

Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa

*Betänkande av Utredningen om skyldighet att
anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:33

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23568-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 14 april 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur en skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen kan utformas (dir. 2010:44). Till särskild utredare förordnades från och med den 15 april 2010 lagmannen Margareta Åberg.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 24 augusti 2010 ämnesrådet Maria Caryll, departementssekreterarna Marie Törn och Anders Jutell, ämnessakkunniga Anita Stawarz samtliga från Utbildningsdepartementet samt ämnessakkunniga Feryal Mentès, Justitiedepartementet, kanslirådet Minga Orkan, Socialdepartementet och departementssekreteraren Martin Maltén, Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Martin Maltén entledigades från och med den 11 januari 2011. Till utredningen har en referensgrupp knutits med representanter för Statens skolverk, Statens skolinspektion, Barnombudsmannen, Barn- och elevombudet, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och Sveriges Skolledarförbund. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 juni 2010 undervisningsrådet Cecilia Hanö.

Utredningen – som har antagit namnet Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m. – överlämnar betänkandet Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa (SOU 2011:33).

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Göteborg i mars 2011

Margareta Åberg

/Cecilia Hanö

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	19
1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	19
2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	26
Inledning	27
Utredningens uppdrag	27
Utredningens arbete.....	28
Begrepp	28
1 Bakgrund	31
1.1 Lex Maria och lex Sarah.....	31
1.1.2 Definition av missförhållanden enligt lex Sarah	34
1.1.3 Förändringar i lex Sarah	34
1.2 Skollagen (2010:800)	36
1.2.1 Utbildningar och verksamheter.....	36
1.2.2 Syftet med utbildning.....	38
1.2.3 Olika former av kontroll enligt skollagen – uppföljning, utvärdering, tillsyn och granskning	39
1.2.4 Andra kontrollfunktioner	41
1.2.5 Nuvarande former av anmälningsskyldighet som rör barn och elever.....	42
1.3 Hur kan man påtala ett missförhållande i dag?	43

2	Behovet av en anmälningsskyldighet – analys och exempel.....	45
2.1	Behövs en anmälningsskyldighet?	45
2.2	Vad är syftet med att införa en anmälningsskyldighet?	48
2.3	Exempel på avvikelser inom skolväsendet och övriga verksamheter.....	49
2.3.1	Förskola och fritidshem	49
2.3.2	Förskoleklass	50
2.3.3	Skolformer för skolpliktiga	50
2.3.4	Gymnasieskola och gymnasiesärskola	51
2.3.5	Vuxenutbildningar	52
2.3.6	Särskilda utbildningsformer	52
2.3.7	Annan pedagogisk verksamhet.....	53
2.3.8	Offentlig eller enskild huvudman	53
2.3.9	Skolans och andra verksamheters skyldighet att göra anmälningar till socialnämnd, Arbetsmiljöverket och kontakter med polismyndighet.....	53
2.4	Mot vad ska prövningen av om ett missförhållande föreligger göras?	54
3	Definition av missförhållande.....	57
3.1	Tänkbara definitioner av vad som kan utgöra ett missförhållande.....	57
3.2	Utredningens definition av missförhållande.....	59
3.2.1	Avvikelser som rör hälsa, säkerhet eller möjlighet att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål.....	60
3.2.2	Alla utbildningar och verksamheter enligt skollagen omfattas förutom annat sätt att fullgöra skolplikten	62
3.2.3	Hela utbildningen eller vissa delar	62
3.2.4	Undervisningens innehåll	62
3.2.5	Utbildning på arbetsplatser	63
3.2.6	Enskilda barn och elever eller grupp av barn och elever	63

3.2.7	Barn eller elever som söker till utbildning eller verksamhet	64
3.2.8	Offentlig respektive enskild huvudman	65
4	Rapporterings- och anmälningsskyldighet	67
4.1	Rapporterings- eller anmälningsskyldighet	67
4.2	Vem ska omfattas av en rapporteringsskyldighet?	69
4.2.1	Personalkategorier och anställningsformer	69
4.2.2	Personal i förskole- och skolenhet	71
4.2.3	Entreprenad.....	74
4.2.4	Personal i elevhälsa och studie- och yrkesvägledning	75
4.2.5	Särskilda utbildningsformer	75
4.2.6	Annan pedagogisk verksamhet	76
4.3	Information om skyldigheten att rapportera ett missförhållande	76
4.4	När ska en rapport göras?	77
4.4.1	När inträder rapporteringsskyldigheten?	77
4.4.2	Inom den egna verksamheten	79
4.5	Mottagare av en rapport	80
4.5.1	I skolväsendet	81
4.5.2	Entreprenad.....	83
4.5.3	Särskilda utbildningsformer	84
4.5.4	Annan pedagogisk verksamhet	84
4.6	Rapporteringskyldigheten i förhållande till andra former av anmälningsskyldighet	84
4.6.1	Anmälningsskyldighet enligt skollagen.....	84
4.6.2	Anmälningsskyldighet enligt annan lagstiftning	86
5	Hantering av rapporter	87
5.1	Rapporter – vad händer?	87
5.1.1	Utgångspunkter för hanteringen av en rapport	87
5.1.2	Rapporteringen	88
5.1.3	Utredning.....	89
5.1.4	Dokumentation	90
5.1.5	Avhjälpa ett missförhållande.....	94

6	Allvarliga missförhållanden	97
6.1	Allvarligt missförhållande eller påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande	97
6.2	Anmälningsskyldighet	99
6.3	Vem ska anmäla och när?	101
6.4	Vad gör tillsynsmyndigheten med en anmälan om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande?	102
7	Samtycke och information	103
7.1	Samtycke, barns rätt att uttrycka sina åsikter.....	103
7.2	Information till barn, elever och vårdnadshavare.....	104
7.2.1	Behövs särskild information till dem som berörs av ett missförhållande?	105
7.2.2	Vem ska informeras?.....	106
7.2.3	Informationens innehåll och omfattning	106
7.2.4	Särskild information vid diskriminering, trakasserier och kränkande behandling.....	107
8	Anonyma rapporter och anmälningar.....	109
8.1	Rapporterings- och anmälningsskyldigheten kan inte fullgöras anonymt	109
9	Lojalitetsplikt – repressalieförbud	111
9.1	Finns det en konflikt mellan arbetstagares lojalitetsplikt och rapporteringsskyldigheten?	111
9.1.1	Inledning.....	111
9.1.2	Meddelarfrihet – meddelarskydd	111
9.1.3	Lagen om skydd för företagshemligheter.....	113
9.1.4	Vad innebär lojalitetsplikt – Arbetsdomstolens praxis.....	114
9.1.5	Rapporteringskyldigheten strider inte mot lojalitetsplikten.....	115
9.2	Behövs ett repressalieförbud?	117

10	Behövs sanktioner?	121
10.1	Sanktioner.....	121
11	Sekretess, tystnadsplikt och personuppgifter	125
11.1	Inledning.....	125
11.2	Tystnadsplikt och sekretess	126
11.2.1	Vilka uppgifter skyddas av offentlighets- och sekretesslagen?	126
11.2.2	Sekretessreglerade uppgifter för vilka sekretess är huvudregel.....	127
11.2.3	Sekretessreglerade uppgifter för vilka offentlighet är huvudregel.....	127
11.2.4	Mot vem gäller sekretessen?	128
11.2.5	Sekretessbrytande bestämmelser	129
11.2.6	Sekretess hos Statens skolinspektion	129
11.2.7	Skollagens regel om tystnadsplikt	130
11.3	Överväganden	130
11.3.1	Förhindrar reglerna om sekretess och tystnadsplikt skyldigheten att rapportera?	131
11.3.2	Skydd för uppgifter som har tagits in i en rapport eller en utredning.....	132
11.3.3	Information till huvudmannen samt till elever och vårdnadshavare.....	133
11.3.4	Anmälan om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande.....	134
11.4	Personuppgifter.....	135
11.4.1	Personuppgiftslagen	135
11.5	Överväganden	136
12	Ikraftträdande och konsekvenser	137
12.1	Ikraftträdande	137
12.2	Konsekvenser	137

13	Författningskommentar	143
13.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	143
13.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	148
 Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv 2010:44.....	149
<i>Bilaga 2</i>	Rapporter, beslut och övriga referenser.....	159

Sammanfattning

Bakgrund

Regeringen beslutade den 14 april 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur en skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen kan utformas (dir. 2010:44). Bakgrunden var att det inom andra samhällsområden finns en lagstadgad skyldighet för personal att rapportera eller anmäla missförhållanden i sin verksamhet. Någon motsvarande skyldighet finns inte inom skolväsendet m.fl. verksamheter. En skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skulle kunna bidra till att barnets eller elevens intressen bättre kan tas till vara. En anmälningsskyldighet skulle också kunna skapa bättre förutsättningar för kvalitetsarbete inom berörda verksamheter genom att fler och eventuellt andra typer av missförhållanden uppmärksammas än i dag. I den mån missförhållanden kommer till tillsynsmyndighetens kännedom, kan en anmälningsskyldighet dessutom leda till att denna får bättre underlag för sin verksamhetstillsyn.

Utredningen har tagit sin utgångspunkt i regleringen av lex Sarah inom socialtjänstens område och lex Maria inom hälso- och sjukvårdens område och de förändringar som nyligen har genomförts eller kommer att genomföras inom respektive område. Utredningen har också använt ett stort antal rapporter och beslut från bl.a. Skolverket, Skolinspektionen, Barn- och elevombudet och Barnombudsmannen som underlag för bedömningar och förslag.

Förslag

Utredningens förslag är formulerade utifrån skollagen (2010:800) som trädde i kraft den 1 augusti 2010 och börjar tillämpas den 1 juli 2011. När det gäller vuxenutbildning ska lagen dock tillämpas från och med den 1 juli 2012.

Behov av en anmälningsskyldighet

I skollagen ställs krav på att alla som är verksamma inom skolväsendet ska delta i ett kvalitetsarbete för att planera, följa upp och utveckla utbildningen så att målen enligt lagen och andra författningar uppfylls. Huvudmannen för utbildningen har ett ansvar för att vidta åtgärder om det i uppföljningen, eller det genom klagomål eller på annat sätt, kommer fram att det finns brister i verksamheten. För att försäkra att utbildningarna genomförs i enlighet med målen finns, utöver kraven på huvudmannens egna uppföljningsansvar, också regler om en statlig kontroll genom bl.a. tillsyn. Genom dessa system finns möjligheter att påtala ett missförhållande.

Utredningen bedömer, även med beaktande av dessa system, att det finns ett behov av att införa en lagstadgad anmälningsskyldighet för missförhållanden inom skollagens område. Genomgången av rapporter och tillsynsbeslut visar att det förekommer många avvikelser från skollagens mål om en likvärdig utbildning där barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Statens skolinspektion upplever att det finns tendenser till att brister inte rättas till så snabbt eller målmedvetet som de borde. Mot bakgrund av att tillsynsmyndigheterna kontinuerligt visar på brister i utbildningar och verksamheter bedömer utredningen det som angeläget att skapa ytterligare system för att uppmärksamma och komma till rätta med bristerna. Barn och elever ska inte behöva vänta på ett beslut från en tillsynsmyndighet för att brister i en verksamhet eller utbildning ska uppmärksammas och åtgärdas.

Enligt utredningens uppfattning är syftet med att införa en anmälningsskyldighet om missförhållanden inom skollagens område i första hand att snabbare än i dag kunna uppmärksamma och åtgärda brister som berör barn eller elever som deltar i verksamheten eller utbildningen. En anmälningsskyldighet kommer också att tydliggöra ansvarsfördelningen i skollagen. Huvudmannens ansvar för att utbildningar och verksamheter genomförs enligt skollagens och andra

författningars bestämmelser blir ännu tydligare. Att uppmärksamma och åtgärda missförhållanden blir en del av huvudmannens kvalitetsarbete; att planera, följa upp och vidta åtgärder för att verksamheten eller utbildningen ska uppfylla skollagens och andra författningars mål. Genom anmälningsskyldigheten kommer huvudmannen att få en ökad möjlighet att förebygga och förhindra att ett missförhållande uppstår eller upprepas. En anmälningsskyldighet kan också bidra till ett ökat underlag för Skolinspektionens respektive kommuners tillsyn.

Definition av missförhållande

För att göra definitionen av ett missförhållande konkret och enkel att tillämpa bedömer utredningen att prövningen av om ett missförhållande föreligger ska göras mot skollagen och de andra författningar som gäller för de skollagsreglerade utbildningarna och verksamheterna.

Utredningen föreslår följande definition av ett missförhållande. Ett missförhållande avser avvikelser från skollagen eller andra författningar som gäller för utbildningen eller verksamheten och som riskerar barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Ett missförhållande kan förekomma i alla delar av utbildningen eller verksamheten och kan beröra ett barn eller en elev såväl som grupper av barn eller elever. Anmälningsskyldigheten omfattar utbildningar inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Annat sätt att fullgöra skolplikten enligt 24 kap. 23–25 §§ skollagen undantas från anmälningsskyldighet. Definitionen av ett missförhållande och anmälningsskyldigheten utformas lika för offentlig och enskild huvudman.

Skyldighet att rapportera ett missförhållande

Utredningen föreslår, mot bakgrund av utformningen av lex Sarah och lex Maria, att anmälningsskyldigheten för missförhållanden inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet delas upp i en rapporteringsskyldighet inom utbildningen eller verksamheten och en anmälningsskyldighet för allvarliga missförhållanden till tillsynsmyndigheten. Som en följd av detta föreslår

utredningen också att anmälningsskyldigheten i 3 kap. 8 § och 6 kap. 10 § skollagen ska benämnas rapporteringsskyldighet.

Rapporteringsskyldigheten omfattar dem som fullgör uppgifter i en förskole- eller skolenhet eller i annan verksamhet inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Förskolechefer och rektorer undantas från rapporteringsskyldigheten eftersom de har ett särskilt ledningsansvar enligt skollagen. Skyldigheten att rapportera inträder när den som omfattas av skyldigheten uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande i sin verksamhet. Rapporteringsskyldigheten ska inte kunna fullgöras anonymt. Rapporten lämnas till den som ansvarar för enheten eller verksamheten. Beroende på vilken verksamhet eller organisation som finns kan det vara förskolechefen, rektorn, annan verksamhetschef eller huvudmannen som är mottagare.

Hantering av rapporter

Oavsett vem som är mottagare av rapporten har huvudmannen ett ansvar för att ha skriftliga rutiner för utformningen och hanteringen av en rapport. Mottagaren av en rapport är skyldig att informera huvudmannen för utbildningen eller verksamheten om att ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande har rapporterats. Mottagaren är också ansvarig för att utan dröjsmål utreda, dokumentera och avhjälpa ett rapporterat missförhållande. För att stödja huvudmännen i arbetet föreslår utredningen att Statens skolverk får i uppdrag att utfärda allmänna råd om utformning och innehåll i rapporter, utredning och dokumentation.

Utredningen föreslår att den som rapporterar ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande ska göra det utan dröjsmål. Samtycke behöver inte inhämtas från de barn eller elever som berörs. Barn och elever som berörs av ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande har dock rätt att få uttrycka sin åsikt i den utredning som görs. Deras åsikter ska tillmätas betydelse i valet av åtgärder för att avhjälpa ett missförhållande.

Skyldighet att anmäla ett allvarligt missförhållande

Om rapporten och utredningen visar på ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande är huvudmannen för utbildningen eller verksamheten skyldig att anmäla det till den myndighet, Skolinspektionen eller en kommun, som har tillsyn över utbildningen eller verksamheten. Utredningen föreslår att ett allvarligt missförhållande definieras som en avvikelse från skollagen eller andra författningar som gäller för utbildningen eller verksamheten och som innebär ett allvarligt hot mot eller medför allvarliga konsekvenser för barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Anmälan om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande ska göras utan dröjsmål. Den utredning som finns ska ges in tillsammans med anmälan eller snarast därefter. Utredningen av missförhållandet behöver dock inte vara avslutad och missförhållandet behöver inte vara avhjälpt.

Sanktioner, repressalier

Syftet med att införa en rapporteringsskyldighet är att snabbt och effektivt åtgärda missförhållanden som berör barn eller elever. Förfarandet ska vara enkelt och odramatiskt och också utgöra ett led i utbildningens eller verksamhetens kvalitetsarbete. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att rapporteringsskyldigheten inte ska straffsanktioneras. Utredningen bedömer också att det ligger i såväl arbetsgivarens som arbetstagarens intresse att rapporteringsskyldigheten fullgörs och att ett repressalieförbud inte behövs. Att fullgöra en lagstadgad skyldighet kan inte anses strida mot en arbetstagares lojalitetsplikt mot sin arbetsgivare.

Sekretess, tystnadsplikt och personuppgifter

Enligt utredningens bedömning hindrar inte reglerna om sekretess och tystnadsplikt att den som fullgör uppgifter i en utbildning eller en verksamhet rapporterar ett missförhållande som berör barn eller elever. Utredningen bedömer dock att det är tveksamt om uppgifter som finns i en rapport eller en utredning om ett missförhållande omfattas av sekretess enligt 23 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och

sekretesslagen. Utredningen anser att sekretesskyddet i 23 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen bör omfatta även uppgifter som finns i en rapport eller en utredning om ett missförhållande. Det är lämpligt att frågan övervägs i den översyn av sekretessreglerna inom skolväsendet (U 2010:02, dir. 2010:25) som pågår och som beräknas avsluta sitt arbete den 1 juni 2011. Utredningen lämnar därför inte förslag på ändring i denna fråga. Utredningen föreslår att 23 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ändras så att uppgifter om enskilda personliga förhållanden i den kommunala tillsynsverksamheten enligt 26 kap. 4 § skollagen får samma sekretesskydd som i dag finns i Statens skolinspektions tillsynsverksamhet.

Utredningen bedömer att rapporter och utredningar av missförhållanden inte kommer att utgöra en sådan sammanställning av personuppgifter som är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. Det finns därför inte behov av en särskild reglering för behandling av personuppgifter.

Ikraftträdande och konsekvenser

Utredningen föreslår att skyldigheten att rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden regleras i ett eget kapitel i skollagen och att bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2012.

Införandet av en rapporterings- och anmälningsskyldighet om missförhållanden inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet kommer enligt utredningens bedömning att medföra att missförhållanden uppmärksammas tidigare än i dag och kan avhjälpas snabbare. Rapporterna kommer också att vara ett underlag i utbildningens eller verksamhetens kvalitetsarbete. Utredningen bedömer att offentliga och enskilda huvudmän inte kommer att få ökade kostnader med anledning av rapporterings- och anmälningsskyldigheten. En viss kostnadsökning, ca 1 miljon kr/år, beräknas för Skolinspektionen som kommer att ta emot merparten av anmälningarna om allvarliga missförhållanden eller påtagliga risker för ett allvarligt missförhållande. Anmälningarna kommer sannolikt att medföra någon form av tillsynsinsats från myndigheten. Kommuner kommer också att ta emot anmälningar om allvarliga missförhållanden men enligt utredningens bedömning rör det sig om ett

så litet antal per kommun att det inte medför en nämnvärd kostnadsökning för kommunen.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) dels att 3 kap. 8 § och 6 kap. 10 § samt rubriken närmast före 6 kap. 10 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 6 a kap., med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 8 §

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta *anmälas* till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta *rapporteras* till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

6 kap.

Skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling

Skyldighet att rapportera, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling

10 §

En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att *anmäla* detta till förskolechefen eller rektorn. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att *anmäla* detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att *rapportera* detta till förskolechefen eller rektorn. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att *rapportera* detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Första stycket första och andra meningarna ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

För verksamhet som avses i 25 kap. och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

6 a kap. Rapportering, hantering och anmälan av missförhållanden

Tillämpningsområde

1 §

*Bestämmelserna i detta kapitel
tillämpas på*

1. utbildning inom skolväsen-
det,

*2. särskilda utbildningsformer,
utom annat sätt att fullgöra skol-*
plikten enligt 24 kap. 23–25 §§
denna lag, och

3. annan pedagogisk verksam-
het.

Missförhållande

2 §

*Med ett missförhållande avses
i detta kapitel en avvikelse från
denna lag eller andra författ-*
*ningar som gäller för utbildningen
eller verksamheten och som*
*riskerar barns eller elevers hälsa,
säkerhet eller möjlighet, att efter*
sina förutsättningar, utvecklas så
långt som möjligt enligt utbild-
ningens eller verksamhetens mål.

Med ett allvarligt missförhåll-
ande avses en avvikelse enligt
första stycket som innebär ett all-
varligt hot mot eller medför all-
varliga konsekvenser för barns eller
elevers hälsa, säkerhet eller möj-
lighet att, utifrån sina förutsätt-
ningar, utvecklas så långt som möj-
ligt enligt utbildningens eller verk-
samhetens mål.

Rapporteringskyldighet

3 §

Den som fullgör uppgifter inom sådan verksamhet som anges i 1 § ska genast rapportera ett missförhållande, eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om i verksamheten.

Rapporteringskyldigheten fullgörs

*1. i förskolan till förskolechefen,
2. i övriga skolformer inom skolväsendet och fritidshemmet till rektorn,*

3. i elevhälsa och studie- och yrkesvägledning inom skolväsendet som inte bedrivs vid en förskole- eller skolenhet till ansvarig verksamhetschef,

4. i de fall kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller utbildning i svenska för invandrare utförs på entreprenad och myndighetsutövning som tillhör rektors uppgifter har överlämnats enligt 23 kap. 6 §, till den som hos entreprenören utför rektorns uppgifter,

5. i särskilda utbildningsformer till rektorn, eller om det inte finns, till huvudmannen för utbildningen och

6. i annan pedagogisk verksamhet till huvudmannen för verksamheten.

4 §

Förskolechefer och rektorer omfattas inte av rapporteringsskyldigheten.

Information om rapporteringsskyldighet**5 §**

De personer som avses i 3 § andra stycket 1–6 ska informera dem i verksamheten som omfattas av rapporteringsskyldigheten om denna skyldighet.

Rutiner för rapportering**6 §**

Huvudmannen för utbildningen eller verksamheten ska ha skriftliga rutiner för hur rapporteringen fullgörs.

Hantering av mottagna rapporter**7 §**

Den som tar emot en rapport ska utan dröjsmål utreda, dokumentera och avhjälpa det missförhållande eller undanröja den påtagliga risken för ett missförhållande som har rapporterats.

Huvudmannen för utbildningen eller verksamheten ska utan dröjsmål informeras om en mottagen rapport.

*Information till elever och
vårdnadshavare*

8 §

Om en rapport innehåller uppgifter om ett barn ska mottagaren av rapporten informera barnets vårdnadshavare om rapporten.

Om en rapport innehåller uppgifter om en elev ska mottagaren av rapporten informera eleven och elevens vårdnadshavare om rapporten.

Handlar missförhållandet om diskriminering, trakasserier eller kränkande behandling ska barnets eller elevens vårdnadshavare och eleven även informeras om sin möjlighet att göra en anmälan till Diskrimineringsombudsmannen eller Statens skolinspektion.

Bevarande av handlingar

9 §

En enskild huvudman ska bevara rapporter och dokumentation om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande i fem år från det att utredningen avslutas. Därefter får handlingarna gallras.

*Anmälningsskyldighet för
allvarliga missförhållanden*

10 §

En huvudman för utbildning eller verksamhet som står under Statens skolinspektionens tillsyn enligt 26 kap. 3 § denna lag ska

utan dröjsmål anmäla ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande till Statens skolinspektion.

En huvudman för utbildning eller verksamhet som står under en kommuns tillsyn enligt 26 kap. 4 § denna lag ska göra en sådan anmälan som avses i första stycket till kommunen.

Huvudmannen ska samtidigt med anmälan eller snarast därefter till tillsynsmyndigheten ge in den utredning om missförhållandet som föreskrivs i 7 §.

11 §

Anmälningskyldigheten enligt 10 § får inte delegeras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 23 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

7 §

Sekretess gäller hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut samt i tillsynsverksamhet hos Statens skolinspektion och *Myndigheten för yrkeshögskolan* 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 gäller hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut samt i tillsynsverksamhet hos Statens skolinspektion, *Myndigheten för yrkeshögskolan* och i tillsynsverksamhet enligt 26 kap. 4 § skollagen (2010:800) hos en kommun för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

Inledning

Utredningens uppdrag

Av utredningens direktiv (Dir. 2010:44) framgår bl.a. följande.

Inom skolväsendets, förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens områden finns ett omfattande regelverk som syftar till att uppmärksamma olika former av missförhållanden och tillförsäkra barn och elever en verksamhet och utbildning av hög kvalitet i en trygg miljö. Statens skolverk svarar för den nationella uppföljningen och utvärderingen av skolväsendet och övriga verksamheter i syfte att värna en likvärdig utbildning och verksamhet av hög kvalitet. Statens skolinspektion, och i vissa fall kommunerna, utövar tillsyn och granskar att huvudmännen följer de lagar och bestämmelser som gäller för skolväsendet och övriga verksamheter. Vidare genomför Skolinspektionen kvalitetsgranskningar, som avser kvaliteten i förhållande till mål och andra riktlinjer för utbildningarna och verksamheterna. De som är verksamma inom skolväsendet och övriga verksamheter omfattas dessutom redan i dag av anmälningsskyldighet när det gäller barn som far illa och som kan behöva socialnämndens skydd (14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Trots detta finns det anledning att anta att det kan förekomma missförhållanden inom skolväsendet och övriga verksamheter som, oaktat att de omfattas av dagens regelverk, inte påtalas eller åtgärdas. Det kan även tänkas förekomma missförhållanden som inte omfattas av dagens regelverk. Det är heller inte uteslutet att personal inom verksamheterna kan uppleva sig förhindrade att framföra klagomål p.g.a. lojalitetsskäl eller andra skäl. Dessutom finns det en risk att elever upplever sig förhindrade att ta tillvara sina egna intressen på grund av att de står i beroendeställning till läraren.

Det finns inom andra samhällsområden en lagstadgad skyldighet för personal att anmäla missförhållanden i verksamheten. Inom socialtjänstens område finns exempelvis ett förfarande med anmälningsplikt när det är fråga om allvarliga missförhållanden i omsorgen, den s.k. lex Sarah-bestämmelsen. Inom skolväsendets m.fl. område finns inte någon motsvarande skyldighet.

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utg.omr. 16, s. 49) sin avsikt att ge en särskild utredare i uppdrag att

utreda förutsättningarna för att införa en anmälningsskyldighet om missförhållanden i skolan, motsvarande den s.k. lex Sarah.

En skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skulle kunna bidra till att barnets eller elevens intressen bättre kan tas till vara. En anmälningsskyldighet skulle också kunna skapa bättre förutsättningar för kvalitetsarbete inom berörda verksamheter genom att fler och eventuellt andra typer av missförhållanden uppmärksammas än i dag. I den mån missförhållanden kommer till tillsynsmyndighetens kännedom, kan en anmälningsskyldighet dessutom leda till att denna får bättre underlag för sin verksamhetstillsyn.

Utredningen har bl.a. fått i uppdrag att analysera vad som kan vara ett missförhållande inom skolväsendet m.fl. verksamheter och att utforma en anmälningsskyldighet för missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Direktiven i sin helhet finns som bilaga 1.

Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i juni 2010. Arbetet har skett i nära samarbete med utredningens experter från Utbildningsdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet. Till utredningen har en referensgrupp knutits med representanter för Skolverket, Skolinspektionen, Barnombudsmannen, Barn- och elevombudet, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och Sveriges Skolledares förbund. Utredningen har sammanträtt vid två tillfällen med experterna och referensgruppen. Därutöver har experter och referensgrupp tagit del av och lämnat synpunkter på ett antal arbetspromemorior.

Utredningen har också samrått med Utredningen om utsatta barn i skolan, Betygsprövningsutredningen och Utredningen om sekretess för uppgifter i skolväsendet och vissa andra utbildningsformer och verksamheter. Vidare har samråd skett med Socialstyrelsen om arbetet med förändringar av lex Sarah.

Begrepp

Utredningen har genomförts under en tid av förändringar. Den nya skollagen (2010:800) har trätt i kraft den 1 augusti 2010 men börjar tillämpas på utbildningar från och med den 1 juli 2011. För vuxen-

utbildningarna börjar den tillämpas från och med den 1 juli 2012. Förändringar i lex Maria har genomförts i den nya patientsäkerhetslagen (2010:659) som har trätt i kraft den 1 januari 2011 och förändringar i lex Sarah i socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade träder i kraft den 1 juli 2011. Utredningen har utgått ifrån och använder de begrepp som finns i de nya lagstiftningarna om inte annat anges.

1 Bakgrund

I detta kapitel redogör utredningen för lex Maria och lex Sarah och de förändringar som har genomförts eller ska genomföras i dessa regleringar. Som bakgrund redogörs också för skollagens verksamhetsområde och syfte samt de olika former av kontroll, tillsyn och anmälningskyldigheter som gäller för verksamheter enligt skollagen. Avslutningsvis redogörs för hur enskilda, t.ex. personal, föräldrar eller elever, i dag kan påtala ett missförhållande.

1.1 Lex Maria och lex Sarah

Inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänstens vård och omsorg om äldre och personer med funktionshinder samt inom stöd och service för vissa funktionshindrade finns en skyldighet för dem som arbetar i de olika verksamheterna att rapportera eller anmäla missförhållanden som berör de som tar emot insatser inom vården eller omsorgen, de så kallade lex Maria och lex Sarah-bestämmelserna.

Lex Maria

Den 1 januari 2011 trädde patientsäkerhetslagen (2010:659) i kraft. Patientsäkerhetslagen ersatte lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och innehåller bl.a. regleringen av lex Maria. Enligt 3 kap. 5 § patientsäkerhetslagen ska vårdgivaren anmäla till Socialstyrelsen händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada, lex Maria. Vårdgivaren ska samtidigt eller snarast därefter ge in en utredning om händelsen till Socialstyrelsen. Syftet med utredningen framgår av 3 kap. 3 §. Utredningen ska så långt som möjligt klarlägga händelseförloppet och vilka faktorer som har påverkat det samt ge underlag för beslut om

åtgärder som ska ha till ändamål att hindra att liknande händelser inträffar på nytt, eller att begränsa effekterna av sådana händelser om de inte helt går att förhindra. Vårdgivaren ska också informera vårdtagaren om händelsen, 3 kap. 8 §. Enligt 6 kap. 4 § ska hälso- och sjukvårdspersonalen rapportera till vårdgivaren risker för vårdskador samt händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada. Syftet med rapporteringsskyldigheten är att bidra till att hög patientsäkerhet upprätthålls.

