfarande kommer att fylla en funktion mot bakgrund av utredarens förslag i övriga delar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. De effekter av en ny reglering som har betydelse för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska beskrivas. Beskrivningen ska avse konsekvenser för små, medelstora och stora företag och huvudmän utifrån storlek på enheter och driftsform, och ska bl.a. innehålla en redovisning av hur den administrativa bördan påverkar utförarna.

Av redovisningen ska det vidare framgå hur förslagen påverkar kvinnor och män, pojkar och flickor, som är patienter, barn, elever och andra brukare, liksom hur utbudet av privata utförare inom de olika verksamhetsformerna kommer att påverkas. Förslagen ska kostnadsberäknas. Förslagen innebär att nya krav ställs på de privata utförarna i form av bl.a. öppettider, diarieföring och kompetens när det gäller att ta ställning till frågor om sekretess. Beskrivningen ska mot denna bakgrund inkludera en uppskattning av kostnader för att ta fram allmänna råd eller annat stödmaterial för att underlätta de privata utförarnas tillämpning av offentlighetsprincipen, sekretessregleringen och arkivlagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Riksarkivet, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska vård, Famna, Gfbu (Goda företagare för barn och unga), Vårdföretagarna, Idéburna skolors riksförbund, Friskolornas riksförbund, FSO Fria Förskolor, ViS Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan, organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning samt andra organisationer och myndigheter som bedöms relevanta i sammanhanget. Utredaren ska även inhämta synpunkter från Valfärdsutredningen (dir. 2015:22).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2016.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldradedighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civillsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

- Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
- Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
- På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
- Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
- Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
- En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
- En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]
- Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]

Socialdepartementet

- Effektiv vård. [2]
- Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
- En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
- Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
- Det handlar om jämlik hälsa. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]
- Ökad insyn i välfärden. [62]

Utbildningsdepartementet

- Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
- Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
- Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]

- Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]
- På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]

Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
- Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]