

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 11 juni 1997 beslutat att bereda utbildningsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1996/97:142 Handlingsoffentlighet vid vissa stiftelser jämte eventuella motioner.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1996/97:K39 (m) och 1996/97:K40 (fp).

Bakgrund

Under föregående mandatperiod bemyndigade riksdagen den dåvarande regeringen att med de tidigare löntagarfondsmedlen som kapital inrätta sammanlagt elva stiftelser. Av stiftelserna, som bildades huvudsakligen under första halvåret 1994, har sju till ändamål att främja forskning och därtill anknyttande verksamhet. De övriga är två till s.k. stiftelsehögskolor ombildade statliga högskolor – nämligen Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen högskolan i Jönköping – samt Stiftelsen framtidens kultur och Stiftelsen Innovationscentrum. Vid utformningen av stiftelseförordnandena eftersträvades en ordning som skulle säkerställa att riksdag och regering inte fick någon fortsatt kontroll över stiftelsekapitalet.

I propositionen Statliga stiftelser (prop. 1996/97:22) behandlades vissa frågor om det allmännas inflytande över stiftelser som bildats genom politiska beslut. På grundval av propositionen antog riksdagen en ny bestämmelse i stiftelselagen (1994:1220) av innebörd att regeringen, såvitt gäller stiftelser som har bildats av staten, får ändra sådana föreskrifter i stiftelseförordnandet som inte avser stiftelsens ändamål och att detta får ske utan ansökan och utan styrelsens samtycke (yttr. 1996/97:UbU3y, bet. LU2, rskr. 62). Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1997.

I propositionen Forskning och samhälle (prop. 1996/97:5) föreslog regeringen att vid ändringar av stiftelseförordnandena för stiftelser inrättade med löntagarfondsmedel skulle riktlinjen vara att regeringen skall utse och entlediga ledamöterna i stiftelsernas styrelser. Detta godkändes av riksdagen (bet. 1996/97:UbU3, rskr. 99). Den 7 januari 1997 beslutade regeringen att ändra berörda stiftelsestadgar såsom åsyftats. Beslut om utseende och entledigande av styrelseledamöterna meddelades av regeringen den 9 och den 23 januari 1997.

Stiftelser är privaträttsliga subjekt och som sådana inte underkastade den offentlighetsprincip som gäller för myndigheter. I samband med nämnda ändring i stiftelselagen uttalades emellertid att stiftelser som har bildats av det allmänna borde förvaltas enligt riktlinjer som har utformats med respekt för demokratiska principer och att medlen borde hanteras så att offentlig insyn garanteras (prop. 1996/97:22 s. 33 f.).

Mot denna bakgrund föreslås det i nu föreliggande proposition att reglerna om handlingsoffentlighet – genom en ändring i sekretesslagen (1980:100) – skall bli tillämpliga på stiftelser som har bildats med medel som härrör från avvecklingen av löntagarfonderna. Till grund för förslaget ligger en promemoria som har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdep.) och därefter remissbehandlats. Lagrådet har efter granskning av regeringens lagförslag lämnat detta utan erinran.

Regeringens förslag

Regeringen anför i propositionen att starka skäl talar för att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet också skall gälla handlingar hos forskningsstiftelserna, stiftelsehögskolorna, Stiftelsen framtidens kultur och Stiftelsen Innovationscentrum.

Skälen härför utvecklas närmare av regeringen enligt följande. Stiftelserna har inrättats av staten, och de står för ett väsentligt inslag i den offentliga verksamheten. Förvaltningen avser mycket stora belopp, som härrör från det allmänna. Det är fråga om en verksamhet som vanligen drivs direkt av det allmänna och som då står under ordinär kontroll och ingår i den statliga budgetbehandlingen med de möjligheter till insyn som detta förfarande medger. Det har bedömts som angeläget att användningen av medel som härrör från det allmänna står under demokratiskt inflytande och demokratisk kontroll, liksom att medlen även efter en stiftelsebildning hanteras så att man kan garantera en offentlig insyn i verksamheten. Allmänhetens insyn, betonar regeringen, utgör den yttersta garantin för att verksamheten hos stiftelserna bedrivs med respekt för demokratiska principer och i enlighet med de grundläggande värderingar som genomsyrar all offentlig verksamhet.