Av förarbetena till patientsäkerhetslagen (prop. 2009/10:210 Patientsäkerhet och tillsyn s. 150) framgår att det finns flera skäl till varför allvarlighetsrekvisitet har tagits bort. Det viktigaste skälet är att vårdgivarens behov av att få vetskap om risker, tillbud och negativa händelser inte inskränker sig till allvarliga händelser. Vårdgivaren är skyldig att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete och i detta arbete är hälso- och sjukvårdspersonalens iakttagelser av alla typer av risker, tillbud och negativa händelser av stor betydelse. Ett annat skäl är att allvarlighetsrekvisitet har gett upphov till tveksamhet om hur allvarlig en händelse ska vara för att den ska rapporteras. Några sådana överväganden ska inte längre göras utan hälso- och sjukvårdspersonalen ska rapportera allt som den uppfattar som risker för patientsäkerheten samt alla tillbud och negativa händelser. Det ankommer sedan på vårdgivaren att analysera informationen, ta ställning till om en anmälan ska göras till Socialstyrelsen samt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att patienter drabbas av vårdskador. Av tidigare förarbeten (prop. 1995/96:176 Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården s. 67–68) framgår att anmälningarna om risksituationer och riskhändelser anses ha stor betydelse för Socialstyrelsens förebyggande tillsynsarbete. En anmälan från en vårdgivare till Socialstyrelsen innebär att risker blir kända och kan analyseras på nationell nivå. Erfarenheterna återförs sedan till hälso- och sjukvården.

Patientsäkerhetslagen innehåller också definitioner av begreppen vårdskada och allvarlig vårdskada i 1 kap. 5 §. Med vårdskada avses lidande, kroppslig eller psykisk skada eller sjukdom samt dödsfall som hade kunnat undvikas om adekvata åtgärder hade vidtagits vid patientens kontakt med hälso- och sjukvården. Med allvarlig vårdskada avses vårdskada som är bestående och inte ringa, eller har lett till att patienten fått ett väsentligt ökat vårdbehov eller avlidit.

Socialstyrelsens statistik om lex Maria-anmälningar visar att ca 2 000 anmälningar gjordes 2010.

Lex Sarah

En liknande bestämmelse om anmälningsplikt finns inom socialtjänstens omsorg om äldre och personer med funktionshinder, lex Sarah. Bakgrunden var att det under hösten 1997 hade uppmärksammats flera fall av brister och missförhållanden i vården och omsorgen, främst inom äldreomsorgen. Som ett komplement till olika former av kvalitetssäkring och en förstärkt tillsyn på äldreområdet ansåg regeringen att brister inom omsorgerna om äldre och personer med funktionshinder bättre kunde följas upp och förebyggas med en lagstadgad anmälningskyldighet (prop. 1997/98:113 Nationell handlingsplan för äldrepolitiken s. 86). Anmälningskyldigheten innebär att den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i omsorgerna om någon enskild genast ska anmäla det till socialnämnden. Om inte missförhållandet avhjälps utan dröjsmål, ska nämnden anmäla förhållandet till tillsynsmyndigheten. Anmälningskyldigheten är kopplad till en vakandeplikt där den som är verksam inom omsorg om äldre personer eller personer med funktionshinder ska vaka över att dessa får en god omvårdnad och lever under trygga förhållanden (14 kap. 2 § socialtjänstlagen, SoL).

En motsvarande bestämmelse om vakande- och anmälningsplikt infördes 2005 i lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS). Bestämmelsen motiverades bl.a. med att brister i särskilt stöd och service bättre kunde följas upp och förebyggas med en lagstadgad skyldighet att anmäla missförhållanden. Tillsynsmyndigheten bedömdes också genom anmälningsplikten ges bättre förutsättningar för sin tillsyn. Dessutom ansåg regeringen att personer som har insatser inom ramen för LSS har samma behov av skydd mot övergrepp och andra missförhållanden som äldre och personer med funktionsnedsättning som har insatser enligt SoL respektive personer som ges vård inom hälso- och sjukvården (prop. 2004/05:39 Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade [LSS] m.m. s. 47).

Tillsynsmyndighet för socialtjänst och LSS var till den 1 januari 2010 länsstyrelserna. Det finns inte någon fullständig nationell statistik eller utvärdering om lex Sarah-anmälningar. Av rapporter från olika länsstyrelser framgår att det varje år gjorts flera anmälningar enligt lex Sarah som avser olika former av missförhållanden. Från och med den 1 januari 2010 är Socialstyrelsen tillsynsmyndighet.

Under 2010 mottog Socialstyrelsen ca 5–10 anmälningar om allvarliga missförhållanden som inte hade avhjälpats.

1.1.2 Definition av missförhållanden enligt lex Sarah

I bestämmelserna om lex Sarah saknas en definition av vad som ska anses utgöra ett missförhållande. Det har överlåtits till Socialstyrelsen att utfärda föreskrifter och allmänna råd om detta.

Socialstyrelsens nuvarande allmänna råd (SOSFS 2008:10 och 2008:11) om tillämpningen av Lex Sarah anger att allvarliga missförhållanden omfattar såväl aktiva handlingar som försummelser som innebär eller har inneburit ett allvarligt hot mot eller har medfört allvarliga konsekvenser för enskilds liv, personliga säkerhet eller fysiska eller psykiska hälsa. Socialstyrelsen har också under 2010 gett ut en handbok om Lex Sarah som ger exempel på allvarliga missförhållanden. Det kan vara olika former av fysiskt våld, att avgörande beslutade insatser för persons liv inte kommer till stånd (t.ex. hemtjänsten uteblir trots behov av regelbunden mat), att personer glöms på toaletten, brister i den fysiska miljön, eller att enskilds fri- och rättigheter begränsas eller försummas genom exempelvis inlåsning. Det kan också handla om fysiska, psykiska eller sexuella övergrepp. Med psykiska övergrepp avses hot, bestraffningar, trakasserier eller kränkande bemötande m.m. Brister i bemötande som innebär ett allvarligt missförhållande är sådana som klart avviker från grundläggande krav på respekt för självbestämmande, integritet, trygghet eller värdighet. Bristande hjälp med personlig hygien, tand- och munhygien, kost och måltider, toalettbesök eller tillsynsbesök anges också. Allvarliga missförhållanden kan vara en enskild händelse eller upprepade händelser.

1.1.3 Förändringar i lex Sarah

Från och med den 1 juli 2011 ändras lex Sarah-bestämmelsen i socialtjänstlagen. Riksdagen antog i maj 2010 regeringens proposition 2009/10:131 Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar, bet. 2009/10:SoU19, rskr. 2009/10:287. I propositionen föreslogs i korthet att lex Sarah-bestämmelsen utvidgas till att omfatta all verksamhet inom socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse. För att uppnå större likhet med lex Maria-lagstiftningen

tas allvarlighetsrekvisitet bort avseende personalens skyldighet att rapportera missförhållanden. Rapporteringsskyldigheten fullgörs till socialnämnden, Statens institutionsstyrelse eller den som bedriver en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet och anmälningsskyldigheten förbehålls de allvarliga missförhållanden som socialnämnden, Statens institutionsstyrelse respektive den ansvarige för en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet ska anmäla till Socialstyrelsen.

Av propositionen (s. 20–21) framgår bl.a. följande.

Dagens utformning och tillämpning av lex Sarah-bestämmelsen bidrar inte till en enhetlig kunskapsbild över landet vad gäller förekomst av allvarliga missförhållanden inom berörda verksamheter. Regeringen bedömer dock att lex Sarah-bestämmelsen har stor potential att kunna utvecklas till ett effektivt instrument för att i ökad utsträckning och på ett enklare sätt kunna identifiera, dokumentera och åtgärda fel, brister och missförhållanden av varierande grad inom hela socialtjänsten. Detta förutsätter enligt regeringens bedömning vissa förändringar. Dels bör lex Sarah-bestämmelsen gälla inom hela socialtjänsten, dels bör större likhet uppnås med anmälningsförfarandet inom hälso- och sjukvården (lex Maria). Den avgörande förutsättningen för att uppnå önskvärt resultat är emellertid att lex Sarah-bestämmelsen på ett tydligare sätt fogas in i och utvecklas till att bli en reguljär del i det systematiska kvalitetsarbete som kommuner och motsvarande yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter m.fl. ska bedriva inom socialtjänsten. /.../ Enligt regeringens mening bör större tonvikt läggas vid det förebyggande arbetet. Att medverka till god kvalitet kan bl.a. innebära att vara uppmärksam och påtala sådant som kan medföra risk för att enskilda inte får god omvårdnad, gott stöd, god service och lever under trygga förhållanden. Att påtala och rätta uppkomna fel och brister samt att vara lyhörd för synpunkter och klagomål är också åtgärder som kan bidra till att säkerställa en god kvalitet. Berörda verksamheter bör bedrivas så att eventuella försummelser, övergrepp och andra missförhållanden så långt möjligt kan förebyggas och förhindras.

Från och med den 1 juli 2011 får 14 kap. 2, 3 och 7 §§ socialtjänstlagen följande lydelse (SFS 2010:429).

2 § Var och en som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse ska medverka till att den verksamhet som bedrivs och de insatser som genomförs är av god kvalitet.

3 § Den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse ska genast rapportera om han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, som rör den som får, eller kan komma i fråga för, insatser inom verksamheten.

Rapporteringskyldigheten fullgörs

1. i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet till den som bedriver verksamheten,
2. i verksamhet vid Statens institutionsstyrelse till ledningen, och
3. i övrigt till berörd socialnämnd.

7 § Ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande, ska snarast anmälas till Socialstyrelsen. Den utredning som gjorts med anledning av det inträffade ska bifogas anmälan. Anmälan ska göras av

1. socialnämnden,
2. den som bedriver yrkesmässig enskild verksamhet, eller
3. Statens institutionsstyrelses ledning.

Den som bedriver yrkesmässig enskild verksamhet ska informera berörd socialnämnd om anmälan.

Likadana förändringar görs i 24 a, b och f §§ i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Någon definition av missförhållande görs inte i lagarna utan överlämnas till Socialstyrelsen att utfärda föreskrifter eller allmänna råd om.

1.2 Skollagen (2010:800)

För att kunna diskutera vad som eventuellt kan utgöra missförhållanden inom skolväsendet m.fl. verksamheter behöver man känna till vilka utbildningar och verksamheter skollagen omfattar, vilket syfte utbildningarna har och vilken reglering som redan finns för att uppmärksamma och komma till rätta med brister i utbildningarna. Beskrivningen avser 2010 års skollag (2010:800) som trädde ikraft den 1 augusti 2010 och börjar tillämpas på utbildningar från och med den 1 juli 2011. När det gäller vuxenutbildning ska lagen dock tillämpas från den 1 juli 2012.

1.2.1 Utbildningar och verksamheter

Skollagen reglerar utbildning inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Med utbildning avses enligt skollagen den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål. I propositionen 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet(s. 218) anges följande om utbildning.

Begreppet utbildning är i nu gällande skollag i första hand en samlingsbeteckning för olika verksamhetsformer i skolan. Även i den nya skollagen finns behov av en övergripande term som beskriver all den verksamhet som omfattas av de övergripande målen i skolförfattningarna. Denna term bör vara utbildning, vilket därmed blir ett vidare begrepp än undervisning och även kan omfatta annan verksamhet än undervisning i den inre och yttre miljön, t.ex. på skolgården och i matsalen eller organiserat lärande förlagt till en arbetsplats. Utbildning kan dessutom omfatta annan verksamhet som äger rum t.ex. vid lägerskolor, utflykter eller olika former av praktik eller annan verksamhetsförlagd verksamhet./.../ Begreppet kommer i den nya skollagen att omfatta hela skolväsendet och vissa särskilda utbildningsformer.

Skolväsendet

Skolväsendet omfattar följande skolformer. Förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare. I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer.

Särskilda utbildningsformer

Med särskilda utbildningsformer avses följande. Internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt, utbildning vid folkhögskola som motsvarar utbildning i svenska för invandrare, utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution, utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats och annat sätt att fullgöra skolplikten.

Annan pedagogisk verksamhet

Med annan pedagogisk verksamhet avses pedagogisk omsorg som ges i stället för förskola eller fritidshem, öppen förskola, öppen fritidsverksamhet och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.

1.2.2 Syftet med utbildning

Utbildningen i skolväsendet m.fl. verksamheter är målstyrd. Staten beslutar om målen och huvudmännen, offentliga såväl som enskilda, har ansvar för att genomföra utbildningen i enlighet med målen. I regeringens proposition Ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18) lades riktlinjerna för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun fast. Där angavs att riksdag och regering lägger fast mål och ramar samt står för en omfattande uppföljning och utvärdering av utbildningens resultat samt för tillsyn. Kommunerna och enskilda huvudmän ansvarar för driften av verksamheten, anställer personal och fördelar resurser, följer upp och utvärderar resultaten och åtgärdar eventuella brister. Skolledare och lärare svarar för den pedagogiska och organisatoriska planeringen på skolenhetsnivå och för genomförandet och uppföljningen av undervisningen.

Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet syfta till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen ska också syfta till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvars-kännande individer och medborgare. Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor (1 kap. 4–5 §§ skollagen).

Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolförhållande och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 5 och 8–9 §§ skollagen).

I den nya skollagen har förändringar gjorts bl.a. för att skapa en gemensam reglering för kommunala och fristående skolor, respektive för alla skolformer, i så stor utsträckning som möjligt och när det är lämpligt. Av den nya skollagen framgår också att barnets bästa enligt FN:s barnkonvention ska vara utgångspunkten för all utbildning. Tydligare regler har införts för lärares behörighet att undervisa och beslut har tagits om införande av lärarlegitimation (prop. 2010/11:20 Legitimation för lärare och förskollärare, riksdagens beslut den 2 mars 2011). Rektorer och lärare har getts ökade befogenheter för att skapa trygghet och studiero. Det finns tydligare krav på elevhälsan och på att uppmärksamma barn och elever i behov av särskilt stöd eller som anser sig utsatta för kränkande behandling. Regeringen ger i förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 203) uttryck för att alla barn och elever ska få möjlighet att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar. Också de elever som lätt når målen ska ges ledning och stimulans att nå längre i sin kunskapsutveckling. En genomgående ambition i förslaget till ny skollag är att stärka kvaliteten, likvärdigheten och valfriheten i de utbildningar och övriga verksamheter som regleras i lagen.

1.2.3 Olika former av kontroll enligt skollagen – uppföljning, utvärdering, tillsyn och granskning

I skollagen ställs krav på att alla verksamma ska delta i ett kvalitetsarbete för att planera, följa upp och utveckla utbildningen så att målen enligt lagen och andra författningar uppfylls. Huvudmannen har ett ansvar för att vidta åtgärder om det i uppföljningen, eller det genom klagomål eller på annat sätt, kommer fram att det finns brister i verksamheten (4 kap. 2–7 §§ skollagen).

Varje huvudman ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen (4 kap. 8 § skollagen). Huvudmannen ska på lämpligt sätt informera om klagomålshanteringen.

För att försäkra sig om att utbildningarna genomförs i enlighet med målen finns, utöver kraven på huvudmannens egna uppföljningsansvar, en statlig kontroll genom bl.a. tillsyn. I förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 538) anges att i ett system där ansvaret för verksamheten är decentraliserat till kommuner och enskilda huvudmän och som bygger på principen om mål- och resultatstyrning krävs en tydlig och effektiv uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn. En likvärdig skola kräver att rättssäkerheten och kvaliteten i

verksamheten kan säkerställas. För elevernas skull är det av yttersta vikt att tidigt uppmärksamma och påpeka brister i en skola. De krav som ställs i skollagen och andra föreskrifter måste hävdas aktivt och staten måste kräva att åtgärder vidtas, när kraven inte är uppfyllda.

Uppföljning och utvärdering av utbildningarna genomförs av Skolverket (26 kap. 24 § skollagen). Skolinspektionen har ansvaret för att genomföra tillsyn och kvalitetsgranskning utom vad avser enskilda förskolor och fritidshem där kommunen, som har godkänt verksamheten, har tillsynsansvaret (26 kap. 3–4 och 19 §§ skollagen). Kommunerna har också tillsyn över sådan pedagogisk omsorg vars huvudman de har förklarat ha rätt till bidrag.

Enligt 26 kap. 2 § skollagen avses med tillsyn en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

I den nya skollagen skärps tillsynsinstrumentet genom att olika former av sanktioner kopplas till krav på rättelse. I första hand får krav på rättelse, s.k. föreläggande, förenas med vite. Av 26 kap. 13 § skollagen framgår att Skolinspektionen respektive kommunen får återkalla ett godkännande för en enskild huvudman om ett föreläggande inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Tillsynsmyndigheten får bestämma att beslutet om återkallelse ska gälla även om beslutet inte har vunnit laga kraft (26. kap. 16 §). Av 17 § samma kapitel framgår att Skolinspektionen kan besluta om statliga åtgärder för rättelse när det gäller kommunala huvudmän som grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter. Slutligen kan Skolinspektionen respektive kommunen enligt 18 § samma kapitel besluta om tillfälligt verksamhetsförbud när beslut om återkallelse eller beslut om statliga åtgärder för rättelse inte kan avvaktas på grund av allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning.

I regleringen av tillsynen och krav på rättelse talas bl.a. om allvarliga missförhållande och allvarlig risk för barns eller elevers hälsa. Enligt förarbetsuttalanden (prop. 2009/10:165 s. 553–555, 902–903) menas med allvarliga missförhållanden att förhållandena i utbildningen eller verksamheten framstår som direkt undermåliga eller att barnen eller eleverna far illa. Det kan också handla om att huvudmannen åsidosätter sina skyldigheter att fortbilda lärare, tillhandahålla skolmåltider, skolskjuts eller läromedel. När det gäller en all-

varlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet avses t.ex. hälsovådligt inomhusklimat, farliga byggnader med eftersatt underhåll eller att den psykosociala miljön är hälsofarlig.

Utöver tillsynen ska Skolinspektionen också genomföra kvalitetsgranskningar. Enligt 26 kap. 19 § skollagen ska granskningen avse kvaliteten i den granskade utbildningen eller verksamheten i förhållande till mål och andra riktlinjer. Granskningen ska belysa hur väl skolorna klarar sitt uppdrag att ge varje elev förutsättningar att nå de nationella målen i varje ämne. Skolinspektionen kan i granskningen identifiera brister och visa på förbättringsområden för det lokala kvalitetsarbetet. Om myndigheten bedömer att kvalitetsbristerna är så omfattande att författningarnas krav inte uppfylls ska ett tillsynsbeslut fattas. Det är bara genom tillsynsbeslut som myndigheten kan använda sanktioner.

Inom Skolinspektionen finns också Barn- och elevombudet som enligt förordningen (SFS 2009:1215) med instruktion för Statens skolinspektion ska fullgöra myndighetens uppgifter att tillvarata enskilda barns och elevers rätt vid kränkande behandling. Skolinspektionen, d.v.s. Barn- och elevombudet, får föra talan om kränkande behandling i domstol för ett barn eller en elev som medger det.

1.2.4 Andra kontrollfunktioner

Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn över att skollagens verksamheter följer diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen har möjlighet att föra talan om diskriminering i domstol för enskild som medger det. Socialstyrelsen har tillsyn över hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Det betyder för verksamheter enligt skollagen att skolhälsovården samt hem för vård och boende och särskilda ungdomshem som bedriver utbildning står under Socialstyrelsens tillsyn förutom den tillsyn som Skolinspektionen svarar för. Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar enligt arbetsmiljölagen omfattar alla verksamheter.

1.2.5 Nuvarande former av anmälningskyldighet som rör barn och elever

Det finns i dag en skyldighet för personal inom skolväsendet m.fl. verksamheter att anmäla omständigheter som rör barn och elever, 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Anmälan ska göras till socialnämnden om någon i verksamheten får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Förhållanden som ska anmälas avser främst brister i barnets hemmiljö eller barnets egna beteende. Skyldigheten att anmäla gäller för alla som arbetar inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk omsorg. Bestämmelsen är utformad med ett lågt krav på anmälares kännedom. Det är socialtjänsten som efter anmälan ska bedöma behovet av att ingripa.

En arbetsgivare är skyldig att anmäla vissa allvarliga tillbud till Arbetsmiljöverket. Av 2 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) framgår bl.a. följande. Har olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller svårare personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare, ska arbetsgivaren utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöverket. Detsamma gäller vid tillbud som har inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa. Arbetsmiljölagen jämställer barn och elever i utbildning från och med förskoleklass med arbetstagare. Bestämmelsen är inte tillämplig på barn i förskola eller fritidshem.

I skollagen har införts två nya bestämmelser om anmälningskyldighet. I 3 kap. 8 § skollagen anges att om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds.

I 6 kap. 10 § skollagen anges att en lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechefen eller rektorn. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall

vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Skyldigheten att anmäla enligt skollagen är tänkt att betona rektorns och huvudmannens ansvar för att utredningar om särskilt stöd eller kränkande behandling ska genomföras effektivt och utan dröjsmål.

Anmälan av brott

I det här sammanhanget behöver också frågan om att anmäla brott till polismyndigheten beröras. Barn under 15 år kan inte dömas till påföljd för brott. Det är därför i första hand socialtjänstens ansvar att utreda och stödja barn under 15 år som begår brott genom olika insatser. Enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska en utredning om brott inledas om någon yngre än 15 år misstänks för vissa brott om inte särskilda skäl talar emot. Det handlar i första hand om brott för vilka det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Även socialtjänsten kan påkalla en utredning om brott om det kan ha avgörande betydelse för socialtjänstens insatser för den unge. Utredningar som avser barn under 12 år får bara inledas om det finns synnerliga skäl. När det uppstår en misstanke om att ett barn eller en elev har begått en brottslig handling när de vistas i en utbildning eller verksamhet ska huvudmannen i första hand fullgöra sin skyldighet att göra en anmälan till socialnämnden enligt ovan. Någon lagstadgad skyldighet för personal inom skolväsendet att göra en anmälan till polismyndigheten finns inte.

1.3 Hur kan man påtala ett missförhållande i dag?

Det finns ingenting som hindrar att den som uppmärksammar ett missförhållande inom skollagens utbildningar eller verksamheter påtalar detta. Personal, barn och elever samt vårdnadshavare ska på olika sätt vara delaktiga i verksamhetens kvalitetsarbete och kan i olika sammanhang påtala ett missförhållande (4 kap. skollagen). Från och med den 1 juli 2011 ska också varje huvudman ha ett system för klagomålshantering som kan användas för att påtala brister i en verksamhet. Huvudman, rektor och förskolechef är ansvariga för

att nödvändiga åtgärder vidtas när det framkommer brister i verksamheten (4 kap. 7 § skollagen).

Det finns också möjlighet att påtala missförhållanden direkt till tillsynsmyndigheterna som har en allmän utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen. Under 2010 tog t.ex. Skolinspektionen emot ca 2 200 anmälningar från föräldrar, elever eller andra.

2 Behovet av en anmälningsskyldighet – analys och exempel

2.1 Behövs en anmälningsskyldighet?

Utredningens bedömning: En anmälningsskyldighet om missförhållande bör införas.

Som framgår av kapitel 1 finns det system för kvalitetsarbete och tillsyn av skolväsendet och övriga verksamheter som regleras i skollagen som bl.a. syftar till att uppmärksamma och åtgärda eventuella missförhållanden. Genom dessa system finns möjlighet att påtala ett missförhållande.

Drygt 2 miljoner barn och elever deltar i någon form av utbildning eller annan pedagogisk verksamhet. Ca 1,4 miljoner av dessa barn och elever finns i förskola, fritidshem och utbildning för skolpliktiga elever. De utbildningar och verksamheter som regleras i skollagen har en stor bredd och olika karaktär. De kan bedrivas av såväl offentliga (i huvudsak kommunala) som enskilda huvudmän. De berör barn från och med ett års ålder till vuxna. I de olika utbildningarna finns förutom undervisning t.ex. raster, måltider, elevhälsa, utflykter och arbetsplatsförlagt lärande.

Barn och elever står på olika sätt i ett beroendeförhållande till dem som utövar verksamheten inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer eller annan pedagogisk verksamhet. De behöver tillsyn och omsorg i förskolan, fritidshemmet eller i annan pedagogisk verksamhet. Elever i åldern 7 till 16 år har skolplikt och elever står under lärares bedömning och betygssättning från och med årskurs 8 (höstterminen 2012 från och med årskurs 6), i gymnasieskolan samt i vuxenutbildningen. Oavsett om deltagandet i en utbildning eller i en verk-

samhet är obligatoriskt eller frivilligt eller vilken del av utbildning det handlar om är det tänkbart att missförhållanden kan uppstå.

Det saknas en nationell bild eller kartläggning som visar förekomst av missförhållanden inom skolväsendet och det är utredningens uppgift att analysera och föreslå en definition av vad som kan utgöra missförhållanden. För att ta reda på vad som kan utgöra ett missförhållande inom skolväsendet m.fl. verksamheter har utredningen tagit del av rapporter från Skolverket och Barnombudsmannen, Skolinspektionens tillsynsbeslut och kvalitetsgranskningsrapporter samt Barn- och elevombudets beslut i ärenden om kränkande behandling.

Genomgången av rapporterna och tillsynsbesluten visar att det förekommer många avvikelser från skollagens mål om en likvärdig utbildning där barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Skolinspektionen upplever att det finns tendenser till att brister inte rättas till så snabbt eller målmedvetet som de borde (prop. 2009/10:165 s. 545). Tillsynen har hittills inte varit ett tillräckligt kontrollinstrument. Skolinspektionen har också i en rapport till regeringen i september 2010, Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009, påtalat ett antal olika brister som kontinuerligt framkommer i myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning.

Lex Sarah infördes på grund av att allvarliga brister i vård och omsorg för äldre och personer med funktionshinder uppmärksammades hösten 1997. Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Insatser enligt socialtjänstlagen ges efter en individuell behovsprövning. Även om det saknas en definition av missförhållande i socialtjänstlagen så anger lagen att ett missförhållande ska röra den som får, eller kan komma i fråga för, insatser enligt lagen.

Skollagen har inte samma mål och syfte som socialtjänstlagen. Syftet är att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden i utbildning inom skolväsendet (1 kap. 4 § skollagen). Av skollagen framgår att i all utbildning och i annan verksamhet som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkten (1 kap. 10 §). I förskolans och skolans uppdrag ligger att alla barn och elever ska ges bästa möjliga förutsättningar att utifrån sina behov och förutsättningar utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål (3 kap. 3 § skollagen). Huvudmännen och personalen har ansvar för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder

och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov (prop. 2009/10:165 s. 221).

Barn och elever deltar i huvudsak i utbildning och annan verksamhet utan att det sker en individuell behovsprövning. En stor andel elever har dessutom skolplikt. Även om det, enligt tillsynsbeslut och olika rapporter, förekommer brister inom utbildningarna finns det inte samma bild av missförhållanden inom skolväsendet som t.ex. inom omsorgen om äldre. Uppmärksammade missförhållanden inom skolväsendet har till viss del tagits om hand i lagstiftningen, t.ex. när det gäller mobbning och andra former av kränkande behandling samt genom möjligheten, från och med den 1 juli 2011, att omedelbart stänga en verksamhet när det föreligger fara för barns eller elevers hälsa eller säkerhet.

Inom socialtjänstens område har regeringen gett uttryck för att det inte är tillräckligt att bara de allvarliga missförhållandena omfattas av en anmälningsskyldighet utan att det ska finnas en bred rapporteringsskyldighet som kan bli ett effektivt instrument för att i ökad utsträckning och på ett enklare sätt kunna identifiera, dokumentera och åtgärda fel, brister och missförhållanden av varierande grad inom hela socialtjänsten. Att påtala och rätta uppkomna fel och brister samt att vara lyhörd för synpunkter och klagomål är också åtgärder som kan bidra till att säkerställa en god kvalitet enligt regeringen (prop. 2009/10:131 s. 21). De grunder som angetts för att utvidga skyldigheten att anmäla eller rapportera missförhållanden inom socialtjänsten går också att applicera inom skolväsendet och övriga skollagsreglerade verksamheter. Att införa en anmälningsskyldighet för missförhållanden inom skolväsendet kan, enligt utredningens bedömning, mycket väl bidra till att missförhållanden uppmärksammas snabbare och tas om hand på ett effektivt sätt. En anmälningsskyldighet kan också utgöra ett bra instrument i verksamhetens kvalitetsarbete genom att brister tidigt uppmärksammas och påtalas. I nuläget är det inte möjligt att uttala sig om i vilken grad huvudmännens egna klagomålshantering, den skärpta tillsynen och de nya anmälningsskyldigheterna kommer att medföra att bristerna minskar. Mot bakgrund av att tillsynsmyndigheterna kontinuerligt visar på brister i utbildningar och verksamheter är det angeläget att skapa ytterligare system för att uppmärksamma och komma till rätta med bristerna. Ett sådant system kan också förenkla och förtydliga vad som gäller för den som uppmärksammar ett missförhållande. Utredningen anser därför att det finns grund för att införa en anmälningsskyldighet för missförhållanden inom skollagens område.

2.2 Vad är syftet med att införa en anmälningsskyldighet?

Utredningens bedömning: Det finns flera syften med att införa en anmälningsskyldighet. Syftet är i första hand att snabbt och effektivt kunna åtgärda brister i en verksamhet som berör barn eller elever. Anmälningsskyldigheten tydliggör också huvudmannens ansvar för att utbildningar och andra verksamheter genomförs i enlighet med skollagen och andra författningar som gäller för utbildningarna och verksamheterna.

För att kunna definiera vad som är ett missförhållande inom skollagens område måste man bestämma vilket syfte en anmälningsskyldighet ska ha. Enligt utredningens uppfattning är syftet med att införa en anmälningsskyldighet om missförhållanden inom skollagens område i första hand att snabbare än i dag kunna uppmärksamma och åtgärda brister som berör barn eller elever som deltar i verksamheten eller utbildningen. Barn och elever ska inte behöva vänta på ett beslut från en tillsynsmyndighet för att brister i en verksamhet eller utbildning ska uppmärksammas och åtgärdas.

En anmälningsskyldighet kommer också att tydliggöra ansvarsfördelningen i skollagen. Huvudmannens ansvar för att utbildningar och verksamheter genomförs enligt skollagens och andra författningars bestämmelser blir ännu tydligare. Att uppmärksamma och åtgärda missförhållanden blir en del av huvudmannens kvalitetsarbete; att planera, följa upp och vidta åtgärder för att verksamheten eller utbildningen ska uppfylla skollagens och andra författningars mål. Genom anmälningsskyldigheten kommer huvudmannen att få en ökad möjlighet att förebygga och förhindra att ett missförhållande uppstår eller upprepas.

Utredningen vill redan här betona att syftet med en anmälningsskyldighet är att snabbt och effektivt åtgärda missförhållanden som rör barn och elever. Syftet med att införa en anmälningsskyldighet är inte att peka ut någon person som ansvarig för missförhållandet utan att anmälan ska lyfta upp ett verksamhetsproblem som behöver åtgärdas. Anmälningsskyldigheten ska inte heller användas för att lösa problem mellan arbetsgivare och arbetstagare eller samarbetsproblem i ett arbetslag. Det är naturligtvis angeläget att sådana problem också åtgärdas, men tanken är inte att det ska ske inom ramen för en anmälningsskyldighet om missförhållanden.

2.3 Exempel på avvikelser inom skolväsendet och övriga verksamheter

Begreppet missförhållande är inte definierat. Enligt Svenska Akademiens ordlista (SAOL) innebär miss- något dåligt, felaktigt, brottsligt. Ett missförhållande antyder att det är något som inte fungerar som det är tänkt, kanske som SAOL definierar miss, något som är dåligt eller felaktigt. Graden av felaktighet kan variera och det är inte säkert att allt som avviker från det tänkta ska betraktas som ett missförhållande.

Det underlag som utredningen har använt sig av uppmärksammar i första hand avvikelser i förhållande till lagstiftningen. Tillsynsmyndigheterna ställer krav på åtgärder när ett förhållande avviker från lagstiftningens krav. Genomgången visar att trots de regler som finns om huvudmannens ansvar för utbildningen och den statliga kontrollen med tillsyn så förekommer det kontinuerligt avvikelser i de flesta utbildningar och verksamheter.

Avvikelserna varierar och har olika påverkan på utbildningen. En del avvikelser påverkar direkt ett barn eller en elev eller en grupp, andra avvikelser har kanske inte en direkt synlig effekt för barn och elever men innebär ändå att lagstiftningen inte följs. Nedan följer exempel på avvikelser för olika utbildningar och verksamheter. En förteckning med de beslut och rapporter som exemplen baseras på finns i bilaga 2.

2.3.1 Förskola och fritidshem

Förskola och fritidshem är utbildningar som har ett dubbelt uppdrag. De ska dels erbjuda omsorg för barn vars föräldrar arbetar eller studerar, dels stimulera barnens utveckling och lärande i enlighet med läroplanerna för respektive utbildning. Det finns ca 460 000 barn i förskolan och ca 360 000 elever i fritidshemmen. I förskolan och fritidshemmet ska begreppet undervisning tolkas brett och inbegripa i huvudsak all planerad verksamhet utom t.ex. vila och spontana aktiviteter. Avvikelser som kan uppstå i dessa utbildningar kan vara av många olika slag. Det kan handla om att ett barn inte får plats i förskolan inom skälig tid. Det kan handla om att enskilda barn inte får det stöd de har rätt till för sin utveckling och sitt lärande eller att barn i förskolan inte får stöd i att utveckla sitt modersmål. Det kan också handla om att personalen inte har till-

räcklig uppsikt och tillsyn för att garantera barnens säkerhet. Det händer t.ex. att barn lämnar förskolan eller fritidshemmet, det sker olyckor i lek eller med olika lekredskap, barn blir bitna av andra barn eller utsatta för kränkningar. Barngrupper kan också ha en sådan sammansättning eller storlek att barnen inte får tillräcklig omsorg eller stimulans i sin utveckling.

I förskolan och i fritidshemmen finns många små barn som kan ha svårt för att ge tydligt uttryck för eller påtala missförhållanden i verksamheten. Föräldrarna är också beroende av den omsorg som erbjuds och ger ibland uttryck för att de är oroliga att det går ut över deras barn om de klagar.

2.3.2 Förskoleklass

Förskoleklassen är en frivillig skolform för elever som ännu inte ska fullgöra sin skolplikt, dvs. sexåringar. Det finns drygt 100 000 elever i utbildningen. Utbildningen i förskoleklassen syftar till att stimulera elevernas utveckling och lärande och förbereda dem för fortsatt skolgång. Undervisningen sker utifrån läroplanens mål, men det finns inte några mål eller särskilda kunskapskrav som eleverna ska uppnå.

Det finns inte så många exempel på avvikelser som specifikt rör förskoleklassens utbildning. Det finns inte heller något underlag som tyder på att avvikelser skulle vara kopplade till någon särskild del av utbildningen, utan det förekommer olyckor, kränkningar, elever som inte får tillräckligt med stöd m.m. i förskoleklassen likaväl som i andra skolformer.

Eleverna i förskoleklassen är fortfarande små och kan ha svårt att ge tydligt uttryck för missförhållanden. Med hänsyn till elevernas ålder kan det också ställas höga krav på t.ex. tillsyn och uppsikt i utbildningen.

2.3.3 Skolformer för skolpliktiga

Det finns flera olika skolformer för elever att fullgöra skolplikten i. Störst i omfattning är grundskolan med ca 890 000 elever. Det finns ca 12 000 elever i grundsärskolan, ca 500 elever i specialskolan och ett hundratal elever i sameskolan.

Av rapporterna och tillsynsbesluten som utredningen tagit del av framkommer flera olika former av avvikelser i utbildningarna. Av-

vikelserna kan delas upp i olika kategorier. Det finns avvikelser som specifikt berör en enskild elev, t.ex. att en elev blir utsatt för kränkande behandling, blir mottagen i fel skolform, inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd eller inte får tillräckligt med stöd för att nå kunskapskraven. Det finns också avvikelser som berör en hel grupp av elever, t.ex. att det saknas lärare med rätt utbildning eller att det saknas utrustning för olika ämnen. Betygen sätts kanske inte enbart utifrån kursplanernas mål och de nationella betygskriterierna. Elevernas inflytande över undervisningen kan också brista. Här ryms även arbetsmiljörelaterade avvikelser, t.ex. dålig ventilation, dåliga dusch- och toalettutrymmen eller farliga lekredskap.

Det finns också avvikelser som inte har en lika direkt koppling till eleverna, men som ändå rör verksamheten, t.ex. att rektorn inte tar sitt pedagogiska ledningsansvar eller att dokumentationen om verksamheten brister.

2.3.4 Gymnasieskola och gymnasiesärskola

Gymnasie- och gymnasiesärskolan är frivilliga skolformer för elever som har fullgjort sin skolplikt. Även om skolformerna är frivilliga följer vissa förpliktelser för eleverna som börjar en utbildning, t.ex. krav på närvaro.

De allra flesta ungdomar deltar i någon form av gymnasial utbildning. Utbildningarna omfattar ca 400 000 elever. I rapporterna och tillsynsbesluten framträder inga avvikelser som är specifika för gymnasie- eller gymnasiesärskolan. En vanlig avvikelse är att elever i behov av särskilt stöd inte får det tillgodosett. Det förekommer också kränkande behandling. Precis som för skolformer för skolpliktiga kan avvikelserna beröra enskilda elever, grupper eller en hel verksamhet. Det kan vara arbetsmiljörelaterade avvikelser eller avvikelser som handlar om bedömning och betygssättning eller om elevernas inflytande över utbildningen.

I ett avseende kan man se en skillnad mot utbildningarna för skolpliktiga elever. Det gäller lärarnas och skolans förväntningar på eleverna. Eftersom det är en frivillig skolform och på grund av elevernas ålder ställer personalen högre krav på elevernas egna engagemang både när det gäller frågor om särskilt stöd och inflytande i undervisningen. Det kan i vissa fall leda till att svagare elever missgynnas i utbildningen.

2.3.5 Vuxenutbildningar

Skolformerna kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare riktar sig i huvudsak till elever som har fyllt tjugo år. Skolformerna är frivilliga. Det är ofta välfungerande utbildningar och de avvikelser som finns i rapporter och tillsynsbeslut avser brister i utbildningarnas dokumentation och kvalitetsarbete med t.ex. uppföljning och utvärdering av utbildningens resultat. Det handlar mer sällan om avvikelser som direkt berör eleverna. En anledning till det kan vara att skollagen anger att kommunal vuxenutbildnings syfte är att stimulera och stödja vuxna i sitt lärande. Det finns därutöver inga särskilda bestämmelser om t.ex. en elevs rätt till stöd som det finns för barn- och ungdomsutbildningarna. Det kan medföra att enskilda elevers stödbehov inte uppmärksammas på samma sätt som i barn- och ungdomsutbildningen. Ett undantag är särskild utbildning för vuxna där avvikelserna ofta handlar om att eleverna inte ges förutsättningar att nå kunskapskraven för att undervisningstiden är för liten eller för att kurserna inte följer de nationella kursplanerna.

2.3.6 Särskilda utbildningsformer

Särskilda utbildningsformer utgör ett komplement till skolväsendet och riktar sig i huvudsak till elever som av olika anledning inte kan delta i de ordinarie skolformerna. Skolinspektionen är tillsynsmyndighet för de särskilda utbildningsformerna. I en del utbildningsformer, t.ex. utbildning vid särskilda ungdomshem, står andra delar av verksamheten under Socialstyrelsens tillsyn och kommer att omfattas av den utvidgade lex Sarah-bestämmelsen från och med den 1 juli 2011.

I granskningar och tillsyn som har gjorts av vissa särskilda utbildningsformer framgår att det finns avvikelser i utbildningarna. En del avvikelser handlar om brister när det gäller att tillgodose elevers behov av särskilt stöd eller brister i att ge eleverna en utbildning som motsvarar en utbildning inom skolväsendet.

2.3.7 Annan pedagogisk verksamhet

Annan pedagogisk verksamhet omfattar dels öppen förskola och öppen fritidsverksamhet dels familjedaghem eller andra omsorgslösningar. Läroplanerna ska vara vägledande men är inte bindande för verksamheterna. Skollagen ställer bl.a. krav på att verksamheterna ska ha en god kvalitet och stödja barn med speciella behov. Skolinspektionen är tillsynsmyndighet för verksamhet med offentlig huvudman och kommunen är tillsynsmyndighet för pedagogisk omsorg som bedrivs av enskild huvudman och som kommunen har förklarat ha rätt till bidrag. Det saknas underlag för att utredningen ska kunna uttala sig om förekomst av avvikelser i annan pedagogisk verksamhet.

2.3.8 Offentlig eller enskild huvudman

Underlaget som utredningen har använt sig av visar inte på några anmärkningsvärda skillnader i avvikelser mellan offentlig (kommunal) och enskild huvudman oavsett skolform. Kommunen har ansvar för att ge tillstånd till och utöva tillsyn över de enskilda förskolorna. Det saknas en nationell bild av utbildningen i enskilda förskolor. Det kan dock på goda grunder antas att det förekommer samma typer av avvikelser i förskolor med enskild huvudman som i förskolor med kommunal huvudman.

2.3.9 Skolans och andra verksamheters skyldighet att göra anmälningar till socialnämnd, Arbetsmiljöverket och kontakter med polismyndighet

Som framgår av avsnitt 1.3.5 har skolan en skyldighet att i vissa fall göra en anmälan till socialnämnden eller till Arbetsmiljöverket. Det finns också en lagstadgad skyldighet för skolan m.fl. verksamheter att samverka med socialnämnd, polis och hälso- och sjukvårdsmyndigheter. Trots dessa regleringar råder det ofta en osäkerhet hos personalen i skolan om och när man ska kontakta eller anmäla något till socialnämnden eller Arbetsmiljöverket. Eftersom polisen som huvudregel inte utreder misstanke om brott som är begångna av barn under 15 år finns också en osäkerhet hos skolans personal när man ska kontakta polisen. Att inte anmäla eller att dröja med en

anmälan kan medföra att andra myndigheters insatser fördröjs och det kan vara till men för barnet eller eleven som berörs.

2.4 Mot vad ska prövningen av om ett missförhållande föreligger göras?

Utredningens bedömning: Prövningen av om ett missförhållande föreligger görs mot skollagen och andra författningar som gäller för utbildningen eller verksamheten.

Definitionen av missförhållande är inte bara beroende av vilket syfte en anmälningsskyldighet har, utan också mot vad prövningen ska göras.

De exempel på avvikelser som har redovisats ovan är avvikelser i förhållande till främst skollagen, men också arbetsmiljölagen och annan lagstiftning. Det handlar i huvudsak om avvikelser där tillsynsmyndigheterna ställer krav på åtgärder.

För att göra definitionen av ett missförhållande konkret och enkel att tillämpa bedömer utredningen att prövningen av om ett missförhållande föreligger ska göras mot skollagen och de andra författningar som gäller för de skollagsreglerade utbildningarna och verksamheterna. Med andra författningar avser utredningen t.ex. skolformsförordningarna samt förordningarna om läroplaner och kursplaner men också arbetsmiljölagen, miljöbalken, offentlighets- och sekretesslagen m.fl.

För att göra bedömningen av om det är ett missförhållande enligt skollagen eller andra författningar kan den som ska göra prövningen behöva stöd. Stöd kan hämtas från förarbeten, myndigheternas uttolkning av lagstiftningen i tillsynsbeslut och den vägledning vid tillämpningen av viss lagstiftning som finns i myndigheters allmänna råd.

Utredningen har valt två exempel där den som gör prövningen kan behöva stöd. Enligt 6 kap. 2 § föräldrabalken svarar ett barns vårdnadshavare för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter. För att hindra att barnet orsakar skada för någon annan svarar vårdnadshavaren också för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas. Det saknas en tydlig reglering av hur denna tillsyn och uppsikt ska utövas under den tid ett barn eller en elev

vistas i förskola, fritidshem eller skola. Av förarbetena till nya skollagen (prop. 2009/10:165 s. 680–682) framgår bl.a. att skolpersonal har en tillsynsplikt och ansvar för elever under skoltid. För att pröva om t.ex. bristande tillsyn av barn i en förskola är ett missförhållande kan den som gör prövningen använda Skolinspektionens tillsynsbeslut som stöd eller Skolverkets allmänna råd och kommentarer Kvalitet i förskolan (2005). Här framgår t.ex. att förskolan, fritidshemmet och skolan har ansvar för tillsyn och uppsikt av barn och elever under den tid de vistas där.

Ett annat exempel där den som ska pröva om det föreligger ett missförhållande kan behöva stöd är skollagens bestämmelser om att förskolan och fritidshemmet ska erbjuda en god miljö och att barngruppen har en lämplig sammansättning och storlek. Även här kan tillsynsbeslut och allmänna råd ge vägledning.

3 Definition av missförhållande

3.1 Tänkbara definitioner av vad som kan utgöra ett missförhållande

Frågan är om varje avvikelse från skollagen och de andra författningar som gäller för de skollagsreglerade utbildningarna och verksamheterna ska betraktas som ett missförhållande eller om det är vissa avvikelser som också utgör ett missförhållande. En annan fråga är om ett missförhållande måste röra en specifik elev eller om det kan röra en hel grupp eller en verksamhet? I definitionen av vad som kan utgöra ett missförhållande måste hänsyn också tas till vad skollagen anger som sådana missförhållanden som kan ligga till grund för sanktioner mot huvudmän som inte vidtar åtgärder mot påtalade avvikelser.

Att det kan betraktas som ett missförhållande att en elev utsätts för kränkande behandling, att en skolpliktig elev inte går i skolan eller att ett barn lämnar förskolan utan att någon märker det kan nog de flesta vara överens om. Den enskilde elevens eller barnets hälsa (med hälsa avser utredningen både fysisk och psykisk hälsa) eller säkerhet utsätts för skada eller risk för skada vid sådana händelser.

Kan det förhållandet att en elev inte får tillräckligt med stöd för att nå kunskapskraven eller att elever undervisas av lärare som inte har utbildning för det ämne de undervisar i utgöra ett missförhållande? Här är det inte uppenbart att elevernas hälsa skadas eller riskerar att skadas men det har ändå en påverkan på elevernas utbildning och deras möjlighet att, efter sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. I det fallet att en elev inte får tillräckligt med stöd finns en direkt koppling till elevens möjlighet att nå kunskapskraven och få betyg som underlag för fortsatt utbildning eller arbete. I det andra fallet handlar det om en klar avvikelse från skollagens krav, men det kanske inte är lika klart att eleverna riskerar att inte nå kunskapskraven eller att elevers hälsa riskerar att

skadas. I båda fallen handlar det också om elevernas rätt till en utbildning som uppfyller skollagens krav.

Utifrån de exempel på avvikelser som redogjorts för i avsnitt 2.3, utredningens ställningstagande avseende syftet med en anmälnings-skyldighet (avsnitt 2.2) och mot vad en prövning av om ett missförhållande föreligger ska göras (avsnitt 2.4) överväger utredningen följande definitioner.

Missförhållanden avser avvikelser som innebär att barn eller elever far illa eller en allvarlig risk för barns eller elevers hälsa eller säkerhet

Denna definition avser att fånga in de mest allvarliga missförhållandena i en utbildning eller annan verksamhet. Som exempel på missförhållanden enligt denna definition avses då tidigare nämnda avvikelser som berör ett barns eller en elevs, eller en grupp, hälsa eller säkerhet. Med hälsa avser utredningen både fysisk och psykisk hälsa. Det är t.ex. mobbning och andra former av kränkande behandling, brister i bemötande av barn och elever, bristande tillsyn m.m. Även brister i arbetsmiljön som t.ex. undermåliga lokaler och byggnader, trasiga redskap eller utrustning eller toaletter som inte fungerar kan utgöra ett missförhållande enligt definitionen. Brister i elevhälsan kan vara ett missförhållande om elever för sin psykiska eller fysiska hälsa behöver stöd av skolsköterska, kurator eller skolpsykolog och skolan inte kan erbjuda det stödet. Bristande skolmåltider och skolskjutsar kan också inverka på barns eller elevers fysiska eller psykiska hälsa eller säkerhet. Definitionen överensstämmer med de exempel som anges i förarbetena till nya skollagen (prop. 2009/10:165 s. s. 553–555, 902–903) på sådana missförhållanden som kan ligga till grund för en återkallelse av ett tillstånd att bedriva en fristående förskola eller skola, beslut om statliga åtgärder för rättelse eller för att meddela beslut om tillfälligt verksamhetsförbud för en utbildning eller verksamhet.

Missförhållanden avser avvikelser som riskerar barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål

Det här är en bredare definition som avser, förutom missförhållanden som riskerar barns eller elevers hälsa och säkerhet, undervisningens innehåll eller barns och elevers rätt att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Definitionen överensstämmer med vad som omfattas av rapporteringsskyldighet inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten som har fokus på avvikelser eller missförhållanden som rör den eller de som får vård eller insatser inom hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten. Definitionen är något snävare än tillsynsmyndigheternas möjlighet enligt skollagen att förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Missförhållanden avser alla former av avvikelser i utbildningen eller verksamheten

Denna definition avser alla former av avvikelser som kan förekomma i en utbildning eller verksamhet även om de inte direkt påverkar barn och elever. Definitionen överensstämmer helt med skollagens bestämmelse om föreläggande.

3.2 Utredningens definition av missförhållande

Utredningens förslag: Ett missförhållande avser avvikelser från skollagen eller andra författningar som gäller för utbildningen eller verksamheten och som riskerar barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål.

Anmälningsskyldigheten omfattar utbildningar inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Annat sätt att fullgöra skolplikten enligt 24 kap. 23–25 §§ skollagen undantas från anmälningsskyldighet.

3.2.1 Avvikelse som rör hälsa, säkerhet eller möjlighet att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål

De olika exempel på missförhållanden som har lyfts fram av utredningen är mycket varierande. Utredningen bedömer att det är svårt att utforma en definition som innehåller en uttömmande uppräkningslista av vad som ska betraktas som missförhållande. Definitionen bör utformas så att anmälningsskyldigheten kan vara ett verktyg i huvudmannens kvalitetsarbete samtidigt som barnets bästa värnas.

Utredningen förordar därför att man använder definitionen som anger att missförhållanden avser avvikelser som riskerar barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Med en sådan definition relaterar begreppet missförhållande till skollagens syfte med utbildning och annan verksamhet (jfr 3 kap. 3 § skollagen). Bestämmelsen i 3 kap. 3 § skollagen om att alla barn och elever, utifrån sina förutsättningar, ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål omfattar visserligen inte särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Av 24 kap. skollagen om särskilda utbildningsformer framgår emellertid att de olika utbildningsformerna ska motsvara utbildningen inom en av skolväsendets skolformer, t.ex. ska utbildning för elever som vårdas på sjukhus så långt det är möjligt motsvara grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan (24 kap. 17 § skollagen). Det framgår också av 25 kap. skollagen att annan pedagogisk verksamhet t.ex. ska bedrivas i ändamålsenliga lokaler i grupper med en lämplig sammansättning och storlek. För bedrivande av verksamheten ska det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses (25 kap. 7 § skollagen). Definitionen bör därför formuleras så att barns och elevers möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål omfattas.

Om man begränsar definitionen till att enbart avse missförhållanden där barn eller elever far illa eller när det finns en allvarlig risk för deras hälsa eller säkerhet, kommer man sannolikt inte att komma åt många av de förhållanden som, jämfört med socialtjänstens eller hälso- och sjukvårdens områden, är specifika för utbildning eller verksamhet inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Utredningen ser det som angeläget att defi-

nitionen har en tydlig koppling till skollagens mål och syften med utbildning och annan verksamhet.

Med den ännu bredare definitionen som anger att missförhållande avser alla former av avvikelser i utbildningen eller verksamheten kommer anmälningsskyldigheten att innebära att huvudmannen får ett omfattande underlag för sitt kvalitetsarbete och att tillsynsmyndigheten kan få ett bättre underlag i tillsynen, vilket också är ett av syftena med att införa en anmälningsskyldighet. Utredningen anser dock att en lagstadgad anmälningsskyldighet i första hand måste ha barns och elevers bästa i fokus. Avvikelser som inte direkt berör barns och elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål kan tas omhand på annat sätt än genom en lagstadgad anmälningsskyldighet om missförhållanden. Redan skollagens krav på huvudmannens kvalitetsarbete borde medföra att huvudmannen har system för att identifiera brister som behöver åtgärdas. Den lagstadgade anmälningsskyldigheten bör därför i första hand syfta till att lyfta fram missförhållanden som har en direkt beröring med barns och elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Det visar också på vikten av en skyndsam och effektiv hantering för att komma till rätta med dessa missförhållanden.

Oavsett val av definition kommer en anmälningsskyldighet också att utgöra ett komplement till huvudmannens kvalitetsarbete och tillsynsmyndigheternas tillsyn genom att missförhållanden uppmärksammas på ett tidigt stadium. Utredningen vill återigen framhålla det som framfördes i propositionen om förändringar i lex Sarah (prop. 2009/10:131), att en anmälningsskyldighet är ett effektivt instrument för att i ökad utsträckning och på ett enklare sätt kunna identifiera, dokumentera och åtgärda fel, brister och missförhållanden av varierande grad. Att påtala och rätta uppkomna fel och brister samt att vara lyhörd för synpunkter och klagomål är också åtgärder som kan bidra till att säkerställa en god kvalitet inom skolväsendet m.fl. verksamheter.

Frågan om det föreligger ett missförhållande prövas mot skollagen och andra författningar som gäller för utbildningen och verksamheten, t.ex. arbetsmiljölagen.

3.2.2 Alla utbildningar och verksamheter enligt skollagen omfattas förutom annat sätt att fullgöra skolplikten

En av principerna för nya skollagen har varit att regleringen för alla skolformer i så stor utsträckning som möjligt ska vara lika där det är lämpligt. Även om missförhållanden, enligt tidigare nämnda exempel, främst förekommer inom förskolan, fritidshemmet och utbildningar för skolpliktiga elever så finns det exempel på missförhållanden från de flesta utbildningar eller verksamheter vilket talar för att anmälningsskyldigheten ska omfatta alla utbildningar och verksamheter som regleras i skollagen. Det innebär att utbildningar inom skolväsendet, utbildning och verksamhet som bedrivs på entreprenad, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet omfattas. Utredningen bedömer dock att det finns skäl att undanta annat sätt att fullgöra skolplikten, som regleras i 24 kap. skollagen.

Annat sätt att fullgöra skolplikten regleras i 24 kap. 23–25 §§. För att få medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt än i de utbildningar som regleras i skollagen krävs bl.a. synnerliga skäl och insyn i verksamheten. Ett medgivande får bara ges för ett år i taget. Utredningen bedömer att i de fall som ett medgivande ges ger de aktuella bestämmelserna goda förutsättningar för att uppmärksamma eventuella missförhållanden utan att en lagstadgad anmälningsskyldighet behöver införas.

3.2.3 Hela utbildningen eller vissa delar

Exemplen visar att missförhållanden, som innebär att barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet, att utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål riskeras, förekommer i alla delar av en utbildning eller verksamhet. Det går inte att urskilja någon särskild del där det inte kan uppstå ett missförhållande eller något som av särskilda skäl inte ska betraktas som ett missförhållande.

3.2.4 Undervisningens innehåll

Det finns i detta sammanhang anledning att särskilt behandla frågan om undervisningens innehåll kan utgöra ett missförhållande. Utbildningen inom skolväsendet är målstyrd. Det finns mål och riktlinjer för undervisningen i läroplanerna och kursplanerna. Läroplanerna

och kursplanerna ställer tydliga krav på innehållet i undervisningen, individanpassning, att eleverna ska få pröva olika arbetsätt och arbetsformer, inflytande m.m. Av läroplanerna framgår bl.a. att den dagliga pedagogiska ledningen av skolan och lärarnas professionella ansvar är förutsättningar för att skolan ska utvecklas kvalitativt. Detta kräver att verksamheten ständigt prövas, resultaten följs upp och utvärderas och att nya metoder prövas och utvecklas. Utredningen anser att det, med stöd i läroplaner och kursplaner, går att pröva om en viss undervisning utgör ett missförhållande. Att följa upp och utvärdera undervisningen är centralt i en huvudmans kvalitetsarbete. Att anmäla ett missförhållande gagnar då såväl barn och elever som det egna kvalitetsarbetet.

3.2.5 Utbildning på arbetsplatser

Ett annat område som behöver uppmärksammas är eventuella missförhållanden som förekommer på arbetsplatser när elever vistas där antingen i praktik i grundskolan, grundsärskolan och utbildning i svenska för invandrare eller i arbetsplatsförlagt lärande i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, den kommunala vuxenutbildningen och särskild utbildning för vuxna. Huvudmannen för utbildningen har ett ansvar för att ordna en lämplig arbetsplats för eleven. Under den arbetsplatsförlagda tiden har arbetsplatsen arbetsgivaransvar för eleven i fråga om arbetsmiljön. Det kan mycket väl tänkas att det kan förekomma sådana missförhållanden som riskerar elevens hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål även under den arbetsplatsförlagda utbildningen. Avser missförhållandena arbetsmiljön är det arbetsgivarens ansvar att vidta åtgärder men det kan också vara sådana missförhållanden att huvudmannen för utbildningen har anledning att överväga lämpligheten av valet av arbetsplats. Detta talar för att det saknas anledning att undanta praktik och arbetsplatsförlagt lärande från definitionen av missförhållanden som ska anmälas.

3.2.6 Enskilda barn och elever eller grupp av barn och elever

Andra lagstadgade anmälningsskyldigheter, anmälan till socialtjänsten om ett barn behöver skydd samt skollagens bestämmelser om anmälningsskyldighet när en elev riskerar att inte nå kunskapskraven

eller anser sig utsatt för kränkande behandling, avser förhållanden som berör ett enskilt barn eller en enskild elev. Genomgången av rapporter och beslut visar emellertid att missförhållanden likaväl kan avse en grupp barn eller elever som enskilda individer. Ibland kan ett missförhållande t.o.m. avse en hel verksamhet. Som sagts tidigare så deltar barn och elever i utbildning utan en individuell behovsprövning. Det är en rättighet, och för skolpliktiga elever också en skyldighet, att delta i utbildning. Utredningen anser att missförhållanden inte bör begränsas till att avse ett enskilt barns eller en enskild elevs situation utan det kan avse förhållanden som omfattar såväl enskilda som grupper av barn eller elever och i vissa fall en hel verksamhet.

3.2.7 Barn eller elever som söker till utbildning eller verksamhet

Utredningen har inte i förslaget till definition av vad som är ett missförhållande tagit ställning till om även barn eller elever som söker till en utbildning eller verksamhet kan omfattas av missförhållanden. I lex Sarah anges att ett missförhållande eller en påtaglig risk för missförhållande kan röra både den som får och den som kan komma ifråga för insatser inom verksamheten. Med den här föreslagna definitionen, att ett missförhållande är något som riskerar barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål är det tveksamt om missförhållanden kan röra redan barn eller elever som söker till en utbildning. Det finns exempel på avvikelser från lagstiftningen när det gäller att bli mottagen till en utbildning, t.ex. felaktiga urvalsförfarande genom otillåtna tester eller att huvudmannen anser att man inte kan tillgodose en elevs stödbehov eller behov av anpassning för funktionsnedsättningar. En vanligt avvikelse är också att barn inte får plats i förskolan inom skälig tid. Det är i sig allvarliga avvikelser från skollagens bestämmelser men utredningen vill återigen betona att syftet med att införa en anmälningskyldighet är att värna om barns och elevers rättigheter när det förekommer reella missförhållanden i en utbildning eller verksamhet där barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål äventyras. De avvikelser som gäller barn och elever som söker till en utbildning eller verksamhet kan tas om

hand på annat sätt. Det finns inget som hindrar att någon uppmärksammar huvudmannen eller tillsynsmyndigheten på felaktigheter men allt ska inte definieras som sådana missförhållanden som omfattas av anmälningsskyldighet. Utredningen bedömer att definitionen av missförhållande inte bör omfatta barn eller elever som söker sig till utbildning eller verksamhet.

3.2.8 Offentlig respektive enskild huvudman

Ytterligare en viktig princip i den nya skollagen är att kommunala och fristående skolor i så stor utsträckning som möjligt ska ha en gemensam reglering. Det har i utredningen inte framkommit att det finns anledning att frångå principen och ha olika definitioner av vad som kan vara ett missförhållande beroende på om huvudmannen är offentlig eller enskild. Lex Sarah och lex Maria omfattar verksamhet som bedrivs både av offentlig och enskild huvudman. Utredningen bedömer att det inte finns grund för att låta anmälningsskyldigheten enbart omfatta offentligt bedriven utbildning.

4 Rapporterings- och anmälningsskyldighet

4.1 Rapporterings- eller anmälningsskyldighet

Utredningens förslag: Begreppet anmälningsskyldighet förbehålls den anmälan som görs till tillsynsmyndigheten och begreppet rapporteringsskyldighet används när de som kommer att omfattas av skyldigheten påtalar missförhållanden i sin verksamhet.

I 3 kap. 8 § och 6 kap. 10 § skollagen ändras begreppet anmälningsskyldighet till rapporteringsskyldighet.

Inom hälso- och sjukvården samt inom socialtjänsten uppmärksammas missförhållanden i två steg. Inom hälso- och sjukvården ska personalen rapportera risker för vårdskador samt händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada till vårdgivaren. Vårdgivaren ska utreda en rapport och har händelsen medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada ska vårdgivaren anmäla det till Socialstyrelsen. Det är vårdgivarens anmälan till Socialstyrelsen som är en lex Maria-anmälan.

Inom socialtjänsten ska, fr.o.m. den 1 juli 2011, den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten genast rapportera om han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande som rör den som får, eller som kan komma ifråga för, insatser inom verksamheten. Rapporteringsskyldigheten fullgörs till bl.a. socialnämnden. Socialnämnden ska snarast anmäla ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande till Socialstyrelsen. Det är socialnämndens anmälan till Socialstyrelsen som är en lex Sarah-anmälan. Av förarbetena till förändringarna i lex Sarah (prop. 2009/10:131 s. 43) framgår bl.a. att förslaget att gå från en anmälningsskyldighet till en rapporteringsskyldighet utan ett allvarlighetsrekvisit för personalen

i verksamheten innebär en normalisering och avdramatisering av skyldigheten att rapportera missförhållanden.