Offentlighetsprincipen bör därför vara en ledstjärna också i de nu aktuella stiftelsernas verksamhet, framhåller regeringen. En sådan ordning är väl förenlig med vad som rent faktiskt tillämpas redan i dag. Regeringen redovisar i propositionen att stiftelserna, under remissbehandlingen av Regeringskansliets promemoria med förslag om handlingsoffentlighet vid vissa stiftelser, också bekräftat att de tillämpar öppenhet i sin verksamhet.

De stiftelser och bolag som sålunda enligt regeringens förslag skall omfattas av offentlighetsprincipen är följande:

- Chalmers tekniska högskola aktiebolag
- Högskolan för lärarutbildning och kommunikation i Jönköping aktiebolag
- Högskolan i Jönköping Service aktiebolag
- Ingenjörshögskolan i Jönköping aktiebolag
- Internationella Handelshögskolan i Jönköping aktiebolag
- Stiftelsen Chalmers tekniska högskola

- Stiftelsen framtidens kultur
- Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa
- Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning
- Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet
- Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling
- Stiftelsen för miljöstrategisk forskning
- Stiftelsen för strategisk forskning
- Stiftelsen för vård- och allergiforskning
- Stiftelsen högskolan i Jönköping
- Stiftelsen Innovationscentrum

Offentlighetsprincipen skall enligt regeringens förslag omfatta *all* verksamhet vid stiftelserna och bolagen. Verksamheten är, menar regeringen, av sådan art att den normalt drivs direkt av staten, i vilket fall offentlighetsprincipen är tillämplig fullt ut. Utgångspunkten måste därför vara att inga begränsningar bör göras i förhållande till vad som gäller för motsvarande statliga myndigheter. Att beakta är då att sekretesslagens regler blir tillämpliga på samma sätt som för myndigheter. Regeringen påpekar att i den mån ett offentliggörande av handlingar skulle kränka de intressen som skyddas av sekretesslagen, kan stiftelserna och bolagen alltså återropa lagens regler som grund för att vägra ett utlämnande. De allmänt tillämpliga lagreglerna får enligt regeringen anses tillgodose det berättigade anspråk på sekretess som kan finnas i de aktuella stiftelsernas och bolagens verksamhet.

Lagtekniskt förs de aktuella stiftelserna och bolagen in i bilagan till sekretesslagen (1980:100) bland andra enskilda organ som enligt riksdagens beslut i viss utsträckning skall jämföras med myndighet när det gäller reglerna om handlingsoffentlighet. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 november 1997.

Motionerna

I motion 1996/97:K39 (m) yrkas avslag på propositionen. Avslagsyrkandet motiveras bl.a. med att de fria forskningsstiftelserna, stiftelsernas bolag och stiftelsehögskolorna i praktiken redan tillämpar offentlighetsprincipen. Motionärerna anför att det faktiskt inte föreligger något behov – vare sig från det allmännas synpunkt eller från demokratisynpunkt – att genomföra lagändringen. Regeringens förslag om att reglerna om handlingsoffentlighet skall bli tillämpliga på stiftelserna kan enligt motionärernas mening inte ses isolerat utan måste bedömas utifrån vad som tidigare förevarit i stiftelseärendet, såsom ändringen hösten 1996 i stiftelselagen. Vad det ytterst handlar om, hävdar motionärerna, är att regeringen genom socialisering och byråkratisering eftersträvar att få de fria forskningsstiftelserna jämförbara med myndigheter, dvs. förstatligade.

Inledningsvis uttrycks i motion 1996/97:K40 (fp) en positiv inställning till att det nu regleras i lag att offentlighetsprincipen skall gälla för forskningsstiftelsernas verksamhet, något som stiftelserna redan tidigare frivilligt ac-

ceperat. Dock vill motionären ha ett förtydligande av ändamålet för Stiftelsen för vård- och allergiforskning. Hon påtalar att det i propositionen anges att stiftelsens forskningsstödjande uppgift är inriktad på allergier och annan överkänslighet. Det är viktigt att lyfta fram att stiftelsens uppgift även omfattar att främja forskning och forskarutbildning inom vårdområdet, anför motionären.