För utbildningar och verksamheter som regleras i skollagen finns som sagts tidigare vissa former av anmälningsskyldighet. Genomgående används för dessa skyldigheter begreppet anmälan. T.ex. ska en lärare anmäla till rektorn om en elev befaras inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och personal ska anmäla till socialtjänsten om ett barn kan behöva socialtjänstens skydd, se vidare avsnitt 1.3.5.

Enligt direktiven för utredningen är det viktigt att beakta hur regleringen av lex Sarah har utformats och de förändringar som görs i lex Sarah-bestämmelserna. Utredningen ser fördelar med att ha ett system för anmälningar inom skolväsendet som är så likt lex Sarah och lex Maria som möjligt. Det bidrar till en ökad kvalitet i utbildningar och andra verksamheter och att man också kan ta tillvara erfarenheter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Kommunerna är huvudmän både för utbildning enligt skollagen och för socialtjänsten. Det är antagligt att likartade system för en lagstadgad rapporterings- och anmälningsskyldighet inom båda områdena kommer att gynna kommunernas kvalitetsarbete generellt. Det kan också leda till vissa effektivitetsvinster. Liknande resonemang kan anföras för de särskilda utbildningsformer som förutom utbildning har en verksamhet som omfattas av lex Sarah-bestämmelserna, t.ex. hem för vård och boende som bedriver undervisning.

Utredningen föreslår att, i likhet med lex Sarah och lex Maria, begreppet anmälningsskyldighet ska avse den anmälan som görs till tillsynsmyndigheten och att begreppet rapporteringsskyldighet används när de som kommer att omfattas av skyldigheten påtalar missförhållanden i sin verksamhet. Förslaget innebär att skollagen kommer att innehålla båda begreppen; rapporterings- respektive anmälningsskyldighet, för dem som arbetar inom de olika utbildningarna och verksamheterna. Detta kan vara olyckligt och leda till att begreppen ges olika tyngd och innebörd. Utredningen anser att när det gäller skollagens utbildningar och verksamheter är det möjligt att reservera begreppet anmälningsskyldighet för de anmälningar som ska göras till andra myndigheter om man i 3 kap. 8 § och 6 kap. 10 § skollagen använder begreppet rapporteringsskyldighet för de anmälningar som görs till rektor, förskolechef eller den egna huvudmannen. Utredningen bedömer att en sådan förändring skulle underlätta och förenkla tillämpningen av lagstiftningen.

Begreppet anmälningsskyldighet används då för anmälan till socialtjänsten om barn som far illa (14 kap. 1 § socialtjänstlagen), an-

mälan till Arbetsmiljöverket om allvarliga tillbud (2 § arbetsmiljöförordningen) samt den anmälningsskyldighet till en tillsynsmyndighet som nu föreslås avseende missförhållanden. Begreppet rapporteringsskyldighet kommer i sin tur att omfatta följande. Personalens skyldighet att rapportera till rektorn om en elev befaras inte nå upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås, personalens skyldighet att rapportera till förskolechefen eller rektorn om barn eller elever anser sig utsatta för kränkande behandling, förskolechefens respektive rektorns skyldighet att rapportera till huvudmannen om barn eller elever anser sig utsatta för kränkande behandling samt skyldigheten att rapportera missförhållanden i verksamheten enligt utredningens förslag.

I de följande kapitlen kommer först rapporteringsskyldigheten att behandlas, bl.a. vem som ska rapportera, hur det ska göras och vad som händer med en rapport, därefter behandlas anmälningsskyldigheten.

4.2 Vem ska omfattas av en rapporteringsskyldighet?

Utredningens förslag: Den som fullgör uppgifter i utbildning inom skolväsendet och i särskilda utbildningsformer, förutom annat sätt att fullgöra skolplikten enligt 24 kap. 23–25 §§ skollagen, samt annan pedagogisk verksamhet ska omfattas av skyldigheten att rapportera. Från rapporteringsskyldigheten undantas rektorer och förskolechefer.

4.2.1 Personalkategorier och anställningsformer

Inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet finns en mängd olika funktioner och yrkesgrupper. Det finns lärare och förskollärare för undervisningen (2 kap. 13 § skollagen). I fritidshem och förskola finns även annan personal för undervisningen med sådan utbildning och erfarenhet att elevernas och barnens utveckling och lärande främjas (2 kap. 14 §). Det finns skolläkare, skolsköterska, skolpsykolog, kurator och specialpedagog/-lärare inom elevhälsan (2 kap. 25 §). Det finns också studie- och yrkesvägledare (2 kap. 29 §), elevassistenter, skolmåltidspersonal, administrativ personal i enhetens kansli, vaktmästare och lokalvårdare. Det finns chaufförer för skolskjutsarna. Förutom de som arbetar i

en förskoleenhet eller skolenhet finns det personal som arbetar i den kommunala förvaltningen eller vid en motsvarande funktion hos enskild huvudman.

De som arbetar inom skolväsendet, i särskilda utbildningsformer eller i annan pedagogisk verksamhet har olika former av anställning eller är uppdragstagare. En del gör olika former av praktik, t.ex. verksamhetsförlagd praktik inom lärarutbildningen eller deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I patientsäkerhetslagen (2010:659) anges att den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen omfattas av rapporteringsskyldigheten. Hälso- och sjukvårdspersonal definieras i 1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen. Definitionen omfattar de yrkeskategorier som kommer i direkt kontakt med patienter men inte t.ex. administrativ personal eller lokalvårdare som arbetar på enheten. I socialtjänstlagen anges, från och med den 1 juli 2011, att den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse omfattas av rapporteringsskyldigheten. Det framgår av förarbetena att med den som fullgör uppgifter avses yrkesverksamma. Med yrkesverksamma avses anställda, uppdragstagare, praktikanter, deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program och andra som får ersättning utöver kostnadsäckning för sina insatser. Även personal som handlägger ärenden omfattas av rapporteringsskyldigheten.

I skollagen finns vissa bestämmelser som berör vem som har skyldighet eller befogenhet att göra vissa saker. Utredningen anser att dessa bestämmelser bör beaktas i frågan om vem som ska omfattas av en rapporteringsskyldighet. I 4 kap. 4 § skollagen anges att kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Enligt 3 kap. 8 § och 6 kap. 10 § skollagen samt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen omfattas i princip alla som arbetar i en verksamhet eller i en skola av de anmälningsskyldigheter som bestämmelserna avser. I 2 kap. 31 § skollagen anges att den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, skolformerna för skolpliktiga samt inom annan pedagogisk verksamhet ska lämna ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Det gäller även den som är uppdragstagare, anställd hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställd inom annan kommunal verksamhet och som arbetar inom ovan nämnda verksamheter, den som gör sin verksamhetsförlagda praktik under utbildning till lärare eller förskollärare eller i yrkesutbildning enligt kommunal vuxenutbildning samt den som deltar i ett arbetsmark-

nadspolitiskt program och utför arbetspraktik i nämnda verksamheter.

4.2.2 Personal i förskole- och skolenhet

4.2.2.1 Huvudprincip – all personal omfattas

Enligt ovan angivna bestämmelser omfattas i huvudsak alla som arbetar inom skolväsendet av olika former av kontroll eller anmälningsplikt. När det gäller en rapporteringsskyldighet om missförhållanden är det viktigt att framhålla att rapporteringen är en angelägenhet som angår alla som arbetar inom skolväsendet, i särskilda utbildningsformer och i annan pedagogisk verksamhet. Syftet med att införa en lagstadgad skyldighet är att värna om barns och elevers hälsa, säkerhet och möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål samt att bidra till ett ökat kvalitetsarbete.

Utredningen anser att begreppet *den som fullgör uppgifter* i socialtjänstlagen också kan användas inom skollagstiftningen för att visa vem som ska omfattas av rapporteringsskyldigheten. Begreppet visar att rapporteringsskyldigheten omfattar alla delar i utbildningen och olika personalkategorier. I det följande preciseras vilka som avses med den som fullgör uppgifter.

Utredningen vill först klargöra att från begreppet att fullgöra uppgifter undantas förskolechefer och rektorer. De har ansvar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet. De har också arbetsgivaransvar och arbetsmiljöansvar. Enligt utredningens förslag kommer de också att ansvara för att ta emot och utreda en rapport om ett missförhållande, se avsnitt 4.4. Enligt utredningens bedömning ska de därför inte omfattas av skyldigheten att rapportera.

Enligt skollagen ska lärare, förskollärare och övrig personal på förskole- och skolenheter medverka i enhetens kvalitetsarbete. Utredningen anser att samma personkrets som ska medverka i kvalitetsarbetet också bör omfattas av rapporteringsskyldigheten. Därmed tydliggörs sambandet mellan en rapporteringsskyldighet och ett bra kvalitetsarbete. Personal, som utför uppgifter vid en förskole- eller skolenhet men som är anställd av en annan kommunal förvaltning, är uppdragstagare eller anställd hos någon som ingått avtal med den som bedriver utbildningen, omfattas också. Dessa kategorier full-

gör som regel uppgifter som skulle kunna fullgöras av en anställd och arbetar inom de berörda verksamheterna på i huvudsak samma villkor som en där anställd person (jfr prop. 2007/08:28 Utvidgad registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg).

Regeringen föreslår i prop. 2010/11:20 Legitimation för lärare och förskollärare att lärare och förskollärare ska göra en introduktionsperiod innan de kan ansöka om lärarlegitimation. Reglerna om rapporteringsskyldighet bör omfatta även dem.

I utbildningarna och verksamheterna finns också praktikanter av olika slag. Förskolläraryrket och lärarstudenter som i sin utbildning ska genomgå verksamhetsförlagd praktik, elever i t.ex. kommunal vuxenutbildning eller gymnasieskolan som genomgår arbetsplatsförlagt lärande vid en förskole- eller skolenhet eller personer i arbetsmarknadspolitiska program som genomgår praktik. Utredningen anser att det finns en viss skillnad mellan studenter som genomgår verksamhetsförlagd praktik i sin förskolläraryrket- eller lärarutbildning och övriga praktikanter. Studenter i lärarutbildning ska inom en relativt nära framtid arbeta som förskollärare eller lärare. De bör därför omfattas av rapporteringsskyldigheten som en förberedelse för förskolläraryrket och läraryrket. De fullgör också i regel uppgifter som skulle kunna fullgöras av en anställd lärare eller förskollärare. Det kan ses som en del i utbildningen att utveckla sin kunskap om vilka regler som styr utbildningen eller verksamheten. När det gäller övriga praktikformer är det mer tveksamt om elever i skollagsreglerade utbildningar och personer i arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av rapporteringsskyldigheten. Det är tveksamt om dessa praktikanter fullgör uppgifter på ett sätt som kan jämföras med en anställd och de arbetar inte på i huvudsak samma villkor som en i verksamheten anställd person. Utredningen bedömer att dessa praktikanter inte kan anses fullgöra uppgifter i utbildningen eller verksamheten i den mening att de ska omfattas av rapporteringsskyldigheten. Skulle en praktikant uppmärksammas eller få kännedom om ett missförhållande kan han eller hon påtala det för någon i verksamheten som omfattas av skyldigheten att rapportera.

Reglerna om vem som ska omfattas av en rapporteringsskyldighet bör, enligt utredningens bedömning, vara enhetliga för offentliga och fristående förskole- och skolenheter.

Det finns både offentliga och fristående fritidshem som inte tillhör en skolenhet. De offentliga kan ibland tillhöra en annan kommunal nämnd än den som ansvarar för skolan. Enligt förarbetena

till skollagen omfattas fritidshemmen av skollagens bestämmelser, bl.a. avseende ledning och kvalitetsarbete. Personal i dessa fritidshem ska enligt utredningens uppfattning jämföras med personal i en skolenhet och också omfattas av rapporteringsskyldighet.

4.2.2.2 Personal på arbetsplatser som tar emot elever på arbetsplatsförlagd utbildning, annan praktik eller lärlingsutbildning

I avsnittet om definition av missförhållande har utredningen påtalat att det kan förekomma missförhållanden som riskerar elevens hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål även under arbetsplatsförlagd utbildning eller vid praktik på en arbetsplats och att det inte finns skäl att undanta dessa områden från definitionen. Oavsett vem som har ansvar för att rätta till det uppmärksammade missförhållandet är det av vikt för huvudmannen för utbildningen, som ytterst har ansvar för eleven, att få kännedom om ett missförhållande. Utredningen anser dock att det inte ligger inom ramen för en rapporteringsskyldighet enligt skollagen att låta all personal som arbetar på en arbetsplats omfattas av skyldigheten. Det bör i första hand vara den personal, t.ex. lärare eller studie- och yrkesvägledare, inom skolenheten som ansvarar för att ha kontakt med arbetsplatsen och eleven som rapporterar missförhållanden på arbetsplatsen som riskerar en elevs hälsa, säkerhet eller möjlighet att utvecklas enligt utbildningens mål. I SOU 2010:19 Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv föreslås att ett utbildningskontrakt upprättas mellan skolan, arbetsplatsen och eleven. Av kontraktet ska det bl.a. framgå vilken representant från skolan och handledare på arbetsplatsen som ansvarar för den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen. En bestämmelse om utbildningskontrakt finns i den försöksverksamhet som pågår med gymnasial lärlingsutbildning (2007:1349) och en bestämmelse om handledare på arbetsplatsen har också införts i 4 kap. 14 § gymnasieförordningen (2010:2039) som träder i kraft den 1 februari 2011 och ska tillämpas på utbildning som startar efter den 1 juli 2011. Utredningen anser, mot denna bakgrund, att det finns anledning att också låta den utsedda handledaren för en elev omfattas av rapporteringsskyldigheten.

4.2.2.3 Undantag för vissa tillfälliga arbetsinsatser

Föräldrar som tillfälligt deltar i en verksamhet, t.ex. i en förskola som bedrivs av föräldrakooperativ bör, enligt utredningens bedömning, inte omfattas av skyldigheten att rapportera missförhållanden. De fullgör inte uppgifter i verksamheten på samma sätt som anställda. Föräldrar som uppmärksammar missförhållanden kan ändå påtala det genom huvudmannens klagomålshantering eller till någon i verksamheten som omfattas av rapporteringsskyldigheten.

Inte heller bör tillfälligt inhyrd personal utanför verksamhetens egentliga kärnområden omfattas av skyldigheten, exempelvis en elektriker som tillfälligt, under några dagar, anlitas för att utföra arbeten i verksamhetens lokaler.

4.2.3 Entreprenad

Utredningen har redan föreslagit att personal som är anställd hos annan arbetsgivare som enligt avtal fullgör uppgifter inom skolväsendet ska omfattas av rapporteringsskyldigheten. Utredningen vill ändå samlat behandla entreprenad. Med entreprenad avses att kommuner, landsting och enskilda huvudmän med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen (23 kap. 1 § skollagen). Entreprenad kan dels avse uppgifter som inte är hänförliga till undervisning i grundskola m.fl. skolformer, dels undervisning i karaktärsämnen med en yrkesinriktad eller estetisk profil i gymnasieskolan, utbildning inom vuxenutbildningarna och modersmålsundervisning i fristående skolor. Enligt 23 kap. 9 § skollagen får en kommun också överlåta ansvaret för medicinska insatser inom elevhälsan till ett landsting men det är inte en fråga om entreprenad. Enligt bestämmelserna om entreprenad gäller de bestämmelser för en utbildning eller annan verksamhet som finns i skollagen om inte annat särskilt anges.

Utredningen bedömer att när en entreprenad avser uppgifter som utförs nära barn och elever, framförallt undervisning, men också t.ex. skolskjuts, lokalvård och skolmåltider ska personalen som utför uppgifterna omfattas av skyldigheten att rapportera missförhållanden som de uppmärksammar eller får kännedom om och som finns i den verksamhet som berör barn och elever. Detsamma ska gälla för personal inom landstinget som utför medicinska insatser

inom elevhälsan efter överenskommelse med kommunen. Det är inte ovanligt att personal inom elevhälsan vid möten med elever får kännedom om eventuella missförhållanden som berör eleverna.

4.2.4 Personal i elevhälsa och studie- och yrkesvägledning

Enligt skollagen är huvudmannen ansvarig för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen m.fl. författningar. Det finns ingen reglering av huvudmannens inre organisation för fullgörandet av uppgiften mer än att det i en kommun ska finnas en nämnd som är ansvarig för utbildningen. Det innebär att organisationen i en kommun eller hos en enskild huvudman kan se olika ut. En del kommuner har en organisation där elevhälsa och studie- och yrkesvägledning är självständiga enheter inom den kommunala förvaltningen i stället för att tillhöra en särskild förskole- eller skolenhet. Det medför att det finns personal som utan att arbeta direkt i en speciell skol- eller förskoleenhet arbetar inom områden som berör barns och elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Även här kan missförhållanden förekomma och personalen ska också omfattas av skyldigheten att rapportera.

4.2.5 Särskilda utbildningsformer

Särskilda utbildningsformer omfattar olika utbildningar som kompletterar eller ersätter utbildning inom skolväsendet. Utbildningarna bedrivs i huvudsak av enskilda huvudmän men kan också bedrivas av staten (t.ex. Statens institutionsstyrelse) eller av en kommun (t.ex. sjukhusundervisning). Vissa utbildningar ingår också i verksamheter som, från och med den 1 juli 2011, har en rapporterings- och anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen (lex Sarah). Skolinspektionen har i olika granskningar uppmärksammat missförhållanden inom särskilda utbildningar, t.ex. att elever inte ges en utbildning som motsvarar skollagens krav. Det finns därför anledning att personal som arbetar i särskilda utbildningsformer omfattas av rapporteringsskyldigheten. Här är det viktigt att poängtera att rapporteringsskyldigheten omfattar missförhållanden eller risk för missförhållanden som rör elevernas hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt en-

ligt utbildningens mål inom ramen för den utbildning som bedrivs, om det är så att även annan verksamhet bedrivs tillsammans med den särskilda utbildningsformen. Rapporteringsskyldigheten omfattar enbart den personal som fullgör uppgifter inom utbildningen, och avser samma kategorier som inom skolväsendet.

4.2.6 Annan pedagogisk verksamhet

Den som fullgör uppgifter inom annan pedagogisk verksamhet ska också omfattas av rapporteringsskyldigheten. Med den som fullgör uppgifter avses den som har en anställning eller ett uppdrag i annan pedagogisk verksamhet. Föräldrar som deltar i öppen förskola eller familjemedlemmar hos en dagbarnvårdare fullgör inte uppgifter i verksamheten och omfattas inte av rapporteringsskyldigheten. Föräldrar som uppmärksammar ett missförhållande i annan pedagogisk verksamhet kan, precis som i andra utbildningar eller verksamheter enligt skollagen, påtala det för kommunens klagomålshantering eller uppmärksamma den personal som omfattas av rapporteringsskyldigheten på missförhållandet.

4.3 Information om skyldigheten att rapportera ett missförhållande

Utredningens förslag: De som omfattas av skyldigheten att rapportera ett missförhållande ska informeras om denna skyldighet.

Personer som utför arbete inom en enhet under en verksamhetsförlagd praktik eller under sin introduktionsperiod står i en särskild beroendeställning till förskolechefen eller rektorn och kan uppleva det som svårare att rapportera ett missförhållande. Det kan också tänkas att uppdragstagare och personal anställda hos annan arbetsgivare som fullgör uppgifter enligt avtal kan uppleva det som svårare eller känsligare att rapportera ett missförhållande. Det är därför angeläget att arbetsgivaren tydligt markerar att rapporteringsskyldigheten ingår som en del i arbetet/uppdraget för alla som på olika sätt fullgör uppgifter inom verksamheten och att det är ett nödvändigt verktyg för att kunna vidta åtgärder mot missförhållanden. För att

försäkra sig om att all personal är medveten om sin rapporteringskyldighet bör det införas en skyldighet att informera dem som fullgör uppgifter inom en verksamhet om skyldigheten att rapportera. Det är särskilt viktigt att informationen också ges till den personal som arbetar enligt uppdrag, vikarierar eller praktiserar. När det gäller uppdragstagare och annan personal som utför arbete enligt särskilda avtal kan det redan i avtalet informeras om att den som utför arbetet omfattas av en rapporteringskyldighet. Utredningen anser inte att informationens innehåll behöver regleras i lagen men vill peka på möjligheten för arbetsgivaren att genom informationen visa personalen att rapporteringskyldigheten är en angelägen och viktig uppgift samt att denna skyldighet måste fullgöras.

4.4 När ska en rapport göras?

Utredningens förslag: Den som fullgör uppgifter inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet ska genast rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande som han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om i verksamheten.

4.4.1 När inträder rapporteringskyldigheten?

Definitionen anger att ett missförhållande avser något som riskerar barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, enligt sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Frågan uppstår då när ett förhållande blir ett missförhållande som ska rapporteras. Det finns ofta ett inslag av subjektivitet i en bedömning av vad som är bra eller dåligt. Personal kan ha olika syn på t.ex. vilka böcker eller andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning eller hur rasttillsyn bör vara organiserad.

När syftet med att införa en rapporteringskyldighet dels är att värna om barns och elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål, dels att ge ett ökat underlag till huvudmännens kvalitetsarbete bör tröskeln för en rapportering inte vara allt för hög. Meningen är att missförhållanden ska uppmärksammas snabbare än i dag och kunna tas om hand på ett effektivt

sätt. En rapporteringsskyldighet bidrar också till det förebyggande arbetet för att förhindra att nya missförhållanden uppstår. Det är angeläget att de som omfattas av rapporteringsskyldigheten upplever det som meningsfullt och angeläget att uppmärksamma felaktigheter och att huvudmännen tydligt anger att det ingår som en del i varje verksamhets kvalitetsarbete.

Utredningen vill återigen betona att syftet med en rapporteringsskyldighet är att uppmärksamma missförhållanden som rör barn och elever. Det är inte meningen att rapporteringsskyldigheten ska användas för att lösa problem mellan arbetsgivare och arbetstagare eller samarbetsproblem i ett arbetslag.

Även om begreppet rapporteringsskyldighet används i stället för anmälningsskyldighet så är det viktigt att betona att det är en skyldighet. En rapportering ska göras när den som omfattas av skyldigheten uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande. Det kan vara genom egna iakttagelser eller upplevelser men det kan också vara genom att man får information från t.ex. barn, elever eller vårdnadshavare som visar på ett missförhållande.

I regleringarna för lex Sarah och lex Maria anges att det är missförhållanden eller avvikelser som har inträffat som ska rapporteras men också att påtagliga risker för ett missförhållande eller att en händelse hade kunnat leda till en vårdskada omfattas av rapporteringsskyldigheten. Utredningen anser att rapporteringsskyldigheten inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet på liknande sätt ska omfatta, inte enbart ett konstaterat missförhållande, utan även när det finns en påtaglig risk för att ett missförhållande ska uppstå. Avsikten är att så tidigt som möjligt vidta åtgärder som gagnar barns och elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Det är viktigt att framhålla att ett missförhållande inte behöver innebära att barn eller elever rent faktiskt t.ex. har skadats fysiskt eller psykiskt eller inte, efter sina förutsättningar, har utvecklats så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Att en elev inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd på grund av hög frånvaro från skolan är ett missförhållande likaväl som att ett barn i förskolan skadar sig i en trasig klätterställning. För att rapportera en påtaglig risk för att ett missförhållande ska uppstå måste det vara fråga om en klar och konkret risk, t.ex. att det är få vuxna som har tillsyn under raster trots att det förekommer kränkande behandling på skolan. Det ska inte vara fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk.

Utredningen förutsätter att många förhållanden som riskerar att bli missförhållanden uppmärksammas och åtgärdas genom de andra former av anmälningsplikt eller, med utredningens förslag, rapporteringsskyldighet som införts i skollagen och genom att de flesta huvudmän bedriver ett aktivt kvalitetsarbete. Det är därför svårt att dra en tydlig gräns för när skyldigheten att rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande inträder. Att ange bestämda kriterier för när ett missförhållande eller en påtaglig risk för missförhållande föreligger är orimligt (jfr SOU 2009:68 Lag om stöd och skydd för barn och unga s. 271 om anmälningskyldigheten enligt socialtjänstlagen när barn far illa).

För att utgöra ett bra verktyg i ett aktivt kvalitetsarbete bör tröskeln för att rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, enligt utredningens bedömning, inte vara alltför hög. Att rapportera innebär inte att det ska finnas en utredning om missförhållandet. Det bör istället vara den som tar emot rapporten som gör bedömningen av hur allvarligt missförhållandet är. Utredningen återkommer till vem som ska ta emot rapporten och hur den ska tas omhand.

Det är också viktigt att betona att rapporteringsskyldigheten ska fullgöras så snart man uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande. Om man avvaktar och till exempel rapporterar först när man har avslutat en anställning eller ett uppdrag uppfyller man inte den lagstadgade rapporteringsskyldigheten och mottagaren behöver inte behandla rapporten som en rapport enligt denna reglering.

4.4.2 Inom den egna verksamheten

Utredningen anser att rapporteringsskyldigheten endast ska omfatta ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande som den som omfattas av skyldigheten får kännedom om eller uppmärksammar i den verksamhet där han eller hon fullgör sina uppgifter. I utbildningen inom en förskole- eller skolenhet ingår dock många olika moment och vissa delar äger rum utanför enheten, t.ex. praktik eller arbetsplatsförlagd utbildning. Det är utredningens bedömning att även sådana inslag i utbildningen sker i verksamheten.

Personal inom skolväsendet som inte tillhör en förskole- eller skolenhet har skyldighet att rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande inom den verksamhet där han

eller hon fullgör sina uppgifter. Arbetar man t.ex. inom ett centralt resursteam ska man rapportera missförhållanden som uppstår i den verksamheten och som berör barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Får man reda på missförhållanden i en annan verksamhet finns det inget som hindrar att man uppmärksammar ansvarig rektor eller huvudman på det men det är då inte en rapport om ett missförhållande. Om man väljer att uppmärksamma personal som fullgör uppgifter inom den verksamhet där missförhållandet har uppstått kan den personen omfattas av skyldigheten att rapportera missförhållandet.

4.5 Mottagare av en rapport

Utredningens förslag: Rapporteringsskyldigheten fullgörs

1. i förskolan till förskolechefen,
2. i övriga skolformer inom skolväsendet och fritidshemmet till rektorn,
3. i elevhälsa och studie- och yrkesvägledning inom skolväsendet som inte bedrivs vid en förskole- eller skolenhet till ansvarig verksamhetschef,
4. i de fall kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller utbildning i svenska för invandrare utförs på entreprenad och myndighetsutövning som tillhör rektors uppgifter har överlämnats enligt 23 kap. 6 §, till den som hos entreprenören utför rektorns uppgifter,
5. i särskilda utbildningsformer till rektorn, eller om det inte finns, till huvudmannen för utbildningen och
6. i annan pedagogisk verksamhet till huvudmannen för verksamheten.

Huvudmannen för utbildningen eller verksamheten ska utan dröjsmål informeras om en mottagen rapport.

4.5.1 I skolväsendet

I socialtjänstlagen anges, från och med den 1 juli 2011, att den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller vid Statens institutionsstyrelse fullgör sin rapporteringsskyldighet i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet till den som bedriver verksamheten, i verksamhet vid Statens institutionsstyrelse till ledningen och i övrigt till berörd socialnämnd. Den som i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet tar emot rapporter ska informera berörd socialnämnd om de rapporter han eller hon har tagit emot.

Av förarbetena till ändringarna i lex Sarah (prop. 2009/10:131 s. 33–34) framgår bl.a. följande.

Den som bedriver verksamheten bör i allmänhet utse någon att ta emot rapporter och följa upp deras fortsatta behandling. Det ankommer då på den som bedriver verksamheten att göra det känt bland anställda och andra som kan träffas av rapporteringsskyldigheten vem som inom den egna organisationen innehar denna funktion. Regeringen vill framhålla att även om rapporteringsskyldigheten en gång fullgjorts genom att rapport lämnats till någon som med fog kunde antas föra rapporten vidare till någon ansvarig inom organisationen, kan rapporteringsskyldigheten återuppstå om det efter en tid står klart att rapporten inte kan ha nått fram. Regeringen vill i detta sammanhang även framhålla att en rapport om missförhållanden som regel inte bör utredas av den närmast berörda chefen eller arbetsledaren. Den som gör en sådan utredning bör uppfattas så neutral och opartisk som möjligt.

I skollagen finns för skolväsendet en tydlig ansvarsfördelning mellan huvudmannen för utbildningen och förskolechefer respektive rektorer. En kommunal huvudman kan delegera visst beslutsfattande till en tjänsteman, t.ex. förskolechef eller rektor, enligt kommunallagen, men varken en kommunal eller en enskild huvudman kan ta över det beslutsfattande som enligt skollagen åligger en förskolechef eller en rektor. Flertalet av de beslut som berör barnens och elevernas utbildning fattas av en förskolechef eller en rektor. Huvudmannen har dock det yttersta ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar. Regleringen av förskolechefers och rektorers ansvar är lika för offentlig och enskild huvudman.

Det har i utredningen framkommit synpunkter om att en rapporteringsskyldighet inte bör fullgöras till förskolechefen eller rektorn. Synpunkterna handlar bl.a. om att det kan uppfattas som negativt för enheten att missförhållanden rapporteras och att det kan påverka arbetsgivarens syn på arbetstagaren. Regeringen har också, som an-

getts ovan, i förarbetena till ändringarna i lex Sarah framhållit att det finns en risk för att närmast berörd chef eller arbetsledare inte uppfattas som neutral eller opartisk i hanteringen av en rapport. Utredningen sympatiserar med dessa synpunkter men gör bedömningen att skollagens reglering av förskolechefers och rektorers ansvar för och beslutanderätt i de flesta frågor som rör barn och elever inte gör det möjligt för personal i förskole- och skolenheter att fullgöra sin rapporteringsskyldighet till någon annan, t.ex. till huvudmannen. Mot bakgrund av skollagens ansvarsfördelning kommer det i första hand att vara förskolechefer och rektorer som ansvarar för att vidta åtgärder vid ett missförhållande. För att förhindra att personal inte vågar eller vill fullgöra sin rapporteringsskyldighet måste förskolecheferna och rektorerna vara tydliga med att rapporteringsskyldigheten, som är en lagstadgad skyldighet, är en angelägen uppgift för att värna barns och elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål, och att det är ett instrument för ett bra kvalitetsarbete inom enheten. Utredningen vill också poängtera att den som rapporterar ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande fullgör en skyldighet som är reglerad i lag. Av detta följer att förskolechefen eller rektorn inte kan vägra att ta emot rapporten eller avstå från att utreda den. Om det skulle vara så att rektorn eller förskolechefen, mot förmodan, inte tar hand om rapporten finns det inget som hindrar att den som fullgjort sin rapporteringsskyldighet påtalar detta direkt till huvudmannen eller tillsynsmyndigheten.

Även om förskolechefen eller rektorn bäst kan ta omhand en rapport och vidta åtgärder för att undanröja ett missförhållande anser utredningen att det är angeläget att huvudmannen känner till rapporter om missförhållande om det ska vara ett verksamt instrument även för huvudmannens kvalitetsarbete. Därför ska en förskolechef eller en rektor som har tagit emot en rapport om ett missförhållande utan dröjsmål informera huvudmannen om rapporten. Informationen bör lämnas i nära anslutning till att rapporten har tagits emot utan att förhållandena närmare har utretts. Mottagaren av rapporten ska inte heller göra en bedömning av innehållet innan huvudmannen informeras. Huvudmannen kan genom en snabb information följa och vid behov bistå rektorn eller förskolechefen i den fortsatta hanteringen av rapporten. Informationen ger också huvudmannen en möjlighet att se om eventuella missförhållanden finns inom fler enheter och ha möjlighet att genom bredare insatser

förebygga eller förhindra att samma typ av missförhållande uppstår i andra enheter. Informationen är också en förutsättning för att huvudmannen snabbt ska få kännedom om allvarliga missförhållanden.

Personal inom skolväsendet som omfattas av rapporteringsskyldigheten men som inte tillhör en skol- eller förskoleenhet fullgör skyldigheten genom att rapportera till den chef som ansvarar för verksamheten. Dessa chefer har i och för sig inte ett i skollagen utpekat ansvar för barns och elevers utbildning men utredningen anser att fördelarna med att ha ett gemensamt system för rapporteringsskyldighet inom skolväsendet överväger de eventuella nackdelar som finns med att närmaste chef eller arbetsledare tar emot en rapport. Mottagaren av rapporten ska precis som förskolechefer och rektorer informera huvudmannen om rapporten. Utredningen vill framhålla vikten av att huvudmannen tydliggör för all personal till vem man ska rapportera för att rapporteringsskyldigheten ska anses fullgjord. Huvudmannen bör också tydligt ange vem som, för huvudmannens räkning, tar emot information om rapporter och hur informationen ska ske.

Det finns fristående förskolor och skolor där förskolechefen eller rektorn också är huvudman för utbildningen. Utredningen bedömer inte att det förhållandet behöver föranleda någon särreglering avseende vem som ska ta emot en rapport eller avseende skyldigheten att informera huvudmannen.

4.5.2 Entreprenad

Enligt skollagens regler om entreprenad (23 kap.) bibehåller kommuner, landsting och enskilda huvudmän huvudmannskapet vid entreprenad. Förslaget om till vem man ska rapportera inom skolväsendet bör därför också avse dem som fullgör uppgifter enligt entreprenadavtal i utbildningar och verksamheter enligt skollagen. Enligt 23 kap. 6 § skollagen får dock kommunen eller landstinget, när det gäller kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare och särskild utbildning för vuxna på entreprenad, överlämna den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter. Har ett sådant överlämnande skett bedömer utredningen att den som fullgör uppgifter inom vuxenutbildning på entreprenad ska rapportera ett missförhållande till den enskilde anordnarens rektor. Rektorn ska, i enlighet med vad som föreslås inom skolväsendet, informera huvud-

mannen, vilken är kommunen eller landstinget, om en mottagen rapport.

4.5.3 Särskilda utbildningsformer

När det gäller särskilda utbildningsformer finns det inte för alla utbildningar ett lika tydligt utpekat rektorsansvar som inom skolväsendet. Utredningen anser att regleringen av rapporteringsskyldigheten bör utformas så likt regleringen för skolväsendet som möjligt. Därför föreslår utredningen att personal som fullgör uppgifter i särskilda utbildningsformer fullgör sin rapporteringsskyldighet genom att rapportera till rektorn, om det finns en sådan för utbildningen, annars bör rapporteringen ske direkt till huvudmannen för utbildningen. En rektor ska utan dröjsmål informera huvudmannen för utbildningen om mottagna rapporter.

4.5.4 Annan pedagogisk verksamhet

Annan pedagogisk verksamhet kan bedrivas av en kommun eller en enskild huvudman. Det finns inte någon utpekad ledningsfunktion som förskolechef eller rektor för dessa verksamheter i skollagen. Utredningen bedömer att rapporteringsskyldigheten ska fullgöras till huvudmannen för verksamheten. En person, som bedriver pedagogisk omsorg som enskild huvudman, blir då rapporteringsskyldig till sig själv. Detta kan tyckas anmärkningsvärt men utredningen anser att principen om lika regler för offentlig och enskild verksamhet talar emot en särskild reglering för dessa verksamheter. Utredningen vill dock framhålla vikten av att kommunen utövar en systematisk tillsyn för verksamheter som kommunen har förklarat ha rätt till bidrag.

4.6 Rapporteringsskyldigheten i förhållande till andra former av anmälningsskyldighet

4.6.1 Anmälningsskyldighet enligt skollagen

Som nämnts flera gånger så finns det i 2010 års skollag två nya bestämmelser om anmälningsskyldighet. Det gäller elever som befaras inte nå kunskapskraven och elever som anser sig utsatta för kränk-

ande behandling. Anmälningsskyldigheten, eller som utredningen föreslår rapporteringsskyldigheten, avseende elever som befaras inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås riktar sig till lärare och övrig personal i förskoleklassen, fritidshemmet, skolformerna för skolpliktiga, gymnasie- och gymnasiesärskolan. Anmälningsskyldigheten avseende kränkande behandling riktar sig till personal i alla utbildningar och verksamheter som omfattas av skollagen. Anmälningsskyldigheten fullgörs till förskolechefen, rektorn eller den personal som huvudmannen utser. Rektorn ska skyndsamt utreda en anmälan om behov av särskilt stöd. Förskolechefen, rektorn eller annan som tar emot en anmälan om kränkande behandling ska anmäla det till huvudmannen som skyndsamt ska utreda omständigheterna.

Det är antagligt att dessa två anmälningsskyldigheter kommer att fånga upp flera av de förhållanden som, enligt utredningens underlag, oftast kan utvecklas till missförhållanden. I förhållande till dessa bestämmelser ska utredningens förslag om en rapporteringsskyldighet för den som uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för missförhållande som berör barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål, ses som ett komplement. Bestämmelserna i 3 och 6 kap. är så utformade att det inte råder någon tvekan om när anmälningsskyldigheten inträder. Det kan dock vara så att rektorn eller huvudmannen, trots att en anmälan har gjorts enligt 3 eller 6 kap., inte kommer till rätta med situationen. Personalen som omfattas av den nu föreslagna rapporteringsskyldigheten kan då rapportera missförhållandet. I vissa fall kommer också huvudmannens skyldighet att anmäla allvarliga missförhållanden eller påtagliga risker för allvarliga missförhållanden till tillsynsmyndigheten att inträda (om allvarliga missförhållanden se kapitel 6). På så sätt skapar rapporteringsskyldigheten ett extra skydd för de barn och elever som är mest utsatta.

Det är utredningens uppfattning att anmälningsskyldigheten i 3 och 6 kap. skollagen i de flesta fall inträder innan det föreligger ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande. Det är först när en rapport enligt 3 eller 6 kap. inte har haft avsedd effekt som ett missförhållande uppstår och den nu föreslagna rapporteringsskyldigheten träder in. Det kan i dessa fall vara svårt för de som omfattas av rapporteringsskyldigheten att avgöra när de ska rapportera missförhållandet. Enligt utredningens bedömning i avsnitt 4.3.1 bör tröskeln för att rapportera inte vara för hög. Det bör istället vara

den som tar emot rapporten som gör bedömningen av hur allvarligt missförhållandet är.

4.6.2 Anmälningsskyldighet enligt annan lagstiftning

När det gäller anmälningsskyldighet som regleras i annan lagstiftning än i skollagen anser utredningen att anmälningsskyldigheterna generellt sett ska uppfattas som oberoende av varandra. I 14 kap. 1 § socialtjänstlagen anges att personal i verksamheter som berör barn och ungdom är skyldiga att anmäla till socialnämnden när de tror att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Utredningen uppfattar den anmälningsskyldigheten som fristående från den rapporteringsskyldighet som föreslås införas i skollagen. Båda skyldigheterna ska fullgöras. Att rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande i den egna verksamheten som berör barn eller elever fråntar inte personalen skyldigheten att också anmäla till socialnämnden om det finns behov av att ingripa till barnets skydd.

Som sagts inledningsvis finns det inte något lagstadgat krav för utbildningar enligt skollagen att göra en polisanmälan vid brottsliga handlingar. Brottsliga handlingar inom utbildningens verksamhet kan ge upphov till ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande. Utredningen vill dock framhålla att även en fråga om en eventuell polisanmälan ska behandlas fristående från skyldigheten att rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande.

5 Hantering av rapporter

5.1 Rapporter – vad händer?

Utredningens förslag: Huvudmannen för utbildningen eller verksamheten ska ha skriftliga rutiner för hur rapporteringen av ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande fullgörs.

Ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande, ska utredas, dokumenteras och avhjälpas eller undanröjas utan dröjsmål av den som har tagit emot rapporten.

Enskilda huvudmän ska bevara rapporter, utredning och övrig dokumentation i fem år från det utredningen avslutades. Därefter får handlingarna gallras.

Statens skolverk bör få i uppdrag att utarbeta allmänna råd för utformning och innehåll i rapporter, utredningar och dokumentation.

5.1.1 Utgångspunkter för hanteringen av en rapport

Som sagts i avsnitt 4.3 bör tröskeln för att rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande inte vara för hög. Den person som uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande ska på ett enkelt sätt kunna fullgöra sin rapporteringskyldighet. Utredningens utgångspunkt är att skapa ett förfarande som kan ses som ett naturligt led i utbildningarnas och verksamheternas kvalitetsarbete och som upplevs som odramatiskt av de som ska rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande.

Huvudmännen, såväl offentliga som enskilda, har varierande organisation för sina utbildningar och verksamheter. Det finns också specifika förhållanden som behöver beaktas i olika utbildningar eller

verksamheter. Utredningen bedömer därför att det inte är möjligt att införa detaljerade regler för hur en rapportering ska utformas och hur den sedan ska tas omhand. Utredningen anser dock att varje huvudman måste ha rutiner för arbetet och att Statens skolverk bör få i uppdrag att utfärda allmänna råd för att stödja huvudmännen i arbetet. Det finns vissa grundläggande moment; utredning, dokumentation och avhjälpande, som bör framgå av skollagen och förtydligas i de allmänna råden.

I skollagen finns ett flertal krav på rektorer, förskolechefer och huvudmän att utreda, dokumentera och vidta åtgärder. I de olika bestämmelserna görs ingen skillnad mellan offentliga och enskilda huvudmän. Utredningen bedömer att också kraven på att utreda, dokumentera och avhjälpa missförhållanden kan gälla generellt oavsett om det är en offentlig eller en enskild huvudman för utbildningen eller verksamheten.

5.1.2 Rapporteringen

För att förenkla för personal att fullgöra sin rapporteringsskyldighet måste det finnas rutiner för fullgörandet. Utredningen anser att det är angeläget att förfaringssättet är så likt som möjligt inom en huvudmans utbildnings- eller verksamhetsområde. Det underlättar för personal som flyttar eller tjänstgör inom fler enheter och det ger huvudmannen ett enhetligt underlag för kvalitetsarbetet. Därför bör huvudmannen ansvara för att upprätta rutiner för hur rapporten ska utformas och tas omhand, även om det är rektorn eller annan ansvarig chef som är mottagare av rapporten. Är huvudmannen en kommun kan man i arbetet ta vara på sina erfarenheter och rutiner från socialtjänstens område.

Rapporten från den som omfattas av rapporteringsskyldigheten ska vara skriftlig. Huvudmannen bör i de skriftliga rutinerna ange vilka uppgifter som behövs i en rapport. Underlaget kan behöva se olika ut för olika skolformer. Av rapporten bör framgå vad som bedöms som ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande. Det bör också framgå när och på vilket sätt rapportören uppmärksammade eller fick kännedom om missförhållandet. För att värna om enskildas rätt till integritet bör dock en rapport i så liten utsträckning som möjligt innehålla uppgifter om enskilda personers förhållanden.

5.1.3 Utredning

Rektorn, förskolechefen eller annan ansvarig chef, som har tagit emot en rapport, ska genast starta en utredning för att ta reda på om det föreligger ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande.

Av prop. 2009/10:131 Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar (s. 46) framgår följande.

Det är viktigt att missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden utreds, dels för att så långt som möjligt klarlägga händelseförloppet och påverkande faktorer, dels för att ge tillsynsmyndigheten underlag i de fall det rör sig om ett allvarligt missförhållande. Hur långt utredningsskyldigheten sträcker sig är beroende av sakförhållandenas beskaffenhet. Den utredning som företas ska kunna leda fram till ett beslut, t.ex. till ett konstaterande av att missförhållandet är allvarligt och därför ska anmälas till tillsynsmyndigheten. Kan det snabbt konstateras att det inte är fråga om ett missförhållande eller att den rapporterade risken är oklar eller avlägsen kan utredningen stanna vid detta.

Utredningen anser att dessa förarbetsuttalanden kan ligga till grund också för en skyldighet att utreda en rapport om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande inom skollagens område. Utredningen ska syfta till att klargöra vad som har inträffat och vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med missförhållandet. Utredningen vill återigen framhålla att syftet med utredningen inte är att klargöra *vem* som har gjort fel utan *vad* som har lett till att missförhållandet har uppstått.

I 29 kap. 10 § skollagen anges vilka av förvaltningslagens bestämmelser som ska tillämpas vid handläggning av ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild i såväl kommunala som fristående skolor. I en utredning av en rapport om missförhållanden finns inte någon enskild part utan det är verksamhetens innehåll som utreds. Bestämmelsen är därmed inte tillämplig på en utredning av en rapport om missförhållanden. Utredningen anser att det ändå finns anledning att beakta handläggningsreglerna vid en utredning av en rapport. Uppgifter som tas in i utredningen bör antecknas, om utredningen berör en situation för ett enskilt barn eller elev bör de få komma till tals i utredningen (utredningen behandlar denna fråga särskilt i avsnitt 7.1) och utredningen bör mynna ut i ett beslut med skäl angivna för beslutet. Beslutet bör ange vilka åtgärder som vidtas för att avhjälpa ett missförhållande eller varför man bedömer att åtgärder inte behövs.

Under utredningen och när den avslutas kommer förskolechefen, rektorn eller ansvarig verksamhetschef att ha behov av avstämningar dels med huvudmannen, dels med den som har rapporterat. Den som har rapporterat kan ha information för utredningen som inte framgår av rapporten. Huvudmannen kan behöva bistå förskolechefen, rektorn eller annan verksamhetschef som utreder en rapport med resurser i olika former.

5.1.4 Dokumentation

Utredningen bedömer att utredningen av en rapport ska dokumenteras. Det underlättar för huvudmannen och tillsynsmyndigheten som genom dokumentationen kan följa upp en rapportering och se vilka åtgärder som har vidtagits. Med kravet på information till huvudmannen om mottagna rapporter, en skyndsam utredning av rapporten och dokumentation av utredningen kan huvudmannen också snabbt göra en bedömning av om det är ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande som ska anmälas till tillsynsmyndigheten. Den dokumentation som finns följer då med anmälan. Dokumentationen kommer också att vara ett underlag i enhetens och huvudmannens kvalitetsarbete.

Den dokumentation som upprättas kommer i offentlig verksamhet att utgöra allmänna handlingar. Den som utreder en rapport bör därför, med beaktande av enskilda personers integritet, noga överväga vilka uppgifter som behöver dokumenteras. Utredningen ska som framgår av föregående avsnitt klargöra vad som har inträffat och vilka åtgärder som behövs för att rätta till missförhållandet. Om missförhållandet berör ett enskilt barn eller en enskild elev bör dokumentationen inte omfatta den individspecifika dokumentationen, t.ex. ett åtgärdsprogram, utan det bör vara tillräckligt att utredningen hänvisar till att det finns sådan dokumentation. I kapitel 11 redogörs närmare för vilka regler om sekretess och tystnadsplikt som gäller när någon fullgör sin rapporteringsskyldighet och vad som gäller för den dokumentation som upprättas.

Utredningen anser att Skolverket bör få i uppdrag att utfärda allmänna råd avseende hur rapporter, utredningar och dokumentation kan utformas och vad de bör innehålla.

5.1.4.1 Krav på enskilda huvudmän att bevara dokumentationen

Utredningen har gjort bedömningen att kravet på utredning, dokumentation och avhjälpande kan ställas lika oavsett om det är en offentlig huvudman eller en enskild huvudman. Så är också fallet i ett flertal bestämmelser i skollagen om t.ex. kvalitetsarbete, särskilt stöd, åtgärder för trygghet och studiero m.m. Handläggningsreglerna som nämnts tidigare likställer också offentlig och enskild huvudman.

Det som alltså skiljer en offentlig huvudman från en enskild huvudman är kravet på att bevara handlingar och möjligheten för allmänheten att ta del av handlingar från verksamheten. För offentliga huvudmän gäller tryckfrihetsförordningen, arkivlagen (1990:782) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som bl.a. reglerar offentlighetsprincipen, bevarande av handlingar och rätten att ta del av handlingar. Dessa lagar gäller inte för enskilda huvudmän. I förarbetena till nya skollagen förs ett resonemang om handlingars offentlighet och bevarande hos enskilda huvudmän (prop. 2009/10:165 s. 606, Ds 2009:25 s. 725 f.). Regeringen ansåg att det behövs en reglering av enskilda skolors bevarande av handlingar. Det finns i princip två huvudmodeller för att åstadkomma detta. Den första huvudmodellen innebär att vissa handlingar hos fristående skolor jämföras med handlingar hos kommunala myndigheter. Därigenom skulle handlingarna bli allmänna och de kommunala arkivmyndigheterna skulle få tillsyn över dem. Regleringen skulle kunna innebära att vissa angivna handlingar i fristående skolor omfattas av tryckfrihetsförordningens, sekretesslagens och arkivlagens bestämmelser. Regeringen menade att handlingsoffentlighet i princip bör gälla när offentlig förvaltning anförtros fristående skolor, i vart fall i ärenden som har karaktär av myndighetsutövning. Den föreslagna modellen skulle dock innebära stora förändringar för de fristående skolorna i form av ett helt nytt system och ökad administration. Den andra huvudmodellen är att huvudmannen för en fristående skola ska vara skyldig att lämna in vissa handlingar till kommunen där den fristående skolan är belägen. Enligt regeringens uppfattning var det inte lämpligt att lagstifta om handlingsoffentlighet även för privatägda företag. Utifrån bl.a. detta resonemang valde regeringen modellen att huvudmannen för en fristående skola ska vara skyldig att lämna vissa handlingar till kommunen där den fristående skolan är belägen i stället för modellen att vissa handlingar hos enskilda huvudmän jämföras med handlingar hos kommunala myndigheter. I skollagen har

det enligt vald modell införts ett krav på att enskilda huvudmän ska lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen (29 kap. 18 § skollagen). Bestämmelsen har införts för att garantera elevernas rättsäkerhet och deras möjlighet att få ett nytt betygsdokument om det ursprungliga förstörts eller försvunnit. När betygsdokumenten har överlämnats till kommunen omfattas de av ovan nämnda lagstiftning.

Betygsprövningsutredningen har också övervägt frågan om bevarande av dokumentation, i detta fall betygsunderlag, i sitt förslag (SOU 2010:96 Riktiga betyg är bättre än höga betyg – Förslag till omprövning av betyg). Enligt förslaget ska betygsunderlaget sparas i minst sex månader från den dag betyget sattes för att möjliggöra en omprövning av betyget. Bestämmelsen avser betygsunderlag hos såväl offentliga som enskilda huvudmän.

Bevarande av handlingar hos myndigheter styrs av tryckfrihetsförordningens och arkivlagens bestämmelser. Riksarkivet har utfärdat allmänna råd om bevarande och gallring av handlingar rörande kommunernas och landstingens utbildningsväsende (RA-FS 2002:2). Av de allmänna råden framgår vilka handlingar som bör bevaras och vilka som kan gallras samt under hur lång tid handlingar bör bevaras.

Inom socialtjänsten kommer yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet att ha en skyldighet att bevara rapporter, utredningar och dokumentation om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande i fem år efter det att den sista anteckningen gjordes. Därefter får handlingarna gallras. Den socialnämnd som har beslutat om en insats som genomförs i en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet får träffa avtal med utövaren om att handlingarna överlämnas till nämnden när gallringsskyldigheten inträder (7 kap. 6 § socialtjänstlagen som träder i kraft den 1 juli 2011). Av förarbetena (prop. 2009/10:131 s. 47) framgår bl.a. att är det angeläget att tillsynsmyndigheten ges rimlig möjlighet att följa upp, utvärdera och kontrollera rapporter om missförhållanden i socialtjänstens verksamhet och inom LSS-området. Tiden för bevarande av handlingar sattes till fem år för att tillsynsmyndigheten ska ha en rimlig möjlighet att ta del av handlingarna i sin tillsyn. Någon särskild bestämmelse om bevarande av dokumentation inom den kommunalt bedrivna verksamheten ansågs inte nödvändig med hänsyn till att arkivlagens bestämmelser är tillämpliga. Det saknas en motsvarande

bestämmelse för avvikelserapportering i enskilt bedriven hälso- och sjukvård.

Den valda lösningen inom socialtjänsten innebär att tillsynsmyndigheten har möjlighet att följa upp och kontrollera rapporter om missförhållanden men att de bevarade handlingarna inte omfattas av tryckfrihetsförordningens, arkivlagens eller offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser, om inte handlingarna överlämnas till en socialnämnd enligt avtal. Någon annan än tillsynsmyndigheten kan inte ta del av handlingarna. Socialnämnden får dock information om att en rapport har mottagits och vad det rapporterade missförhållandet avser. Utredningen anser att man i övervägandet av en bestämmelse om att enskilda huvudmän ska bevara eller överlämna rapporter och dokumentation måste göra en bedömning dels av tillsynsmyndighetens intresse, dels av allmänhetens eller i vart fall de som deltar i utbildningens intresse, av att kunna ta del av rapporter och dokumentation om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande i verksamheten.

Tillsynsmyndigheten kan få direkt information om ett allvarligt missförhållande och en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande om en anmälningsskyldighet införs, vilket behandlas i kapitel 6. Det måste dock anses ligga i en tillsynsmyndighets intresse, för att kunna utöva en effektiv tillsyn, att kunna ta del av de rapporter och utredningar av missförhållanden som kan förekomma i en verksamhet. Det finns säkert också ett intresse hos elever och föräldrar att kunna få information om rapporterade missförhållanden i den utbildning man deltar i. Utredningen anser dock att det är för betungande, både för mottagande kommun och för den enskilda huvudmannen, att införa en regel om överlämnande av handlingar liknande den som införts avseende betyg när det gäller rapporter och dokumentation om missförhållanden. Det är i och för sig inte troligt att antalet rapporter per enhet kommer att vara stort men etableringen av fristående förskolor och skolor ser mycket olika ut i kommunerna. Där det finns många fristående förskolor och skolor kan belastningen för kommunen sammantaget bli hög. Utredningen är medveten om att skollagen blir svårare att tillämpa för huvudmännen om det finns flera olika bestämmelser om bevarande eller överlämnande av handlingar men väljer ändå att lämna förslag baserat på den modell som införts i socialtjänstlagen. Enskilda huvudmän ska bevara rapporter och dokumentation om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande i fem år. Genom detta förslag har tillsynsmyndigheten en möjlighet att följa upp och kon-

trollera enhetens och huvudmannens arbete med rapporterna. Efter att fem år har gått sedan utredningen avslutades kan handlingarna gallras. Till skillnad från Betygsprövningsutredningens förslag anser utredningen att bevarande och gallring av handlingar hos en offentlig huvudman kan tillgodoses genom arkivlagens bestämmelser och de allmänna råd Riksarkivet utfärdar. Med utredningens förslag kan det dock finnas anledning för Riksarkivet att göra en översyn av de allmänna råden rörande kommuners och landstings utbildningsväsende.

Utredningens förslag innebär att elever och föräldrar inte kommer att ha en lagstadgad rätt att ta del av rapporterade missförhållanden i enskilt bedriven verksamhet. Utredningen kommer därför att föreslå en rätt till information för dem som berörs av rapporterade missförhållanden. Detta kommer att behandlas i avsnitt 7.2.

Ett alternativ till den föreslagna regeln om bevarande av handlingar är att enskilda huvudmän åläggs att informera tillsynsmyndigheten om en rapport om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande. Tillsynsmyndigheten kan då välja att öppna ett tillsynsärende och begära in rapporten tillsammans med övrig dokumentation och det behöver inte ställas krav på verksamheten att bevara handlingar under flera år. Utredningen anser dock att detta förfarande kan utgöra en onödig belastning för tillsynsmyndigheten. Det kan också innebära att fokus flyttas från syftet med rapporteringsskyldigheten, att snabbt och effektivt åtgärda ett missförhållande, till tillsynsmyndighetens hantering av informationen.

5.1.5 Avhjälpa ett missförhållande

Syftet med att införa en skyldighet att rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande är bl.a. att åtgärder ska kunna vidtas snabbt och effektivt för att avhjälpa missförhållandet eller undanröja den påtagliga risken. Utredningen anser att kravet på att avhjälpa ett missförhållande eller att undanröja risken för ett missförhållande bör framgå av lagen och att det ska ställas krav på att avhjälpandet ska ske utan dröjsmål. Vissa missförhållanden kan och ska åtgärdas omgående medan andra kanske behöver analyseras och utredas innan de kan avhjälpas. Det är svårt att ange någon exakt tidsgräns för när missförhållandet ska ha avhjälpats eller risken ha undanröjts, men det ska alltid ske med den skyndsamhet som situationen kräver (jfr prop. 2009/10:131).

Det är mottagaren av rapporten, dvs. rektorn, förskolechefen eller annan ansvarig chef, som ansvarar för att avhjälpa ett missförhållande. Åtgärder som vidtas ska dokumenteras. Huvudmannen har enligt skollagen det yttersta ansvaret för utbildningen vilket också, enligt utredningen, innebär ett ansvar för att följa upp den information som mottagaren av rapporten har lämnat och se till att missförhållandet avhjälpas.

6 Allvarliga missförhållanden

6.1 Allvarligt missförhållande eller påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande

Utredningens förslag: Ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet innebär ett allvarligt hot mot eller medför allvarliga konsekvenser för barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål.

Av direktiven framgår att frågan om det finns ett behov av att införa en skyldighet att anmäla allvarliga missförhållanden till tillsynsmyndigheten, i likhet med vad som föreslås gälla för socialtjänstens del i propositionen Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar, också bör belysas. I det fall allvarliga missförhållanden ska hanteras på ett särskilt sätt i förhållande till övriga missförhållanden uppstår frågan vad som bör vara att anse som ett allvarligt missförhållande. Utredningen anser att en viss ledning för att definiera ett allvarligt missförhållande kan hämtas från förarbetena till skollagens bestämmelser om vilka sanktioner tillsynsmyndigheten kan använda när en huvudman inte vidtar åtgärder för att avhjälpa ett påtalat fel.

I regleringen av tillsynen i 26 kap. skollagen och krav på rättelse talas bl.a. om allvarliga missförhållanden och allvarlig risk för barns eller elevers hälsa. Enligt förarbetsuttalanden (prop. 2009/10:165 s. 553–555, 902–903) menas bl.a. med allvarliga missförhållanden att förhållandena i utbildningen eller verksamheten framstår som direkt undermåliga eller att barnen eller eleverna far illa. Det kan också handla om att huvudmannen åsidosätter sina skyldigheter att fortbilda lärare, tillhandahålla skolmältider, skolskjuts eller läromedel.

När det gäller en allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet avses t.ex. hälsovådligt inomhusklimat, farliga byggnader med eftersatt underhåll eller att den psykosociala miljön är hälsofarlig, t.ex. om verksamheten i hög grad präglas av kränkningar.

Förarbetsuttalandena behandlar i huvudsak allvarliga missförhållanden i en verksamhet som berör en hel grupp barn eller elever eller hela verksamheten. Utredningen vill framhålla att ett allvarligt missförhållande, i nu aktuell utredning, också kan beröra ett enskilt barn eller en enskild elev. Precis som när det gäller begreppet missförhållande anser utredningen att det inte går att ange exakta kriterier för vad som är ett allvarligt missförhållande. Det finns dock ett flertal exempel från tillsynsbeslut och massmedialt uppmärksammade händelser som kan bedömas som ett allvarligt missförhållande och som har fått allvarliga konsekvenser för de barn eller elever som har berörts. Det handlar bl.a. om elever som utsatts för allvarliga kränkningar genom t.ex. fasttejpning eller inlåsning, barn i förskolor som skadas när tillsynen inte är tillräcklig, elever som skrivs in i grundsärskolan trots bristande utredning, elever i hem för vård och boende som inte får en fullgod utbildning eller elever som utsätts för våld eller hot om våld i skolan.

Socialstyrelsen har i de nuvarande s.k. lex Sarah-föreskrifterna, föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av 14 kap. 2 § socialtjänstlagen (SOSFS 2008:10) respektive 24 a § lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade (SOSFS 2008:11), beskrivit allvarliga missförhållanden.

Med allvarliga missförhållanden som ska anmälas enligt 14 kap. 2 § SoL ska avses såväl aktiva handlingar som försummelser som innebär eller har inneburit ett allvarligt hot mot eller har medfört allvarliga konsekvenser för enskilds liv, personliga säkerhet eller fysiska eller psykiska hälsa.

Utredningen föreslår att ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet ska bedömas som allvarligt när missförhållandet innebär ett allvarligt hot mot eller medför allvarliga konsekvenser för enskilda, eller en grupp, barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet, att utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål.

6.2 Anmälningsskyldighet

Utredningens förslag: En huvudman för utbildning eller verksamhet som står under Statens skolinspektions tillsyn enligt 26 kap. 3 § skollagen (2010:800) ska utan dröjsmål anmäla ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande till Statens skolinspektion.

En huvudman för utbildning eller verksamhet som står under en kommuns tillsyn enligt 26 kap. 4 § samma lag ska göra en sådan anmälan till kommunen.

Som angetts tidigare innebär förändringarna i socialtjänstlagen, lex Sarah, att socialnämnden, ledningen för Statens institutionsstyrelse eller den som bedriver yrkesmässig enskild verksamhet snarast ska anmäla ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande till Socialstyrelsen. Dessa anmälningar kallas för lex Sarah-anmälningar. Enligt förarbetena (prop. 2009/10:131 s. 41–42) innebär anmälningarna ett viktigt komplement av kunskaper och erfarenheter i myndighetens samlade tillsynsuppdrag. Lärdom kan dras av tidigare missförhållanden eller risker. Informationen och de åtgärder som vidtagits kan på så sätt spridas till andra liknande verksamheter och förhindra att liknande missförhållanden uppstår någon annanstans.

Utredningen anser att ett likartat förfarande bör införas inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer, förutom annat sätt att fullgöra skolplikten, samt annan pedagogisk verksamhet. Att anmäla ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande till tillsynsmyndigheten medför att myndigheten får ett bättre underlag för sin tillsyn och kan använda sina resurser på ett effektivt sätt. Det kommer också att bidra till att myndigheterna inom skolområdet får en ökad kunskap på nationell nivå om vad som kan vara ett missförhållande i skolväsendet. Denna kunskap kan sedan användas i olika nationella insatser, t.ex. att informera om eller utarbeta stödmaterial för hur huvudmännen kan arbeta för att förebygga missförhållanden.