Utbildningsutskottets bedömning

Ärendet i propositionen rör en principiell fråga om tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentlighet skall göras tillämpliga på vissa stiftelser. Som sådant faller ärendet under konstitutionsutskottets beredningsområde. Utbildningsutskottet överlämnar åt konstitutionsutskottet att bedöma lämpligheten av regeringsförslaget i frågan om stiftelser som privata rättssubjekt till fullo skall omfattas av offentlighetsprincipen. Utbildningsutskottet har emellertid från sina utgångspunkter inte något att erinra mot att konstitutionsutskottet tillstyrker att riksdagen antar förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) och därmed avstyrker motion 1996/97:K39. Utskottet finner det vara rimligt att samma regler om handlingsoffentlighet som gäller för myndigheter – såsom universitet och högskolor och forskningsråd – också skall gälla för forskningsstiftelserna, stiftelsehögskolorna och de till dem knutna bolagen samt Stiftelsen framtidens kultur och Stiftelsen Innovationscentrum. De skäl som bär upp offentlighetsprincipen vid verksamhet som drivs direkt i statlig regi gör sig lika starkt gällande i fråga om den verksamhet som bedrivs av stiftelserna, dvs. högsteverksamhet och stöd till utbildning och forskning, m.m. Utskottet delar därvid regeringens bedömning att respekten för demokratiska principer kräver att öppenhet kan garanteras. Allmänhetens insyn i högskolor och andra institutioner inrättade med offentliga medel, som t.ex. finansierar forskning, är av stor principiell och praktisk betydelse. Stiftelserna bör därför enligt utskottets uppfattning jämföras med universitet och högskolor och övriga forskningsstödjande organ i fråga om öppenhet i verksamheten.

När det gäller Stiftelsen för vård- och allergiforskning konstaterar utskottet att denna enligt sina stadgar (bilaga till regeringsbeslut 1994-06-23 nr 62) har till ändamål ”att främja forskning och forskarutbildning på vårdområdet samt forskning och forskarutbildning med inriktning på allergier och annan överkänslighet”. Med detta klarläggande av stiftelsens uppgifter anser utbildningsutskottet att motion 1996/97:K40 bör avstyrkas av konstitutionsutskottet.

Stockholm den 18 september 1997

På utbildningsutskottets vägnar

Jan Björkman

I beslutet har deltagit: Jan Björkman (s), Beatrice Ask (m), Bengt Silfverstrand (s), Eva Johansson (s), Ingegerd Wärnersson (s), Rune Rydén (m), Agneta Lundberg (s), Andreas Carlgren (c), Torgny Danielsson (s), Margitta Edgren (fp), Tomas Eneroth (s), Britt-Marie Danestig (v), Majléne Westerlund Panke (s), Hans Hjortzberg-Nordlund (m), Gunnar Goude (mp), Inger Davidson (kd) och Margareta E Nordenvall (m).

Avvikande mening

Beatrice Ask, Rune Rydén, Hans Hjortzberg-Nordlund, Margareta E Nordenvall (alla m) anför:

Vi delar inte bedömningen att respekten för demokratiska principer och hänsynen till det allmännas bästa kräver att de fria stiftelserna underkastas tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentlighet. Något reellt behov av detta finns inte då offentlighetsprincipen i praktiken redan tillämpas av stiftelserna. Enligt vår uppfattning handlar det ytterst om att regeringen genom socialisering och byråkratisering eftersträvar att få de fria forskningsstiftelserna jämställda med myndigheter, dvs. förstatligade. Som vi tidigare framhållit i en partimotion hösten 1996 tillförsäkrades forskarvärlden genom bildandet av de fristående stiftelserna ett antal långsiktigt stabila finansiärer, som stod fria från politisk styrning och som tog sin utgångspunkt i forskningens långsiktiga behov i stället för i kortsiktiga politiska beslut. Genom att formellt underkasta stiftelserna, stiftelsernas bolag och stiftelsehögskolorna offentlighetsprincipen tas ytterligare ett steg i riktning mot att frångå dem statusen av privata rättssubjekt. I konsekvens med våra ställningstaganden under hösten 1996 – då vi yrkade avslag på regeringens förslag både om ändring i stiftelselagen och om riktlinjen vid ändringar av stiftelseförordnandena – anser vi att riksdagen med bifall till motion 1996/97:K39 bör avslå regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