Det blir i huvudsak Statens skolinspektion som blir mottagare för anmälningar om allvarliga missförhållanden, men fristående förskolor och fristående fritidshem, som inte bedrivs vid en fristående skola, fullgör sin anmälningsskyldighet till den kommun som har godkänt verksamheten. Enskilda huvudmän som bedriver annan peda-

gogisk verksamhet fullgör sin anmälningsskyldighet till den kommun som har förklarat att verksamheten har rätt till bidrag.

Utredningen bedömer att något särskilt informationsförfarande från kommunen, som har mottagit en anmälan om allvarliga missförhållanden, till Skolinspektionen inte behöver införas. Skolinspektionen har tillsyn över hur kommunen uppfyller sitt tillsynsansvar av de fristående förskolor, fritidshem och pedagogiska verksamheter som kommunen har godkänt eller förklarat ha rätt till bidrag. Utredningen anser att det är tillräckligt att Skolinspektionen inom ramen för sin tillsyn kan få information om de anmälningar om allvarliga missförhållanden som kommunen har mottagit för att på så sätt komplettera det nationella underlaget.

En del anmälningar om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande kommer att beröra områden som tillhör en annan myndighets tillsynsområde, t.ex. arbetsmiljö eller diskriminering. Utredningen bedömer att det finns en vinst med att Skolinspektionen, trots att tillsynen utövas av annan myndighet, tar emot alla anmälningar, med undantag för anmälningar från utbildningar och verksamheter som står under kommunal tillsyn. Att endast en myndighet är mottagare medför att det är lättare att göra nationella sammanställningar och utvärderingar av allvarliga missförhållanden. Även om en fråga inte faller inom ramen för Skolinspektionens tillsyn så är det av vikt att myndigheten har kännedom om allvarliga missförhållanden inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. När en anmälan berör en annan myndighets tillsynsområde anser utredningen att Skolinspektionen respektive kommunen ska samråda med den myndigheten. Det ger samtliga tillsynsmyndigheter kunskap om allvarliga missförhållanden och myndigheterna kan också komma överens om fortsatt hantering i det enskilda fallet. Det är angeläget att samrådet genomförs utan dröjsmål.

Enligt förarbetena till nya skollagen (prop. 2009/10:165 s. 543) är det av stor vikt att myndigheter med ansvar för tillsyn över samma tillsynsobjekt samverkar om tillsynen. Att samråda om anmälningar om allvarliga missförhållanden kan ses som ett led i denna samverkan.

Skyldigheten att anmäla ett allvarligt missförhållande till Skolinspektionen ersätter dock inte, som nämns i avsnitt 4.5.2, andra reglerade anmälningsskyldigheter, t.ex. en arbetsgivares skyldighet att anmäla vissa allvarliga tillbud enligt 2 § arbetsmiljöförordningen till Arbetsmiljöverket.

6.3 Vem ska anmäla och när?

Utredningens förslag: Anmälningsskyldigheten ska fullgöras av huvudmannen för utbildningen eller verksamheten.

Huvudmannen ska samtidigt med anmälan eller snarast därefter till tillsynsmyndigheten ge in den utredning om missförhållandet som har gjorts.

Anmälningsskyldigheten kan inte delegeras.

Enligt utredningens bedömning ska anmälningsskyldigheten fullgöras av huvudmannen för utbildningen eller verksamheten. För att understryka huvudmannens ansvar för att vidta åtgärder för att undanröja allvarliga missförhållanden ska anmälningsskyldigheten inte kunna delegeras. Den ansvariga nämnden eller styrelsen behöver ha kunskap om allvarliga missförhållanden eller påtagliga risker för allvarliga missförhållanden för att kunna ta sitt ansvar för att utbildningen eller verksamheten genomförs enligt skollagen och andra författningar.

Inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården är det samma funktion, t.ex. socialnämnden eller vårdgivaren, som tar emot en rapport om missförhållande eller vårdskada och som, om det är ett allvarligt missförhållande eller en allvarlig vårdskada, fullgör anmälningsskyldigheten till tillsynsmyndigheten. Den föreslagna ordningen inom skollagens område innebär att det i de flesta fall kommer att vara två olika funktioner, t.ex. rektor respektive huvudman, som tar emot en rapport och som fullgör anmälningsskyldigheten till tillsynsmyndigheten. Det innebär att det ställs stora krav på att mottagaren av rapporten utan dröjsmål informerar sin huvudman om rapporten och utan dröjsmål utreder det som har rapporterats. Huvudmannen får då snabbt ett underlag för att bedöma om det handlar om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande som ska anmälas till tillsynsmyndigheten. Det är viktigt att en anmälan till tillsynsmyndigheten inte fördröjs. Utredningen som har föranletts av rapporten ska ges in samtidigt med anmälan. Om utredningen inte är klar kan den dock ges in snarast efter att anmälan har gjorts. Huvudmannen ska inte avvakta med sin anmälan tills det allvarliga missförhållandet har avhjälpits. Även när en anmälan om ett allvarligt missförhållande har gjorts till tillsynsmyndigheten har huvudmannen och mottagaren av rapporten ett fortsatt ansvar för att utreda och vidta åtgärder för att avhjälpa

det allvarliga missförhållandet. Genom att en anmälan till tillsynsmyndigheten görs utan dröjsmål kan myndigheten vid behov bidra med råd och vägledning till huvudmannen (26 kap. 9 § skollagen).

6.4 Vad gör tillsynsmyndigheten med en anmälan om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande?

Som utredningen har angett tidigare finns det flera syften med att införa en rapporterings- och anmälningskyldighet. I första hand är syftet att garantera barns och elevers hälsa, säkerhet och möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål men syftet är också att få ett bra verktyg för enheters och huvudmäns kvalitetsarbete samt ett ökat underlag för myndigheternas tillsyn. Det får enligt utredningens mening ankomma på den myndighet, Statens skolinspektion eller en kommun, som tar emot en anmälan om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande, att avgöra hur anmälan ska behandlas. Förutom att bidra till tillsynsmyndighetens kunskap om allvarliga missförhållanden inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet kan den enskilda anmälan medföra att tillsynsmyndigheten väljer att inleda ett tillsynsärende eller att ge huvudmannen råd och vägledning. Utredningen finner inte anledning att föreslå någon särskild form av handläggning hos tillsynsmyndigheten för mottagna anmälningar.

7 Samtycke och information

7.1 Samtycke, barns rätt att uttrycka sina åsikter

Utredningens bedömning: Den som fullgör en rapporterings- eller anmälningsskyldighet behöver inte inhämta samtycke från de barn eller elever, eller från deras vårdnadshavare, som berörs av missförhållandet alternativt det allvarliga missförhållandet som rapporteras eller anmäls.

En rapport om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande till rektorn, förskolechefen eller annan ansvarig chef liksom en anmälan om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande till tillsynsmyndigheten berör alltid barn eller elever. Det kan vara enskilda eller grupper som berörs. En fråga som utredningen har att ta ställning till är om den eller de som berörs av ett missförhållande ska ge sitt samtycke till att missförhållandet rapporteras.

Enligt 1 kap. 10 § skollagen ska, i all utbildning och annan verksamhet enligt denna lag som rör barn, barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under 18 år. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barnet ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

I propositionen 2009/10:131 Lex Sarah och socialtjänsten – förslag till vissa förändringar (s. 37) föreslås att skyldigheten att rapportera missförhållanden inte ska vara beroende av den enskildes uppfattning, men att skyldigheten ska fullgöras på ett sådant sätt att respekten för den enskildes integritet upprätthålls. Förslaget motiveras med att rapporteringsskyldigheten är ett led i kvalitetssäkring av verksamheten, och eftersom kvalitetsarbetet omfattar hela

verksamheten som sådan, berör det även andra än den som anmälan rör.

Utredningen delar den uppfattning som redovisas i förarbetena till förändringarna i lex Sarah att inriktningen är att en rapport om ett missförhållande rör verksamheten som sådan och att den som rapporterar inte ska behöva inhämta barnets eller elevens samtycke innan skyldigheten fullgörs. Detsamma gäller för huvudmannens anmälan av ett allvarligt missförhållande till tillsynsmyndigheten. Här måste man också beakta att en rapport eller en anmälan kan beröra såväl enskilda som grupper av barn eller elever och att en del av syftet med rapporteringsskyldigheten är att man snabbt och effektivt ska kunna vidta åtgärder och avhjälpa missförhållanden. Att då först inhämta samtycke från kanske flera berörda motverkar syftet. Även om samtycke inte ska behövas bör den som fullgör sin rapporterings- eller anmälningskyldighet så långt som möjligt beakta den enskildes integritet. Hur uppgifter om enskilda i en rapport eller en anmälan ska behandlas återkommer utredningen till i kapitel 11.

Även om utredningen anser att samtycke inte behövs är det en väsentlig del i den utredning som ska göras när en rapport har mottagits, att den eller de barn eller elever som berörs av missförhållandet får medverka i utredningen och att deras åsikter tillmäts betydelse enligt 1 kap. 10 § skollagen. Är det barn i förskolan eller yngre elever i skolan eller i fritidshemmet som berörs bör även deras vårdnadshavarna få yttra sig i utredningen. I valet av åtgärder för att avhjälpa ett missförhållande bör rektorn, förskolechefen eller annan ansvarig chef särskilt beakta de berördas åsikter.

7.2 Information till barn, elever och vårdnadshavare

Utredningens förslag: Om en rapport om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande innehåller uppgifter om ett barn ska mottagaren av rapporten informera barnets vårdnadshavare om rapporten.

Om en rapport innehåller uppgifter om en elev ska mottagaren av rapporten informera eleven och elevens vårdnadshavare om rapporten.

Handlar missförhållandet om diskriminering, trakasserier eller kränkande behandling ska barnets eller elevens vårdnadshavare och

eleven även informeras om sin möjlighet att göra en anmälan till Diskrimineringsombudsmannen eller Statens skolinspektion.

7.2.1 Behövs särskild information till dem som berörs av ett missförhållande?

I den nya patientsäkerhetslagen finns en särskild bestämmelse att en patient ska informeras om att det har inträffat en händelse som har lett till en vårdskada och vilka åtgärder vårdgivaren vidtar för att det inte ska hända igen (3 kap. 8 § patientsäkerhetslagen, prop. 2009/10:210 s. 92). Patienten ska även informeras om bl.a. möjligheten till patientskadeersättning.

Ett missförhållande berör, enligt den föreslagna definitionen, enskilda, eller grupper av, barn eller elever. Missförhållandet riskerar deras hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Enligt utredningens bedömning är det därför angeläget att de barn eller elever som berörs får information om att ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande har rapporterats. För barnen i förskolan och de yngre eleverna i fritidshemmet och i skolan berörs också vårdnadshavarna i hög utsträckning.

Barn, elever och vårdnadshavare tillförsäkras genom skollagen ett inflytande över utbildningen och en delaktighet i kvalitetsarbetet. Det framgår bl.a. att elever ska delta i en skolens kvalitetsarbete, dvs. planering, uppföljning och utveckling av utbildningen. Barn i förskolan och vårdnadshavare till barn och elever ska ges möjlighet att medverka i en enhets kvalitetsarbete (4 kap. 4 § skollagen). Av skollagen framgår också att barn och elever ska ges inflytande över utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem (4 kap. 9 § skollagen). Det ska finnas forum för samråd med barn, elever respektive vårdnadshavare där frågor som är viktiga för enhetens verksamhet och som kan ha betydelse för barn, elever och vårdnadshavare behandlas. De ska ges tillfälle att komma med synpunkter innan beslut fattas i sådana frågor som behandlas i forumet (4 kap. 13 § skollagen).

Utredningen anser att bestämmelserna om inflytande och delaktighet i och för sig ger barn och elever i en verksamhet, och deras vårdnadshavare, möjlighet att vara informerade om en rapport om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande men att bestämmelserna inte till fullo garanterar att berörda får känne-

dom om att en rapport om ett missförhållande har gjorts. Det behövs därför en särskild reglering av rätten till information om ett rapporterat missförhållande. En bestämmelse om en informations-skyldighet kompletterar skollagens bestämmelser om delaktighet och inflytande och ger också dem som berörs av missförhållandet bättre förutsättningar att vara delaktiga i utredningen av missförhållandet.

7.2.2 Vem ska informeras?

Små barn kan ha svårt att förstå information om ett missförhållande och utredningen väljer att avgränsa informationsskyldigheten till att omfatta elever, dvs. de som deltar i utbildning från och med förskoleklass. Denna avgränsning gäller dock bara informations-skyldigheten, som avgränsas i den meningen att barnets vårdnadshavare ska informeras, ej barnet självt. Barn i förskolan som berörs av ett missförhållande ska, enligt utredningens bedömning, ha rätt att få uttrycka sina åsikter i utredningen av missförhållandet. En av grundprinciperna i skollagen och läroplanerna är ett nära samarbete med barns och elevers vårdnadshavare. Utredningen anser att även vårdnadshavarna till de elever som berörs av ett missförhållande ska informeras. Som sagts i föregående avsnitt bör vårdnadshavarna också ha rätt att yttra sig i utredningen.

7.2.3 Informationens innehåll och omfattning

Det är svårt att ange i detalj vad informationen ska innehålla. Innehållet kan bero på vad det är för ett missförhållande som har rapporterats. Information kan behöva ges vid flera tillfällen. Inledningsvis bör informationen handla om att ett missförhållande har uppmärksammas som berör aktuella barn eller elever och hur missförhållandet ska utredas. De som berörs kan behöva ytterligare information under utredningen och det är givet att de informeras om hur missförhållandet har avhjälpes.

Informationen ska anpassas till elevens eller elevernas ålder, mognad och andra förutsättningar. Det är viktigt att den som lämnar information iakttar reglerna om sekretess och tystnadsplikt i offentlighets- och sekretesslagen respektive skollagen, se vidare kapitel 11.

7.2.4 Särskild information vid diskriminering, trakasserier och kränkande behandling

Om barn eller elever utsätts för diskriminering eller trakasserier enligt diskrimineringslagen har Diskrimineringsombudsmannen rätt att, för en enskild som medger det, föra talan i domstol om diskrimineringsersättning. Statens Skolinspektion, genom Barn- och elevombudet, har enligt skollagen rätt att föra talan, för barn eller elev som medger det, i domstol om skadestånd för kränkning. Utredningen anser att om ett missförhållande innebär att barn eller elever utsätts för diskriminering, trakasserier eller kränkande behandling ska den information om missförhållandet som elever och vårdnadshavare ges även omfatta information om möjligheten för den enskilde att anmäla sitt ärende till Diskrimineringsombudsmannen eller Skolinspektionen.

8 Anonyma rapporter och anmälningar

8.1 Rapporterings- och anmälningsskyldigheten kan inte fullgöras anonymt

Utredningens bedömning: Skyldigheten att rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande ska inte kunna fullgöras anonymt. Anmälningsskyldigheten till tillsynsmyndigheten om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande ska inte heller kunna fullgöras anonymt.

Att fullgöra sin rapporteringsskyldighet kan för en del personer komma att upplevas som känsligt eller svårt. Ett missförhållande handlar om den egna verksamheten som man vill förhålla sig lojal till. Den som har uppmärksammat missförhållandet och som ska rapportera kan vara uppdragstagare eller vikarie. Enligt direktiven ska utredningen utreda förutsättningarna för och ta ställning till möjligheten att lämna en anonym anmälan.

Enligt lex Sarah och lex Maria betraktas en anonym rapportering inte som att fullgöra en sådan rapporteringsskyldighet som anges i bestämmelserna.

Som sagts tidigare är syftet med att införa en rapporteringsskyldighet för den som uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande i den verksamhet där han eller hon arbetar, dels att snabbt och effektivt kunna vidta åtgärder för att avhjälpa missförhållandet eller undanröja risken, dels att skapa ett användbart verktyg i huvudmannens och enhetens kvalitetsarbete. För att dessa syften ska nås måste det finnas ett klimat i verksamheten som uppmuntrar att alla är delaktiga och tar ansvar för att verksamheten håller en hög kvalitet. Att rapportera ett

missförhållande ska uppmuntras av den som ansvarar för verksamheten. Utredningen anser att en möjlighet att fullgöra sin rapporteringsskyldighet anonymt kan motverka de angivna syftena med skyldigheten.

Det finns inget som hindrar en person från att anonymt påtala ett fel i en verksamhet. Enligt skollagen har varje huvudman ett ansvar för att se till att nödvändiga åtgärder vidtas om det genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten. Här finns ingen begränsning i om bristerna påtalas anonymt eller inte, huvudmannen har likväl ett ansvar. Bestämmelsen omfattar både offentliga och enskilda huvudmän. När en huvudman får en anonym skrivelse som anmäler något som är fel kan det dock svårt att göra en fullständig utredning. Skrivelsen kan behöva kompletteras och anmälarens synpunkter kan behövas på andra uppgifter som tagits in i utredningen. Är anmälaren anonym kan huvudmannen inte få nödvändiga kompletteringar. Detta talar ytterligare emot att rapporteringsskyldigheten ska kunna fullgöras anonymt. Det går heller inte att kontrollera om det är en person som omfattas av rapporteringsskyldigheten som har påtalat missförhållandet och mottagaren vet då inte om den ska hanteras enligt reglerna för rapportering av missförhållanden.

Utredningen anser att klagomålshanteringen garanterar att även anonyma skrivelser tas om hand i en huvudmans kvalitetsarbete. Det ska dock inte betraktas som att den som fullgör uppgifter i verksamheten har fullgjort sin lagstadgade rapporteringsskyldighet om rapporteringen sker anonymt.

Utredningen anser att även om någon underlåter att fullgöra sin rapporteringsskyldighet och i stället anonymt påtalar ett missförhållande eller om huvudmannen får kännedom om ett missförhållande på annat sätt, t.ex. genom en elev eller förälder, inträder huvudmannens anmälningsskyldighet till tillsynsmyndigheten om huvudmannen bedömer att det är fråga om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande.

Om någon gör en anonym anmälan direkt till tillsynsmyndigheten om ett missförhållande eller ett allvarligt sådant får anmälan hanteras inom myndighetens tillsynsverksamhet. En anonym anmälan är inte detsamma som att en huvudman fullgör sin anmälningsskyldighet till tillsynsmyndigheten om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande.

9 Lojalitetsplikt – repressalieförbud

9.1 Finns det en konflikt mellan arbetstagares lojalitetsplikt och rapporteringsskyldigheten?

Utredningens bedömning: Den som fullgör sin rapporteringsskyldighet fullgör en lagstadgad skyldighet och kan inte anses bryta mot sin arbetsrättsliga lojalitetsplikt mot arbetsgivaren.

9.1.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen redogöra för hur rapporteringsskyldigheten förhåller sig till det krav på lojalitet som arbetstagare har mot sin arbetsgivare och vid behov föreslå åtgärder för att anställda ska kunna fullgöra sin rapporteringsskyldighet utan risk för påföljder från arbetsgivarens sida.

För att kunna ta ställning till hur rapporteringsskyldigheten förhåller sig till kravet på lojalitet behöver man ha kännedom om regler och praxis som styr arbetstagares rättigheter och skyldigheter när det gäller att lämna uppgifter om sitt arbete. I detta avsnitt belyser utredningen de regler och den praxis som kan ha relevans för en arbetstagares möjlighet att fullgöra sin rapporteringsskyldighet.

9.1.2 Meddelarfrihet – meddelarskydd

För dem som arbetar inom utbildning med en offentlig huvudman finns regler om tystnadsplikt och sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och för dem som arbetar inom utbildning med en enskild huvudman finns en bestämmelse om tystnadsplikt i skollagen. Dessa bestämmelser begränsar möjligheten för dem som arbetar i verksamheterna att, till utomstående, röja uppgifter om en-

skilda barn eller elever i verksamheten. Utredningen kommer att behandla frågan hur rapporterings- och anmälningskyldigheterna förhåller sig till reglerna om tystnadsplikt och sekretess i kapitel 11.

Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har alla rätt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter till massmedier. De grundläggande reglerna om meddelarfrihet innebär att varje medborgare har rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst, till författare, utgivare, journalister, redaktioner m.fl. som kan offentliggöra uppgifterna i ett sådant massmedium som anges i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt. De undantagsfall då en person som lämnar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta avser bl.a. uppsåtligt utlämnande av allmän handling som är hemlig och uppsåtligt åsidosättande av sådana s.k. meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter som anges i offentlighets- och sekretesslagen. På skolans område finns vissa tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten, se t.ex. 23 kap. 8 § nämnda lag.

Meddelarfriheten kompletteras med skydd för meddelarens anonymitet och ett förbud mot efterforskning och repressalier, det s.k. meddelarskyddet. Rätten till anonymitet innebär att sådana personer som har deltagit i tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som har förts in eller har varit avsedd att föras in i ett massmedium som skyddas av grundlagarna har tystnadsplikt beträffande bl.a. meddelarens identitet, det s.k. källskyddet. Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får forska efter den anonyme uppgiftslämnaren. Dessa får inte heller vidta negativa åtgärder mot den person som har använt sig av sin meddelarfrihet. Förbudet mot repressalier innebär alltså att uppgiftslämnandet inte får leda till straff eller andra negativa konsekvenser, som t.ex. avskedande, uppsägning eller meddelande av disciplinpåföljd. Endast i de fall som anges i grundlagen får ingripanden ske mot en meddelare. För uppsåtlig överträdelse av efterforsknings- respektive repressalieförbudet döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Meddelarfrihet tillkommer alla. Skyddet för meddelare gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ. Även privatanställda är således skyddade mot ingrepp i tryck- och yttrandefriheten från *det allmänna*. Förbudet för den som tagit befattning med utgivning eller motsvarande att avslöja författare och meddelare, det s.k. källskyddet, gäller också till förmån för privatanställda. Det är alltså inte så att anställda inom den privata sektorn saknar meddelarfrihet. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrande-

frihetsgrundlagen ger dock inte privatanställda samma skydd som offentligtanställda mot ingrepp från arbetsgivaren. En privat arbetsgivare får t.ex. utan hinder av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen försöka att själv eller med hjälp av annan efterforska vem som har lämnat upplysningar till medierna och att vidta åtgärder mot den person som har lämnat uppgifter till medierna. Beträffande det senare är det den arbetsrättsliga lagstiftningen som sätter gränsen för vad en arbetsgivare kan göra i en sådan situation. I vissa företag med stark anknytning till det allmänna gäller emellertid samma meddelarskydd som för offentligt anställda. Det gäller dels företag som ägs av kommuner och landsting men också andra enskilda rättssubjekt som har anförtrotts uppgifter som innefattar myndighetsutövning (se 13 kap. 2 § och 14 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Överfört på skolans område innebär regleringen att en anställd inom en offentlig verksamhet, t.ex. en kommunal skola, kan lämna uppgifter till en tidning om ett missförhållande i sin skola i enlighet med tryckfrihetsförordningens reglering om meddelarfrihet utan att arbetsgivaren får efterforska vem som har lämnat uppgifterna. För anställda hos en enskild huvudman, t.ex. en fristående skola, finns däremot inte samma meddelarskydd. En enskild huvudman kan efterforska vem som har lämnat uppgifter. Att som anställd i en fristående skola lämna ut uppgifter om ett missförhållande kan därför innebära att arbetsgivaren tolkar det som ett brott mot lojalitetsplikten och vidtar arbetsrättsliga åtgärder. Av Arbetsdomstolens bedömningar, se avsnitt 9.1.4, framgår dock att arbetstagare har en kritikrätt. Arbetsdomstolen har också uttalat att offentliga arbetsgivare inte får vidta bestraffande åtgärder eller sanktioner mot anställda inom myndigheter som använder sin grundlagsskyddade yttrande- och meddelarfrihet (AD 2003 nr 51 och 2007 nr 20).

9.1.3 Lagen om skydd för företagshemligheter

För att kunna göra en bedömning av arbetstagares möjlighet att rapportera ett missförhållande behöver man också beakta lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. En företagshemlighet är 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 §). Lagen skyddar mot obehöriga angrepp mot företagshemligheter. Den som

med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet döms för företagsspioneri till böter eller fängelse (3 §). 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 (2 §). Lagen är tillämplig på både offentlig och enskild verksamhet. Som en speciallag är den underordnad grundlagarnas yttrande- och meddelarfrihet. Man bör också observera att lagen endast är tillämplig på de fall av röjande som är ägnat att medföra skada för näringsidkaren i konkurrenshänseende.

Av SOU 2008:63 Förstärkt skydd för företagshemligheter framgår bl.a. följande (s. 72). Undantagsbestämmelsen i 2 § andra stycket tar främst sikte på förhållanden som innefattar brottsliga gärningar, men också andra missförhållanden inom ett företag bör kunna offentliggöras. Det kan enligt motiven röra sig om förfaranden från företagets sida som – utan att vara kriminaliserade – innebär att gällande regler åsidosätts i väsentliga avseenden och som kan medföra ingripanden från det allmännas sida i form av föreskrifter, förbud m.m. Det kan emellertid också handla om företeelser som av annan anledning framstår som klart otillbörliga eller klandervärda. Som exempel nämns att ett företag utan att någon därigenom kan lastas för brott, överträder bestämmelserna i arbetsmiljölagen eller miljöskyddslagen (numera miljöbalken) eller på annat sätt utsätter sina anställda eller de kringboende för allvarliga miljörisker eller att företaget i strid med marknadsföringslagen eller livsmedelslagstiftningen tillhandahåller konsumenterna hälsofarliga eller andra uppenbart otjänliga produkter. I sådana fall som nu nämnts finns ett starkt allmänt intresse av att förhållandena kan rättas till och därför bör de alltså kunna avslöjas utan att den som lämnar ut uppgifterna drabbas av sanktioner enligt FHL.

9.1.4 Vad innebär lojalitetsplikt – Arbetsdomstolens praxis

En arbetstagare har enligt praxis (t.ex. AD 1993 nr 18) en lojalitetsplikt mot sin arbetsgivare. Det innebär i princip att under en anställning får en arbetstagare inte göra något som skadar arbetsgivaren. Arbetstagaren är t.ex. skyldig att utföra sitt arbete på ett bra sätt, följa arbetsgivarens regler, iaktta tystnadsplikt och inte kritisera

arbetsgivaren offentligt. Ett kollektivavtal eller ett anställningsavtal kan precisera lojalitetsplikten, men den grundläggande principen om lojalitet gäller även om den inte uttrycks i ett avtal. Brott mot lojalitetsplikten kan vara grund för uppsägning enligt Arbetsdomstolens praxis.

Arbetsdomstolen har i flera fall prövat arbetstagarens kritikrätt i förhållande till lojalitetsplikten (bl.a. AD 1986 nr 95 och 1994 ref. 79). Domstolen har anfört att om kritiken är befogad finns en långtgående kritikrätt. Ju allvarigare ett missförhållande är desto större frihet har en arbetstagare att vända sig till en behörig myndighet för att påtala missförhållandet. Om syftet enbart är att skada arbetsgivaren och kritiken saknar grund är det, enligt domstolen, sannolikt ett illojalt handlande som kan få arbetsrättsliga konsekvenser. Arbetstagaren måste också ha försökt att åstadkomma rättelse internt genom att påtala missförhållandet för sin arbetsgivare.

9.1.5 Rapporteringsskyldigheten strider inte mot lojalitetsplikten

Utredningens grundläggande inställning är att fullgörandet av en lagstadgad skyldighet måste gå före en lojalitetsplikt som regleras genom kollektivavtal och praxis. I det följande görs dock en bedömning av om utredningens förslag, att införa en skyldighet att rapportera om missförhållanden i den egna verksamheten till rektorn, förskolechefen eller annan ansvarig chef, kan komma i konflikt med arbetstagarens lojalitetsplikt mot arbetsgivaren. Vid en sådan bedömning måste man, mot bakgrund av ovanstående, beakta om den som rapporterar är anställd inom verksamheten eller fullgör uppgifter på uppdrag.

Utifrån det föreslagna förfarandet för rapporteringsskyldigheten, att man rapporterar ett missförhållande till sin arbetsgivare, bedömer utredningen, med utgångspunkt i Arbetsdomstolens ovan redovisade praxis, att rapporteringsskyldigheten inte kan anses stå i konflikt med lojalitetsplikten, oavsett om det är en kommunal eller en fristående verksamhet, om den som rapporterar är anställd i verksamheten. Med anställda kan man jämföra de som gör olika former av praktik i verksamheten. Att uppmärksamma missförhållanden i den egna verksamheten och påtala det för arbetsgivaren med syfte att bidra till att förbättra och öka kvaliteten i verksamheten kan inte betraktas som att arbetstagaren kritiserar eller försöker skada arbetsgivaren.

Det är inte heller så att arbetstagaren lämnar ut uppgifter till någon utomstående utan rapporteringsskyldigheten är ett led i det interna kvalitetsarbetet. Rapporteringen torde inte heller kunna anses utgöra obehörigt angrepp på företagshemligheter.

Det är svårare att göra en bedömning avseende de som omfattas av rapporteringsskyldigheten men som inte är anställda i verksamheten. Det gäller t.ex. anställda hos en annan arbetsgivare som enligt avtal fullgör uppgifter i verksamheten eller en utsedd handledare för arbetsplatsförlagt lärande. Enligt utredningens tidigare ställningstagande bör en elevs handledare på den arbetsplats där det arbetsplatsförlagda lärandet genomförs omfattas av rapporteringsskyldigheten eftersom det kan förekomma missförhållanden där som rör en elevs hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Handledaren ska, enligt utredningens förslag, fullgöra sin rapporteringsskyldighet till elevens rektor. Det kommer att innebära att handledaren lämnar information om förhållanden på arbetsplatsen till en utomstående person. Detta förfarande skulle kunna innebära att arbetsgivaren anser att arbetstagaren (handledaren) bryter mot lojalitetsplikten.

Det är viktigt att betona att den rapportering som en handledare gör avser ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande som särskilt rör den eller de elever som fullgör sitt arbetsplatsförlagda lärande vid aktuell arbetsplats. Frågan är om det föreligger ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande som riskerar elevens/elevernas hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Mottagaren av rapporten, rektorn, ska utreda rapporten i det avseendet. Utredningen ska göras utifrån utbildningens perspektiv och de åtgärder som rektorn kan vidta för att avhjälpa missförhållandet är begränsade. Antingen måste arbetsgivaren på arbetsplatsen i dialog med rektorn frivilligt avhjälpa missförhållandet eller så får eleven erbjudas en annan arbetsplats för sitt arbetsplatsförlagda lärande. Utredningen bedömer att detta förfarande inte är av en sådan omfattning eller har en sådan påverkan för arbetsplatsen att arbetsgivaren ska kunna anse att handledaren bryter mot sin lojalitetsplikt om han eller hon fullgör sin rapporteringsskyldighet. Som framgår av tidigare avsnitt har rektorn också ett ansvar för att informera handledaren om rapporteringsskyldigheten. Det innebär att rektorn eller huvudmannen för utbildningen också lämpligen kan tydliggöra rapporteringsskyldigheten i samband med

överenskommelsen om arbetsplatsförlagt lärande. På liknande sätt kan man resonera avseende arbetstagare som är anställda av en annan arbetsgivare och som enligt avtal fullgör uppgifter inom en utbildning. Arbetsgivaren kan ogilla att arbetstagaren uppmärksammar missförhållanden i den verksamhet som arbetsgivaren har avtal med. Även här är rektorns information om rapporteringsskyldigheten innan avtal sluts och uppdraget påbörjas viktig för att garantera att arbetstagaren inte hamnar i en lojalitetskonflikt med sin arbetsgivare.

9.2 Behövs ett repressalieförbud?

Utredningens bedömning: Rapportering av ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande kommer att vara en lagstadgad skyldighet och syftar bl.a. till ett bra kvalitetsarbete. Ett förbud mot repressalier är inte nödvändigt.

Även om utredningen gör bedömningen att en rapporteringsskyldighet inte kommer i konflikt med en arbetstagares lojalitetsplikt finns det personer som fullgör uppgifter inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer eller annan pedagogisk verksamhet som kan uppleva det som svårt eller känsligt att rapportera ett missförhållande på grund av att man vid t.ex. verksamhetsförlagd praktik, uppdrag eller vikariat är mer beroende av en arbetsgivares inställning. Som sagts ovan kan den som fullgör uppgifter inom skolväsendet eller särskilda utbildningsformer också ha en annan arbetsgivare än huvudmannen för utbildningen. Repressalier behöver inte innebära att arbetsgivaren vidtar arbetsrättsliga åtgärder, som t.ex. uppsägning, utan kan innebära en för arbetstagaren ogynnsam behandling (prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering s. 307–308). Det kan t.ex. innebära att arbetstagarens löneutveckling försämras, att arbetstagaren inte erbjuds kompetensutveckling eller att arbetstagaren utsätts för social utfrysning. För att garantera att alla kan fullgöra sin lagstadgade skyldighet att rapportera missförhållanden kan man överväga att införa ett förbud för arbetsgivaren att vidta någon form av repressalier mot den som fullgör sin skyldighet (jfr prop. 2009/10:81 Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor s. 36 f. som handlar om repressalieförbud när någon använder sin tryck- och yttrandefrihet).

I bestämmelserna om lex Sarah finns inget förbud mot repressalier. Av förarbetena till förändringarna som införs från och med den 1 juli 2011 framgår att förslaget innebär en normalisering och avdramatisering av skyldigheten att rapportera missförhållanden. Avsikten är att denna förändring ska kunna bli ett stöd för alla yrkesverksamma inom socialtjänsten att i det dagliga arbetet bidra till att utveckla och säkerställa kvaliteten i de insatser som förmedlas och den verksamhet som bedrivs i såväl kommunal regi som i enskild regi. En avgörande faktor för hur väl dessa intentioner kan uppfyllas är bl.a. det stöd och aktiva förhållningssätt som chefer och arbetsledare i verksamheten kan bidra med (prop. 2009/10:131 s. 43).

I skollagen finns ett förbud mot repressalier mot barn och elever som medverkat i en utredning om kränkande behandling eller som påtalat eller anmält att någon handlar i strid med bestämmelserna om kränkande behandling (6 kap. 11 § skollagen). I övrigt finns inget förbud mot repressalier i skollagen, t.ex. avseende personal som anmäler att en elev är i behov av särskilt stöd eller att en elev upplever sig utsatt för kränkande behandling. Att påtala ett behov av särskilt stöd, kränkande behandling eller ett missförhållande till rektorn, förskolechefen eller annan ansvarig chef är ett led i verksamhetens ansvar för att ge alla barn och elever en utbildning som uppfyller skollagens krav.

I diskrimineringslagen (2008:567) finns regler om att arbetsgivare inte får utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren anmält, påtalat eller medverkat i en utredning om trakasserier eller diskriminering. Det är tänkbart att konstruera en liknande reglering i skollagen att en arbetsgivare inte får utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren har rapporterat ett missförhållande. Utredningen ställer sig emellertid tveksam till om det finns behov av ett repressalieförbud. Syftet med att införa en rapporterings- och anmälningsskyldighet är att snabbt och effektivt åtgärda missförhållanden som riskerar barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål, vilket också ligger i arbetsgivarens intresse. Som sagts tidigare är det angeläget att det finns ett öppet och uppmuntrande klimat i verksamheten så att rapporterna ses som ett positivt verktyg i kvalitetsarbetet. Det är angeläget att både arbetsgivare och arbetstagare ser rapporteringsskyldigheten som ytterligare en möjlighet att ta ansvar för att genomföra sitt uppdrag enligt skollagen, att ge barn och elever en utbildning av hög kvalitet. Att införa ett repressalieförbud

kan innebära att rapporteringsskyldigheten dramatiseras och uppfattas som någon form av illojalt handlande. Utredningen anser att ett repressalieförbud kan motverka syftet med rapporteringsskyldigheten. För att bl.a. motverka eventuella repressalier och bidra till en öppen och transparent hantering av rapporter införs skyldigheten att informera huvudmannen och dem som berörs av ett rapporterat missförhållande. Att som arbetsgivare vidta repressalier mot den som fullgör sin rapporteringsskyldighet kan allvarligt skada förtroendet för huvudmannen och verksamheten. Den som rapporterar ett missförhållande fullgör en lagstadgad skyldighet, vilket också talar emot att arbetsgivaren kommer att ingripa mot en anställd. Statens skolinspektion och kommunerna har möjlighet att i sin tillsyn uppmärksamma hur huvudmännen hanterar rapporterings- och anmälningsskyldigheten. Utredningen bedömer att ett förbud mot repressalier inte är nödvändigt.

10 Behövs sanktioner?

10.1 Sanktioner

Utredningens bedömning: Underlåtenhet att fullgöra rapporterings- eller anmälningsskyldigheten ska inte förenas med någon sanktion.

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till om anmälningsskyldigheten bör förenas med någon sanktion. I lex Sarah-bestämmelserna finns det inte någon sanktion förenad med att någon inte fullgör sin anmälningsskyldighet. Av förarbetena till förändringarna i lex Sarah framgår följande.

Syftet med bestämmelsen om rapporteringsskyldighet är att verksamheten ska utvecklas och att missförhållanden ska rättas till. Det är viktigt att komma till rätta med brister i verksamheten och att förhindra att liknande missförhållanden uppkommer igen. Det finns i dag inte någon sanktion mot underlåtenhet att rapportera missförhållanden och det har inte framkommit något som enligt regeringens mening medför att en sådan sanktionsmöjlighet behöver införas (prop. 2009/10:131 s. 32).

Inom hälso- och sjukvården har man från och med den 1 januari 2011 tagit bort disciplinpåföljd mot legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Om den legitimerade t.ex. har varit oskicklig vid utövningen av sitt yrke och oskickligheten kan befaras få betydelse för patientsäkerheten kan Socialstyrelsen besluta om en prövotid för att komma till rätta med missförhållandena (8 kap. 1 § patientsäkerhetslagen). En legitimation kan också återkallas om den legitimerade t.ex. har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke (8 kap. 3 § patientsäkerhetslagen).

Enligt beslut i riksdagen den 2 mars 2011 införs från och med den 1 juli ett krav på legitimation för förskollärare och lärare (prop. 2010/11:20 Legitimation för lärare och förskollärare). I skollagen

införs bl.a. en bestämmelse om att den legitimerade läraren eller förskolläraren har ansvar för den undervisning han eller hon bedriver. Ansvaret innebär att en legitimerad lärare eller förskollärare ska kunna ges en varning bl.a. om han eller hon har varit oskicklig i sin yrkesutövning och legitimationen ska kunna återkallas om den legitimerade läraren eller förskolläraren har varit grovt oskicklig i sin yrkesutövning. Av propositionen framgår bl.a. att i begreppet oskicklig ligger att en lärare eller förskollärare uppvisar brister i sitt yrkesansvar, t.ex. vad gäller skyldigheten att anmäla om en elev upplever sig kränkt eller är i behov av särskilt stöd. Frågan om varning eller återkallelse prövas av en särskild nämnd, Lärarnas ansvarsnämnd, efter anmälan av Skolinspektionen.

Införandet av legitimation kommer att beröra en stor del av dem som fullgör uppgifter inom skolväsendet och särskilda utbildningsformer. Den här föreslagna rapporteringsskyldigheten omfattar dock alla som fullgör uppgifter inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet, inte enbart legitimerad personal. För utredningen framstår det, med hänsyn till legitimationssystemet, som svårt att konstruera ett sanktionssystem för det fall att någon inte fullgör sin rapporteringsskyldighet som kan utformas på ett likvärdigt sätt för alla som arbetar inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Den process som ett sådant system kräver står, enligt utredningens bedömning, inte i rimlig proportion till behovet.

Att ställa krav på att alla som fullgör uppgifter inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet har en skyldighet att rapportera ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande som man uppmärksammar eller får kännedom om, kan enligt utredningens bedömning, ses som ytterligare ett sätt att uttrycka skollagens grundläggande princip om likvärdig utbildning och verksamhet av god kvalitet. En rapporteringsskyldighet ställer krav på öppenhet och aktivt deltagande. Det är angeläget att förfarandet upplevs som enkelt och odramatiskt. Att införa någon form av sanktion mot den som inte fullgör sin rapporteringsskyldighet anser utredningen i nuläget skulle motverka syftet med rapporteringen.

Man kan också överväga om huvudmannens skyldighet att anmäla ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande ska förenas med någon form av sanktion. Det finns en viss risk för att en huvudman inte vill anmäla ett allvarligt missförhållande på grund av den uppmärksamhet en sådan

anmälan kan få i t.ex. massmedia eller en rädsla för att elever och föräldrar ska välja andra skolor eller förskolor. Utredningen anser dock att det är tillräckligt att tillsynsmyndigheten genom sin tillsyn kommer att kunna kontrollera om huvudmännen fullgör sin anmälningskyldighet och påtala eventuella brister. Tillsynsmyndigheten har genom den nya skollagen ett sanktionssystem att använda mot de huvudmän som inte rättar till påtalade brister. Att införa en särskild sanktion direkt förenad med underlåtenhet att anmäla ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande är därför inte nödvändigt.

11 Sekretess, tystnadsplikt och personuppgifter

11.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen redogöra för hur rapporterings- och anmälningsförfarandet förhåller sig till bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt i personuppgiftslagen (1998:204). Vid behov ska utredningen föreslå förändringar i dessa regleringar.

En rapport om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar och offentlighets- och sekretesslagen bestämmelser om diarieföring. En allmän handling ska som huvudregel registreras när den har kommit in till eller är upprättad hos en myndighet (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL). Bestämmelserna om allmänna handlingar och registrering gäller för offentliga verksamheter. Det finns ingen motsvarande reglering för handlingar i enskild verksamhet (jfr avsnitt 5.1.4.1).

En rapport om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande berör enskilda, eller grupper av, barn eller elever. Missförhållandet avser något i utbildningen eller verksamheten som riskerar barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Även om missförhållandet handlar om något i utbildningen eller verksamheten som sådan är det antagligt att det i flera fall kommer att finnas uppgifter i en rapport, eller i den utredning som rapporten föranleder, som handlar om enskilda barn eller elever och som kan omfattas av reglerna om tystnadsplikt och sekretess. I det följande görs en kort genomgång av de sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser som ska tillämpas från och med den 1 juli 2011 på skollagens verksamheter samt personuppgiftslagen.

Det pågår för närvarande en översyn av sekretessreglerna inom skolväsendet (U 2010:02, dir. 2010:25) som beräknas avsluta sitt arbete den 1 juni 2011. Översynen görs med anledning av den utökade dokumentationsskyldigheten när det gäller uppgifter om elever och andra enskildas personliga förhållanden. Utredaren ska bl.a. se över vilken typ av uppgifter som förekommer i dokumentation inom skolväsendet.

11.2 Tystnadsplikt och sekretess

För skollagens utbildningar och verksamheter finns dels regler i offentlighets- och sekretesslagen som behandlar sekretess i offentliga verksamheter, dels en regel om tystnadsplikt i skollagen för verksamma i utbildningar och verksamheter som bedrivs av enskilda huvudmän.

11.2.1 Vilka uppgifter skyddas av offentlighets- och sekretesslagen?

Med sekretess menas ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom att lämna ut en allmän handling eller på annat sätt (3 kap. 1 § OSL). I 21 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess för vissa uppgifter om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Det avser bl.a. uppgifter om enskilds hälsa och sexualliv samt adressuppgifter för personer som är förföljda. I 23 kap. OSL regleras vilka uppgifter som skyddas av sekretess inom skollagens område. Skyddet gäller uppgifter om barn och elever, samt till dem närstående, i offentlig utbildning och verksamhet. Olika uppgifter har olika starkt sekretesskydd. Hur starkt sekretesskyddet är beror också på i vilken del av verksamheten uppgiften finns. För en del uppgifter är sekretess huvudregel, vilket uttrycks som att en uppgift omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För andra uppgifter är offentlighet huvudregel, vilket uttrycks som att sekretess gäller endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

11.2.2 Sekretessreglerade uppgifter för vilka sekretess är huvudregel

I förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden (23 kap. 1 § OSL). Det innebär att de flesta uppgifter om barn i förskolan och därmed likställda verksamheter skyddas. I övriga skolformer ges olika uppgifter olika skydd. I förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats (23 kap. 2 § OSL). I fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen som erbjuds i stället för fritidshem gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödjande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats (23 kap. 3 § OSL). Sekretess gäller i den kommunala vuxenutbildningen, den särskilda utbildningen för vuxna och utbildningen i svenska för invandrare för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen (23 kap. 5 § OSL). Slutligen gäller sekretess inom hälso- och sjukvården, vilket omfattar den medicinska grenen av elevhälsan, för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (25 kap. 1 § OSL).

Sammantaget finns ett starkt sekretessskydd för uppgifter om enskilda barns och elevers personliga förhållanden dels i förskolan, dels inom det som i de flesta skolformer benämns elevhälsa.

11.2.3 Sekretessreglerade uppgifter för vilka offentlighet är huvudregel

I förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan kan sekretess gälla, dels i särskild elevstödjande verksamhet som inte ingår i elevhälsan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier (23 kap. 2 § OSL). I fritidshemmet och därmed likställda verksamheter kan sekretess gälla för

annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden i verksamheten (23 kap. 3 § OSL).

Sekretess kan också gälla i elevvårdande verksamhet inom den kommunala vuxenutbildningen, den särskilda utbildningen för vuxna och utbildningen i svenska för invandrare för uppgift om en enskilds personliga förhållanden (23 kap. 5 § OSL).

För elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns dessutom möjlighet att sekretessbelägga uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 2 § OSL).

Sammanfattningsvis kan uppgifter om enskilda elevers personliga förhållanden sekretessbeläggas när särskilda åtgärder vidtas för en elev utanför elevhälsan och när det finns särskild anledning att t.ex. inte lämna ut en elevs adress.

11.2.4 Mot vem gäller sekretessen?

Sekretess gäller som huvudregel inte mot den enskilde själv (12 kap. 1 § OSL). Om den enskilde är underårig gäller sekretess även i förhållande till den enskildes vårdnadshavare, dock inte i den utsträckning vårdnadshavaren enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter (12 kap. 3 § OSL). Vårdnadshavare har t.ex. skyldighet att se till att en elev fullgör sin skolplikt (7 kap. 20 § skollagen). Sekretesskyddet innebär att de sekretessreglerade uppgifterna inte får lämnas ut av en myndighet till en person eller en annan myndighet utan en sekretessprövning (3 kap. 1 § och 6 kap. 4 och 5 §§ OSL). En sekretessbelagd uppgift får röjas för enskilda och för andra myndigheter endast när detta anges i OSL eller i en annan författning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Inom skolväsendet utgör i huvudsak varje nämnds verksamhetsområde en myndighet. Om en kommun organiserar sitt skolväsendet i flera nämnder, t.ex. en skolnämnd och en gymnasienämnd, ska en sekretessprövning göras av uppgifter som lämnas mellan grundskolan och gymnasieskolan. Inom en myndighet kan det finnas olika verksamhetsgrenar som betraktas som självständiga i förhållande till varandra och då gäller också sekretessbestämmelserna när en verksamhets-

gren ska lämna en uppgift till en annan verksamhetsgren (8 kap. 2 § OSL). Inom skolväsendet betraktas den medicinska grenen av elevhälsan som en självständig verksamhetsgren i förhållande till övrig verksamhet.

11.2.5 Sekretessbrytande bestämmelser

Det finns möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i vissa fall. Först och främst kan en sekretessbelagd uppgift lämnas ut om den som uppgiften gäller samtycker till att uppgiften lämnas ut (10 kap. 1 § OSL). En myndighet får också lämna ut en uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). En sekretessbelagd uppgift i den medicinska grenen av elevhälsan kan också lämnas ut till annan elevhälsa eller till särskild elevstödjande verksamhet i övrigt inom samma myndighet om det krävs för att en elev ska få nödvändigt stöd (25 kap. 13 a § OSL). Sekretess hindrar inte heller att uppgift lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för tillsyn över den myndighet som lämnade uppgiften (10 kap. 17 § OSL). Utöver dessa sekretessbrytande bestämmelser finns en generalklausul som anger att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § OSL). Generalklausulen är dock inte tillämplig på uppgifter från hälso- och sjukvården. Slutligen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL).

11.2.6 Sekretess hos Statens skolinspektion

Det finns sedan 2006 en primär sekretessbestämmelse för Statens skolinspektion som anger att sekretess gäller i tillsynsverksamhet hos Statens skolinspektion för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 7 § OSL).

Bestämmelsen om sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i Skolinspektionens tillsyn innebär att bestämmelsen om överföring av sekretess för en uppgift till en mottagande till-

synsmyndighet i verksamhet som avser tillsyn (11 kap. 1 § OSL) inte behöver tillämpas.

11.2.7 Skollagens regel om tystnadsplikt

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven utbildning eller verksamhet enligt skollagen har tystnadsplikt för vissa uppgifter om enskildas personliga förhållanden i verksamheten och får inte obehörigen röja dessa (29 kap. 14 § skollagen [2010:800]). Det samma gäller för hälso- och sjukvårdspersonal i enskilt bedriven skolhälsovård enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Enligt patientsäkerhetslagen anses det inte som obehörigt röjande att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning, t.ex. anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen.

11.3 Överväganden

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla i tillsynsverksamhet enligt 26 kap. 4 § skollagen i en kommun för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Utredningens bedömning: Det är tveksamt om sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden enligt 23 kap. 2 och 5 §§ OSL gäller för uppgifter som finns i en rapport eller i en utredning om ett missförhållande. Det är lämpligt att närmare överväganden i denna fråga görs inom den pågående översynen av sekretess inom skolväsendet (U 2010:02, dir. 2010:25). Utredningen lämnar därför inte förslag i denna del.

De uppgifter som skyddas av sekretess enligt 23 kap. 2 och 5 §§ OSL bör omfattas av samma sekretesskydd när de finns intagna i en rapport eller en utredning om ett missförhållande.

11.3.1 Förhindrar reglerna om sekretess och tystnadsplikt skyldigheten att rapportera?

Rapporteringskyldigheten avser ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande inom den förskole- eller skolenhet eller annan verksamhet där den som omfattas av rapporteringskyldigheten fullgör sina uppgifter. Det är viktigt att rapporten fokuserar på utbildningens eller verksamhetens förhållanden och vad som är ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande. Enligt utredningens förslag i avsnitt 5.1.2 ska huvudmannen utarbeta riktlinjer för rapporteringen. I det arbetet är det viktigt att huvudmannen noga överväger vilka uppgifter som behövs i en rapport. En rapport ska inte innehålla en utredning utan utgöra underlag för rektorns eller förskolechefens utredning om missförhållandet eller den påtagliga risken för ett missförhållande. En del rapporter kan ändå komma att innehålla uppgifter om enskilda barns eller elevers personliga förhållanden. Enligt utredningens bedömning hindrar inte reglerna om sekretess och tystnadsplikt att uppgifter om enskilda barn och elever lämnas *inom* en verksamhet, utom när det gäller uppgifter som rapporteras av någon som fullgör uppgifter inom den medicinska grenen av elevhälsan. Reglerna om sekretess och tystnadsplikt gör sig gällande först när uppgifter ska lämnas till någon utanför den egna myndigheten respektive till någon som är obehörig att ta emot uppgiften.

Sekretess råder mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Inom det offentliga skolväsendet utgör skolhälsovården en självständig verksamhetsgren i förhållande till utbildningsverksamheten. Därför måste reglerna om sekretess beaktas vid bedömningen av om en skolläkare eller skolsköterska kan fullgöra sin rapporteringskyldighet. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Eftersom rapporteringskyldigheten enligt utredningens förslag kommer att följa av skollagen bedömer utredningen att hinder inte föreligger för en skolsköterska eller skolläkare att lämna sekretessbelagda uppgifter om det behövs för att fullgöra sin rapporteringskyldighet.

Utredningen gör samma bedömning avseende skolhälsovård som bedrivs av enskild där det framgår av 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen att när uppgifter lämnas för att fullgöra den lagstadgade rapporteringskyldigheten är det inte fråga om ett obehörigt röjande.

11.3.2 Skydd för uppgifter som har tagits in i en rapport eller en utredning

Som sagts inledningsvis i det här kapitlet utgör en rapport och därpå följande utredning allmänna handlingar i offentlig verksamhet. Det är därmed möjligt för enskilda att begära att ta del av handlingarna. En rapport om ett missförhållande utgör ett självständigt ärende inom myndigheten. Justitieombudsmannen (JO) har i ett fall uttalat sig om att anmälningar om missförhållanden inom socialtjänsten i allmänhet inte är handlingar som är hänförliga till enskildas personakter (JO 2000/01 s. 522). De sekretessregler som finns idag ger barn och elever ett skydd mot att vissa uppgifter som finns inom särskilt angivna verksamheter, som t.ex. förskola, skolhälsovård och elevhälsa, lämnas ut. Utredningen bedömer det som tveksamt att detta sekretesskydd även omfattar uppgifter som har tagits in i en rapport eller en utredning om ett missförhållande. Är det en rapport om ett missförhållande inom förskolan eller i sådan pedagogisk verksamhet som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola torde regeln om sekretess i 23 kap. 1 § OSL kunna tillämpas. Detsamma torde gälla för rapporter inom fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som erbjuds i stället för fritidshem enligt 23 kap. 3 § OSL. När det gäller övriga utbildningsformer inom skolväsendet är sekretesskyddet mer begränsat. Vissa uppgifter som finns i elevhälsan eller i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt och i ärende om tillrättaförande av elev är sekretessreglerade (prop. 2009/10:165 s. 612). Enligt utredningens uppfattning är en rapport och en utredning om ett missförhållande inte ett moment inom elevhälsan eller något av de andra nämnda områdena. Det är därför tveksamt om sekretessbestämmelserna i 23 kap. 2 och 5 §§ OSL kan tillämpas på uppgifter som finns i en rapport eller i en utredning om ett missförhållande. Enligt utredningens bedömning är det lämpligt att närmare överväganden i denna fråga görs inom den pågående översynen av sekretess inom skolväsendet (U 2010:02, dir. 2010:25).

Enligt utredningens tidigare ställningstaganden ska rapporten och utredningen om ett missförhållande fokusera på utbildningens eller verksamhetens förhållanden och vad som kan behöva åtgärdas i verksamheten för att avhjälpa ett missförhållande. Intresset av att kunna ta del av och ha insyn i hanteringen av ett missförhållande behöver inte, enligt utredningens bedömning, innebära att man också tar del av uppgifter om enskilda personers förhållanden som kan finnas i en rapport eller en utredning. Utredningens uppfattning är att de

uppgifter som skyddas av sekretess enligt 23 kap. 2 och 5 §§ OSL bör omfattas av samma sekretesskydd när de finns intagna i en rapport eller en utredning om ett missförhållande.

Offentlighetsprincipen och reglerna om allmänna handlingar gäller inte i enskilt bedriven utbildning eller verksamhet vilket, som utredningen tidigare har påtalat, innebär att rätten att ta del av och få insyn i hanteringen av ett missförhållande inom en enskilt bedriven verksamhet är begränsad.

11.3.3 Information till huvudmannen samt till elever och vårdnadshavare

Enligt utredningens förslag ska mottagaren av rapporten informera huvudmannen om rapporten. Även denna information kommer att ges inom myndigheten eller, i en enskilt bedriven utbildning eller verksamhet, till en behörig person. Det innebär att reglerna om sekretess och tystnadsplikt inte hindrar informationsöverföringen.

När det gäller den information om en rapport, som enligt utredningens förslag ska ges till elever och barns eller elevers vårdnadshavare, måste man uppmärksamma att barn, elever och deras vårdnadshavare inte är en del av den myndighet som en offentlig verksamhet eller utbildning ingår i. Enligt avsnitt 7.2.3 bör informationen handla om att ett missförhållande har uppmärksammats som berör det enskilda barnet eller den enskilda eleven, vad missförhållandet avser och hur det ska utredas. De som berörs kan behöva ytterligare information under utredningen och det är givet att de informeras om hur missförhållandet har avhjälpats. Enligt OSL gäller sekretess inte i förhållande till den enskilde själv och, när det gäller rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets eller elevens personliga angelägenheter, inte heller i förhållande till barnets eller elevens vårdnadshavare. Reglerna om sekretess hindra därför inte att information som handlar om den enskilde själv ges till berörd elev eller vårdnadshavare. Berörs flera barn eller elever av ett missförhållande torde sekretess gälla, i den omfattning som framgår av utredningens bedömning i avsnitt 11.3.2, för uppgifter som handlar om de andra barn eller elever som berörs.

Information till en elev eller en vårdnadshavare som handlar om den enskilde eleven eller det enskilda barnet innebär inte heller att en uppgift röjs för någon obehörig enligt regeln om tystnadsplikt i enskilt bedriven utbildning eller verksamhet.

11.3.4 Anmälan om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande

Om huvudmannen för utbildningen eller verksamheten bedömer att det är fråga om ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande ska huvudmannen, enligt utredningens förslag, anmäla det till tillsynsmyndigheten. Den utredning som har gjorts med anledning av rapporten ska följa med anmälan.

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Eftersom anmälningsskyldigheten enligt utredningens förslag kommer att följa av skollagen bedömer utredningen att hinder inte föreligger för en offentlig huvudman att lämna sekretessbelagda uppgifter i en anmälan om ett allvarligt missförhållande.

När det gäller en anmälan om ett allvarligt missförhållande från en enskild huvudman måste det finnas stöd i lag för att lämna ut en uppgift som omfattas av tystnadsplikten. Enligt utredningens förslag kommer skollagen att ange att en enskild huvudman är skyldig att göra en anmälan och att lämna utredningen till tillsynsmyndigheten. Denna reglering bör enligt utredningens bedömning ge stöd för att lämna uppgifter som omfattas av tystnadsplikt i en anmälan. Den som står under Skolinspektionens eller en kommuns tillsyn är också skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen (26 kap. 7 § skollagen [2010:800]). Skolinspektionen eller en kommun kan därmed begära in kompletterande handlingar från såväl offentliga som enskilda huvudmän vid en anmälan om ett allvarligt missförhållande.

Uppgifter om enskilds personliga förhållanden kan sekretessbeläggas i Skolinspektionens tillsynsverksamhet med stöd av 23 kap. 7 § OSL. Sekretesskyddet gäller oavsett vem som är huvudman för den verksamhet som är föremål för tillsynen och oavsett vem som har lämnat uppgiften till Skolinspektionen. En liknande sekretessbestämmelse saknas för uppgifter om enskilds personliga förhållanden som kommer in i en kommuns tillsynsverksamhet. Det innebär att uppgifter om enskildas personliga förhållanden i en enskilt driven verksamhet som enligt 29 kap. 14 § skollagen omfattas av tystnadsplikt kan bli offentliga i kommunens tillsynsverksamhet om de lämnas i en anmälan om ett allvarligt missförhållande. Utredningen bedömer att uppgifter om enskilds personliga förhållanden bör ha samma sekretesskydd i en kommuns tillsynsverksamhet en-

ligt 26 kap. 4 § skollagen som i Skolinspektionens tillsynsverksamhet. Vid en bedömning av insynsintresset framgår att även om det är stort i en tillsynsverksamhet så finns det ett behov av att kunna sekretessbelägga vissa uppgifter om enskildas personliga förhållanden (prop. 2005/06:161 Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m. s. 65). Utredningen föreslår därför en ändring i 23 kap. 7 § OSL så att uppgifter om enskildas personliga förhållanden i en kommuns tillsynsverksamhet enligt skollagen också omfattas av bestämmelsens sekretesskydd.

11.4 Personuppgifter

11.4.1 Personuppgiftslagen

I personuppgiftslagen finns ett förbud mot behandling av känsliga personuppgifter (13 § PuL). Med känsliga personuppgifter avses uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse och medlemskap i fackförening samt personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Sådana känsliga uppgifter får enligt huvudregeln i personuppgiftslagen inte behandlas utan samtycke från den registrerade (15 § PuL). Undantag finns, t.ex. får uppgifter behandlas om det är nödvändigt bl.a. för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet eller utföra arbetsuppgifter av allmänt intresse även om samtycke saknas (16 § PuL).

Enligt 8 § personuppgiftsförordningen får känsliga personuppgifter även utan samtycke behandlas av en myndighet i löpande text, t.ex. i promemorior, protokoll och beslut, om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller om de är nödvändiga för handläggningen av ärendet.

Särskilt känsliga eller mycket omfattande register eller andra behandlingar på framför allt myndighetsområdet brukar ofta regleras särskilt (registerförfattning).

Personuppgiftslagen reglerar all helt eller delvis automatiserad (datoriserad) behandling av personuppgifter (5 § första stycket personuppgiftslagen, PuL). Personuppgifter rör all information om en fysisk person som är i livet (3 § PuL). Lagen reglerar även icke datoriserad behandling om personuppgifterna ingår i en strukturerad samling där uppgifterna är tillgängliga för sökning enligt särskilda kriterier, dvs. någon form av register (5 § andra stycket PuL). Syftet

med personuppgiftslagen är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid behandling av personuppgifter (1 § PuL). Lagen är tillämplig i både offentlig och enskild verksamhet. Lagen behöver i stort sett inte tillämpas vid behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter (5 a § PuL). Paragrafen brukar kallas missbruksregeln. Det som främst avses är behandling i löpande text i t.ex. ett brev eller en promemoria.

Till de bestämmelser som inte behöver tillämpas om behandling utförs med stöd av 5 a § PuL hör 13,15 och 16 §§ PuL. Inte heller behöver PuL:s bestämmelser om restriktioner för behandling av personnummer (22 § PuL), information till de registrerade (23–26 §§ PuL, rättelse (28 § PuL) eller förbud mot överföring av personuppgifter till tredje land (33 § PuL) tillämpas.

11.5 Överväganden

Utredningens bedömning: Förslaget att införa en rapporterings- och anmälningsskyldighet för ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande föranleder inte behov av en särskild reglering för behandling av personuppgifter.

Vissa rapporter om ett missförhållande och den utredning som rapporten föranleder kommer att innehålla personuppgifter. Syftet med rapporteringsskyldigheten är, återigen, att komma till rätta med missförhållanden i en verksamhet, och den dokumentation som upprättas ska i huvudsak handla om verksamheten och inte om enskilda individer. De personuppgifter som kan förekomma kommer att behandlas i löpande text i en rapport eller i en utredning och är inte avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. Behandlingen kommer således att omfattas av 5 a § PuL, vilket i sin tur innebär att de flesta bestämmelserna i personuppgiftslagen inte behöver tillämpas. Det har inte framförts något behov av särskilda register över anmälningar. Det är enligt utredningen inte aktuellt att inrätta särskilda register över anmälningar.

12 Ikraftträdande och konsekvenser

12.1 Ikraftträdande

Utredningen bedömer att förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2012. Förslaget kräver inte några övergångsbestämmelser.

12.2 Konsekvenser

Enligt direktivet ska utredningen beräkna eventuella ekonomiska konsekvenser av förslagen för staten, kommunerna och enskilda huvudmän. Utredningen bedömer att införandet av en rapporterings- och anmälningsskyldighet för missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet kommer att medföra att missförhållanden uppmärksammas och åtgärdas tidigare än vad som sker i dag. Förslagen innebär ännu bättre förutsättningar för att barn och elever ska erbjudas en utbildning eller verksamhet av god kvalitet i enlighet med skollagens och läroplanernas mål.

Som grund för bedömningen av ekonomiska konsekvenser har utredningen använt regeringens analys av ekonomiska och andra konsekvenser för förändringar i lex Sarah (prop. 2009/10:131 s. 48–49).

Kommunala och enskilda huvudmän

Utredningen föreslår ett särskilt förfarande för att de som fullgör uppgifter inom skolväsendet och särskilda utbildningsformer ska rapportera missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden som de uppmärksammar eller får kännedom om i utbildningen eller i verksamheten. Rapporteringen ska fullgöras till rektorn, förskolechefen, den verksamhetsansvariga chefen eller huvudmannen. Dessa har i sin tur ett ansvar för att utreda, dokumentera och avhjälpa

det rapporterade missförhållandet eller undanröja den påtagliga risken för ett missförhållande samt att informera huvudmannen för utbildningen eller verksamheten om den mottagna rapporten.

Den föreslagna rapporterings- och anmälningsskyldigheten har tidigare inte funnits inom skolväsendet. Förslaget att införa en rapporteringsskyldighet kommer, enligt utredningens bedömning, dock inte att medföra en ökning av uppgifter för personalen eller för huvudmännen. Systemet ska ses som en del i huvudmännens och enheternas kvalitetsarbete enligt 4 kap. 3–7 §§ skollagen. Rektorn, förskolechefen och huvudmannen har ett ansvar för kvalitetsarbetet – att planera, följa upp och vidta åtgärder för att utveckla sin verksamhet. All personal på enhetsnivå är skyldiga att delta i enhetens kvalitetsarbete. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Framkommer brister i verksamheten vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Förutom att rapporteringsskyldigheten kommer att bidra med ytterligare underlag i kvalitetsarbetet kan man, enligt utredningens bedömning, anta att belastningen på huvudmannens klagomålshantering blir mindre om de verksamma tidigt uppmärksammar missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden. I skollagen har redan införts en rapporteringsskyldighet avseende elever som riskerar att inte nå de kunskapskrav som lägst ska uppnås samt elever som anser sig utsatta för kränkande behandling. Den rapporteringsskyldigheten börjar tillämpas från och med den 1 juli 2011. I förarbetena till den nya skollagen bedöms detta inte medföra några uttalade ekonomiska konsekvenser (prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet). Att det redan finns en rapporteringsskyldighet när den nu föreslagna rapporteringsskyldigheten träder i kraft torde medföra att huvudmän och personal redan har kunskap om ett sådant system. I kommunerna finns också en kunskap och erfarenhet om anmälningsskyldighet baserat på lex Sarah som kan användas inom skolväsendet. Utredningen bedömer att förslaget inte kommer att innebära någon kostnadsökning för huvudmännen.

Enligt förslaget åläggs enskilda huvudmän att bevara dokumentationen i fem år efter att en rapport har utretts. Utredningen bedömer att antalet rapporter per huvudman kommer att vara förhållandevis litet och att det inte innebär någon nämnvärd kostnadsökning för en huvudman att bevara dokumentationen.

Anmälan om ett allvarligt missförhållande till Statens skolinspektion eller en kommun

Genom att införa en rapporteringsskyldighet för dem som fullgör uppgifter inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet kommer, som sagts ovan, missförhållanden och påtagliga risker för missförhållanden att uppmärksammas tidigare än i dag. Tidiga åtgärder för att avhjälpa ett missförhållande eller undanröja en påtaglig risk för ett missförhållande bör också, enligt utredningens bedömning, medföra att antalet allvarliga missförhållanden eller påtagliga risker för allvarliga missförhållanden blir förhållandevis få.

Enligt förslaget ska ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande anmälas till Statens skolinspektion eller till den kommun som har godkänt en fristående förskola eller fritidshem eller som har förklarat att en pedagogisk verksamhet har rätt till bidrag. Det kommer att medföra ett breddad underlag för respektive myndighets tillsyn och kan bidra till en effektivare tillsyn. Enligt utredningens bedömning kan införandet av den föreslagna rapporterings- och anmälningsskyldigheten, tillsammans med huvudmännens ansvar för klagomålshantering, också förväntas medföra att andelen anmälningsärenden från enskilda till Statens skolinspektion minskar. Anmälningsskyldigheten kommer att också att bidra till en större nationell kunskap om allvarliga missförhållanden vilket ger de statliga myndigheterna underlag för riktade informations- och utvecklingsinsatser vid behov.

Det är svårt att uppskatta hur många anmälningar om allvarliga missförhållanden som Statens skolinspektion respektive kommunerna kommer att ta emot årligen. Enligt Statens skolverks statistik fanns det ca 5 600 kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor i riket år 2009. Som en jämförelse finns det, enligt uppgifter i februari 2011 på respektive kommuns hemsida, i Stockholms kommun ca 650 fristående förskolor och pedagogisk omsorg som bedrivs av enskild huvudman, i Göteborgs kommun ca 170 och i Malmö kommun ca 100. Enligt en uppskattning från Statens skolinspektion föränledde ett 40-tal av de ca 2 200 ärenden som kom in under 2010 omedelbara tillsynsinsatser och ett mindre antal planerade tillsyner tidigare lades på grund av uppgifter om allvarliga missförhållanden.

Statens skolinspektion kommer att motta huvudparten av anmälningarna. Utredningen har inte lämnat förslag på hur Statens skolinspektion ska ta hand om en anmälan utan bedömer att myndig-

heten, inom ramen för sin tillsyn, är bäst lämpad att bedöma vilka insatser som behövs (se avsnitt 6.4). Eftersom det är fråga om anmälningar av allvarliga missförhållanden kan det dock antas att flertalet anmälningar kommer att medföra någon form av åtgärd från myndigheten. Merkostnaden till följd av det kan, bl.a. mot bakgrund av regeringens tidigare beräkningar av ekonomiska konsekvenser för Skolväsendets överklagandenämnd på grund av nya överklaganderegler i skollagen (prop. 2009/10:165 s. 625) och för Statens skolinspektion med anledning av införandet av förskollärary- och lärarlegitimation (prop. 2010/11:20 s. 77), beräknas till ca 1 mnkr per år. I denna utredning finns enligt utredningens bedömning ingen möjlighet att finna någon finansiering, varför staten bör tillskjuta nya medel för förslagens genomförande. Antalet anmälningar om allvarliga missförhållanden till kommunerna kommer uppskattningsvis att vara så få per kommun att det inte kommer att medföra någon nämnvärd ökning av kostnader i kommunernas tillsyn.

Skolverket

För att stödja huvudmännen i arbetet med att införa det föreslagna rapporterings- och anmälningsförfarandet bör Statens skolverk, förutom uppdraget att utfärda allmänna råd om rapporter, utredning och dokumentation, få ett uppdrag att informera om den nya rapporterings- och anmälningskyldigheten. Utredningen bedömer att uppdragen till Statens skolverk att utfärda allmänna råd och att informera om rapporterings- och anmälningskyldigheten ryms inom myndighetens befintliga verksamhetsområde enligt förordningen med instruktion för Statens skolverk (SFS 2009:1214) och bör rymmas inom myndighetens befintliga anslagsramar.

Konsekvenser för barn

Sverige har förbundit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, och därmed ge varje barn de rättigheter konventionen anger. Varje människa under 18 år räknas som barn. Då beslut fattas som rör barn ska en analys göras av de konsekvenser beslutet får för barn (prop. 1997/98:182).

Utredningen bedömer att införandet av en rapporterings- och anmälningskyldighet avseende missförhållanden eller påtagliga risker

för missförhållanden i skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet kommer att bidra till en ökad rätts-säkerhet för de barn och elever som deltar i verksamheterna. Barn och elever som berörs av ett missförhållande kommer att ges möjlighet att uttrycka sina åsikter i utredningen av missförhållandet och deras åsikter ska tillmätas betydelse när missförhållandet avhjälpas (avsnitt 7.1).

Andra konsekvenser

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas inte kommer att få några övriga konsekvenser för företag (jfr 14 § kommittéförordningen [1998:1474]).

Inte heller bedöms förslagen få några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för 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 stora företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap. 8 § och 6 kap. 10 §

I paragraferna ändras benämningarna anmälas respektive anmäla till *rapporterar* respektive *rapportera*. Ändringarna görs för att begreppen ska användas enhetligt inom skollagens område där rapportera används för skyldigheten att informera om vissa situationer till sin rektor, förskolechef eller huvudman och anmäla används för information om vissa situationer till en annan myndighet.

6 a kap. 1 §

Paragrafen är ny och anger vilka utbildningar och verksamheter som omfattas av rapporterings- och anmälningsskyldigheten om missförhållanden.

6 a kap. 2 §

Paragrafen är ny och definierar vad som utgör ett missförhållande och vad som utgör ett allvarligt missförhållande. Prövningen av om ett missförhållande föreligger görs mot skollagen och de andra författningar som gäller för skollagens utbildningar och verksamheter. Definitionen omfattar hela utbildningens eller verksamhetens innehåll. Exempel på avvikelser som kan utgöra ett missförhållande finns i avsnitt 2.3. Ett missförhållande kan avse ett barn eller en elev men också en grupp barn eller elever eller en hel verksamhet. Definitionen har tre skyddsperspektiv; barns och elevers hälsa, säkerhet och möjlighet, att utifrån sina förutsättningar, nå så långt som möjligt en-

ligt utbildningens eller verksamhetens mål. Med hälsa avses såväl fysisk som psykisk hälsa. Med säkerhet avses bl.a. tillsyn, uppsikt, inre och yttre miljö. Enligt skollagen ska alla barn och elever ges möjlighet att, utifrån sina förutsättningar, nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Det innebär bl.a. att barn har rätt till stöd i sin utveckling och att elever har rätt till stöd för att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Huvudmännen och personalen har ansvar för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov (prop. 2009/10:165 s. 221). Av 24 kap. skollagen framgår att särskilda utbildningsformer så långt som möjligt ska motsvara utbildning inom skolväsendet. I 25 kap. finns krav för de pedagogiska verksamheter som inte ingår i skolväsendet.

Om missförhållandet ur något av de perspektiv som anges ovan innebär ett allvarligt hot mot eller medför allvarliga konsekvenser för de barn eller elever som berörs är det att betrakta som ett allvarligt missförhållande. Exempel på allvarliga missförhållanden finns i avsnitt 6.1.

6 a kap. 3 §

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges att den som fullgör uppgifter inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet omfattas av skyldigheten att rapportera. Den som fullgör uppgifter inom det sätt att fullgöra skolplikten som anges i 24 kap. 23–25 §§ skollagen omfattas dock inte av rapporteringsskyldighet. Innebörden av begreppet den som fullgör uppgifter behandlas i kapitel 4. Undantag finns i 4 § detta kapitel. Vidare framgår att rapporteringsskyldigheten inträder tidigt. Det behöver inte vara fråga om ett konstaterat missförhållande utan det räcker med att det finns en påtaglig risk för ett missförhållande. Riskens måste vara konkret och tydlig. Rapporteringsskyldigheten inträder när den som fullgör uppgifter i en utbildning eller verksamhet själv uppmärksammar eller genom t.ex. elever eller föräldrar får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande. Rapporteringen ska ske genast. Det behövs ingen särskild utredning av den som rapporterar och han eller hon behöver inte inhämta samtycke från den eller dem som berörs av missförhållandet eller den påtagliga risken för ett missförhållande. Enligt 3 kap. 8 § och 6 kap. 10 § skollagen är personal skyldig att rapportera om en elev riskerar att inte

nå de kunskapskrav som lägst ska uppnås eller om ett barn eller en elev anser sig utsatt för kränkande behandling. Dessa rapporterings-skyldigheter bör fullgöras först. Om det trots dessa rapporter finns avvikelser från skollagen ska det rapporteras som ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande. Skyldigheten att rapportera ett missförhållande begränsas till missförhållanden som uppmärksammas i den verksamhet som den som rapporterar arbetar i.

I *andra stycket* anges vem som ska ta emot en rapport. I skollagen finns en tydlig ansvarsfördelning mellan huvudmannen och förskolechef och rektor. Utgångspunkten är att den som fullgör uppgifter i en utbildning eller verksamhet rapporterar till den som enligt skollagen har ansvar för utbildningen eller verksamheten. I vissa fall fullgörs rapporteringsskyldigheten till en ansvarig chef som inte har ett utpekat ansvar i skollagen. Avsikten är att skapa ett så enhetligt rapporteringssystem som möjligt inom en huvudmans utbildningsområde.

6 a kap. 4 §

Paragrafen är ny. Förskolechefer och rektorer fullgör uppgifter i en förskole- eller skolenhet. De har dock ett i skollagen uttalat ledningsansvar för utbildningen och fattar de flesta beslut som gäller för den inre organisationen och för de barn och elever som finns i respektive förskole- eller skolenhet. De ska därför inte omfattas av rapporteringsskyldigheten.

6 a kap. 5 §

Paragrafen är ny och anger att mottagaren av rapporter har ansvar för att informera dem som omfattas av rapporteringsskyldigheten om skyldigheten. Informationen bör omfatta att det är en lagstadgad skyldighet som ska fullgöras och att det inte kan göras anonymt. Vidare bör informationen innehålla vilka rutiner som finns för rapporteringen, vem som är mottagare, hur rapporten tas omhand m.m. Informationen ska ges till alla som omfattas av rapporteringsskyldigheten. Exempelvis såväl den som är vikarie för kort tid som den som är nyanställd men har erfarenhet från andra utbildningar eller verksamheter.

6 a kap. 6 §

Paragrafen är ny. Även om det är en förskolechef eller rektor som oftast är mottagare av en rapport ska det vara huvudmannens ansvar att ha skriftliga rutiner för hur rapporteringen ska fullgöras. Gemensamma rutiner ger huvudmannen bättre förutsättningar att kunna följa upp mottagarnas hantering av rapporterna och skapa ett bra underlag för det gemensamma kvalitetsarbetet.

6 a kap. 7 §

Paragrafen är ny och reglerar hanteringen av rapporter.

I *första stycket* anges att den som tar emot en rapport utan dröjsmål ska utreda och avhjälpa det rapporterade missförhållandet eller undanröja den påtagliga risken för ett missförhållande. Utredningen bör omfatta vad som har hänt och hur man kan avhjälpa missförhållandet. I utredningen kan uppgifter behöva inhämtas från den som har rapporterat missförhållandet och barn, elever och vårdnadshavare som berörs av missförhållandet ska ges möjlighet att få komma till tals. Mottagaren är ansvarig för utredningen men kan behöva stöd av olika kompetenser i förfarandet. Utredningen ska dokumenteras. Syftet med utredningen är att snabbt och effektivt avhjälpa det rapporterade missförhållandet. En del missförhållanden kan avhjälpas relativt enkelt men andra kan behöva fler insatser under en längre tid. Hanteringen är därför inte tidsbestämd på annat sätt än att utredningen och avhjälpandet ska ske utan dröjsmål. I valet av åtgärder bör man beakta barns och elevers åsikter i enlighet med 1 kap. 10 § skollagen.

I *andra stycket* anges att huvudmannen för utbildningen eller verksamheten ska informeras om en rapport. Informationen kan t.ex. bestå av en kopia på rapporten och ska redovisa vad missförhållandet avser. Informationen ska ges utan dröjsmål när man har mottagit en rapport. Mottagaren ska inte ha en färdig utredning eller göra någon bedömning av om det är ett missförhållande. Syftet med en information utan dröjsmål är att uppmärksamma huvudmannen, som har det yttersta ansvaret för utbildningen eller verksamheten, på att det finns ett missförhållande. Om huvudmannen bedömer att missförhållandet är allvarligt är huvudmannen skyldig att anmäla det till tillsynsmyndigheten, se 6 a kap. 10 §.

I utbildningar och verksamheter som bedrivs av en enskild huvudman kan det vara samma person som är mottagare av en rapport och som är huvudman för utbildningen. Det kan till och med vara så att han eller hon är den ende som fullgör uppgifter i verksamheten och på så sätt omfattas av rapporteringsskyldigheten. Även i dessa fall ska en rapport upprättas och hanteras enligt vad som anges i denna paragraf.

6 a kap. 8 §

Paragrafen är ny och anger att mottagaren av en rapport ska informera en elev, dennes vårdnadshavare eller ett barns vårdnadshavare om rapporten innehåller uppgifter om eleven eller barnet. Skyldigheten ger en ökad möjlighet till insyn i hanteringen av ett rapporterat missförhållande för de elever och vårdnadshavare som berörs. Skyldigheten att informera omfattar inte barn i förskolan och annan pedagogisk verksamhet som motsvarar förskolan.

6 a kap. 9 §

Paragrafen är ny. Utbildningar och verksamheter som bedrivs av enskilda huvudmän omfattas inte av tryckfrihetsförordningen, arkivlagen (1990:782) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelsen reglerar bevarandet av rapporter och dokumentation för dessa. Handlingarna ska bevaras i fem år. Detta behandlas i avsnitt 5.1.4.1.

6 a kap. 10 §

Paragrafen är ny och reglerar huvudmännens skyldighet att anmäla ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande till tillsynsmyndigheten. Huvudmän som står under Statens skolinspektions tillsyn fullgör sin anmälningsskyldighet dit. Huvudmän som står under en kommuns tillsyn fullgör sin anmälningsskyldighet till aktuell kommun. En anmälan ska ske utan dröjsmål. Utredningen om det allvarliga missförhållandet eller den påtagliga risken för ett allvarligt missförhållande ska ges in tillsammans med anmälan eller snarast därefter. Kravet på att anmäla utan dröjsmål kan innebära att utredningen inte är avslutad och att det allvar-

liga missförhållandet inte är avhjälpt. Huvudmannen och mottagaren av rapporten har fortsatt ansvar för att avhjälpa det allvarliga missförhållandet trots att en anmälan har gjorts till tillsynsmyndigheten.

6 a kap. 11 §

Paragrafen är ny och anger att huvudmannen inte får delegera anmälningskyldigheten till någon annan. Detta behandlas i avsnitt 6.3.

13.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

23 kap. 7 §

I paragrafen görs ett tillägg så att uppgifter om enskilds personliga förhållande omfattas av sekretess även i en kommuns tillsynsverksamhet enligt 26 kap. 4 § skollagen. En anmälan om ett allvarligt missförhållande kan innehålla uppgifter om enskilds personliga förhållande som omfattas av tystnadsplikten i 29 kap. 14 § skollagen. Genom tillägget får uppgifter om enskilds personliga förhållande samma sekretesskydd i en kommuns tillsynsverksamhet som i Skolinspektionens tillsynsverksamhet.

Kommittédirektiv



Skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen

**Dir.
2010:44**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 april 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur en skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen kan utformas. Utredningen ska omfatta alla skolformer inom det offentliga skolväsendet och motsvarande fristående skolor. Utredningen ska också omfatta förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i såväl offentlig som enskild regi.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå vad som kan anses utgöra ett missförhållande inom skolväsendet och övriga verksamheter,
- föreslå när en anmälningsskyldighet ska inträda och vilka som ska omfattas av den,
- föreslå hur ett anmälningsförfarande ska utformas,
- redogöra för hur den föreslagna anmälningsskyldigheten förhåller sig till andra former av anmälningsplikt och till arbetstagares lojalitetsplikt gentemot arbetsgivare, och
- lämna de författningsförslag som utredaren bedömer som nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2011.

Nuvarande regler om åtgärder för att komma till rätta med missförhållanden inom skolväsendet och andra verksamheter

Inom skolväsendets, förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens områden finns ett omfattande regelverk som syftar till att uppmärksamma olika former av missförhållanden och tillförsäkra barn och elever en verksamhet och utbildning av hög kvalitet i en trygg miljö. Statens skolverk svarar för den nationella uppföljningen och utvärderingen av skolväsendet och övriga verksamheter i syfte att värna en likvärdig utbildning och verksamhet av hög kvalitet. Statens skolinspektion, och i vissa fall kommunerna, utövar tillsyn och granskar att huvudmännen följer de lagar och bestämmelser som gäller för skolväsendet och övriga verksamheter. Vidare genomför Skolinspektionen kvalitetsgranskningar, som avser kvaliteten i utbildningarna och verksamheterna. De som är verksamma inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen omfattas dessutom redan i dag av anmälningsskyldighet när det gäller barn som far illa och som kan behöva socialnämndens skydd (14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Trots detta finns det anledning att anta att det kan förekomma missförhållanden inom skolväsendet och övriga verksamheter som, oaktat att de omfattas av dagens regelverk, inte påtalas eller åtgärdas. Det kan även tänkas förekomma missförhållanden som inte omfattas av dagens regelverk. Det är heller inte uteslutet att personal inom verksamheterna kan uppleva sig förhindrade att framföra klagomål p.g.a. lojalitetsskäl eller andra skäl. Dessutom finns det en risk att elever upplever sig förhindrade att ta tillvara sina egna intressen på grund av att de står i beroendeställning till läraren.

Det finns inom andra samhällsområden en lagstadgad skyldighet för personal att anmäla missförhållanden i verksamheten. Inom socialtjänstens område finns exempelvis ett förfarande med anmälningsskyldighet när det är fråga om allvarliga missförhållanden i omsorgen, den s.k. lex Sarah-bestämmelsen. Inom skolväsendets, förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens områden finns inte någon motsvarande skyldighet.

Enligt den s.k. lex Sarah-bestämmelsen (14 kap. 2 § socialtjänstlagen) ska den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i omsorgerna om någon enskild genast anmäla detta till socialnämnden eller den som bedriver verksamheten. Om inte missförhållandet avhjälps utan dröjsmål ska nämnden anmäla förhållandet till tillsynsmyndigheten.

I propositionen Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar (prop. 2009/10:131) föreslås en rad förändringar när det gäller anmälningsskyldigheten inom socialtjänsten. Enligt förslaget ska bestämmelsen utvidgas till att omfatta hela socialtjänsten och avse en rapporteringsskyldighet för såväl missförhållanden som för påtaglig risk för missförhållanden. Vidare föreslås bl.a. att socialnämnden eller den som bedriver verksamheten snarast ska anmäla ett allvarligt missförhållande till tillsynsmyndigheten och att anmälningsskyldigheten således inte, som i dag, ska vara beroende av om missförhållandet har avhjälpits eller inte. Förändringarna motiveras bl.a. med att förfarandet ska bli mer likt motsvarande anmälningsförfarande inom hälso- och sjukvården.

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utg.omr. 16, s. 49) sin avsikt att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa en anmälningsplikt om missförhållanden i skolan, motsvarande den s.k. lex Sarah.

En skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skulle kunna bidra till att barnets eller elevens intressen bättre kan tas till vara. En anmälningsskyldighet skulle också kunna skapa bättre förutsättningar för kvalitetsarbete inom berörda verksamheter genom att fler och eventuellt andra typer av missförhållanden uppmärksammas än i dag. I den mån missförhållanden kommer till tillsynsmyndighetens kännedom, kan en anmälningsskyldighet dessutom leda till att denna får bättre underlag för sin verksamhetstillsyn.

Uppdraget att utforma en anmälningsskyldighet inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen

Förutsättningarna för en anmälningsskyldighet inom skolväsendet och övriga verksamheter kan i vissa avseenden skilja sig åt beroende på om huvudmannen är offentlig eller enskild. Vad som utgör ett missförhållande kan också antas vara beroende av vilken verksamhet eller skolform det är fråga om. Vidare krävs ett regelverk kring hur ett anmälningsförfarande ska utformas. Dessa och flera andra frågor måste utredas innan en anmälningsskyldighet inom de aktuella verksamheterna kan införas. I utredningsarbetet är det viktigt att beakta hur regleringen av lex Sarah har utformats och även det pågående arbetet med förändringarna i lex Sarah-bestämmelserna. Barnens rättigheter utifrån barnkonventionen ska också säkerställas,

bl.a. rätten att komma till tals i frågor som berör dem. Författningsförslag ska även lämnas i alla delar där detta är nödvändigt.

Vad kan utgöra ett missförhållande inom skolväsendet och övriga verksamheter?

Frågan om vad som kan anses utgöra ett missförhållande inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen måste analyseras. Vad som kan anses utgöra ett missförhållande varierar sannolikt beroende på vilken verksamhet det är fråga om. De olika förhållanden som råder mellan verksamheterna ska därför beaktas.

Även skilda förhållanden inom verksamheterna ska beaktas. Skolverksamheten består exempelvis av olika delar, bl.a. undervisning, skolmåltider, elevhälsa och särskilt stöd till elever.

En central fråga är vidare mot vad prövningen om ett missförhållande finns ska göras. Ska det röra sig om krav som ställs i lagar, föreskrifter, allmänna råd eller andra styrdokument eller kan det handla om andra faktorer?

Utredaren ska

- analysera och föreslå vad som kan anses utgöra ett missförhållande inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen samt bedöma mot vad prövningen om ett missförhållande finns ska göras.

När ska anmälningsskyldigheten inträda och vilka ska omfattas av den?

Om en anmälningsskyldighet ska införas, uppstår frågan när skyldigheten att anmäla missförhållanden ska inträda, t.ex. om den ska inträda vid ett konstaterat missförhållande, vid ett allvarligt missförhållande eller vid en risk för ett missförhållande.

En bedömning måste också göras av vilka som ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Inom skolväsendet och övriga verksamheter finns flera personalkategorier med olika funktioner. Inom skolväsendet finns, förutom lärare, exempelvis rektor, elevassistenter, studie- och yrkesvägledare, vaktmästare och personal vid elevhälsan. Inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen finns vidare bl.a. förskollärare, barnskötare och dagbarnvårdare. Anställningsformerna kan också variera. Det finns både tillsvidareanställd och

tidsbegränsat anställd personal. Även praktikanter och uppdrags- tagare kan förekomma. Det bör beaktas att förutsättningarna att fullgöra anmälningsskyldigheten kan se annorlunda ut för t.ex. en lärare än för en lärarstudent på verksamhetsförlagd utbildning.

Utredaren ska

- föreslå när anmälningsskyldigheten ska inträda, och
- föreslå vilka av de som är verksamma inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen som ska omfattas av anmälningsskyldigheten.

Samtycke till en anmälan

När lex Sarah-bestämmelsen infördes angavs i förarbetena att om den enskilde har förmåga att själv ta ställning till och uttryckligen motsätter sig att en anmälan görs, bör detta accepteras (prop. 1997/98:113 s. 87). I propositionen Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar föreslås att skyldigheten att rapportera missförhållanden inte ska vara beroende av den enskildes uppfattning, men att skyldigheten ska fullgöras på ett sådant sätt att respekten för den enskildes integritet upprätthålls. Förslaget motiveras med att rapporteringsskyldigheten är ett led i kvalitetssäkring av verksamheten och eftersom kvalitetsarbetet omfattar hela verksamheten som sådan, berör det även andra än den som anmälan rör.

Det finns barn och elever i olika åldrar inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Inom förskoleverksamheten finns t.ex. mycket små barn. I förskoleklassen och grundskolan deltar barn och omyndiga elever medan det t.ex. i vuxenutbildningen är stor åldersspridning på eleverna. Detta påverkar sannolikt frågan om samtycke till en anmälan.

Om samtycke ska inhämtas uppstår frågan hur detta ska ske, t.ex. om samtycke ska kunna lämnas av barnet eller eleven och hur vårdnadshavares samtycke ska inhämtas. Om samtycke inte ska inhämtas bör det beaktas om barnet eller elevens och även vårdnadshavarnas synpunkter ändå bör inhämtas i samband med att en anmälan görs.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om en anmälan om missförhållanden ska kräva samtycke till att lämna en anmälan,

- om utredaren anser att samtycke ska krävas, föreslå hur ett sådant ska kunna inhämtas, och
- i det fall utredaren anser att något samtycke inte ska krävas, ta ställning till om den enskildes inställning ändå bör inhämtas i samband med att en anmälan görs och i så fall på vilket sätt detta ska ske.

Hur ska ett anmälningsförfarande utformas?

Om en anmälningsskyldighet ska införas, krävs att frågan övervägs till vem eller vilken instans en anmälan om missförhållanden ska göras, hur en anmälan ska hanteras av den som mottar en sådan och vilka åtgärder som ska vidtas av olika aktörer med anledning av en anmälan. I dessa frågeställningar ryms t.ex. frågan om det ska ställas krav på att ett missförhållande eller risken för ett sådant ska avhjälpas, om det går att göra i något led i förfarandet, och om det ska finnas en skyldighet att informera andra aktörer om att en anmälan har mottagits. De olika förhållanden som råder inom offentlig respektive enskild verksamhet ska då beaktas. I detta sammanhang ska också den lojalitet och det beroendeförhållande som kan råda mellan anställd och arbetsgivare beaktas.

Frågan om det finns ett behov av att införa en skyldighet att anmäla allvarliga missförhållanden till tillsynsmyndigheten, i likhet med vad som föreslås gälla för socialtjänstens del i propositionen Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar, bör också belysas. I det fall allvarliga missförhållanden ska hanteras på ett särskilt sätt i förhållande till övriga missförhållanden uppstår frågan vad som bör vara att anse som ett allvarligt missförhållande.

Utredaren ska därför

- föreslå till vilken person, instans eller liknande en anmälan om missförhållanden ska göras, hur en anmälan ska hanteras av den som mottar en sådan och vilka åtgärder som ska vidtas av olika aktörer med anledning av en anmälan, och
- ta ställning till om allvarliga fall av missförhållanden ska hanteras på ett särskilt sätt och i sådana fall föreslå hur.

Regler om utredning, bevarandet av dokumentation eller handläggningen i övrigt för fristående skolor och enskild verksamhet

Handläggningen av ärenden inom offentlig verksamhet styrs av författningar som i de flesta fall inte omfattar enskild verksamhet. I det fall en anmälan om missförhållanden i något led ska hanteras av en huvudman som inte är offentlig bör detta beaktas. För myndigheter gäller t.ex. bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) för handläggningen av ärenden samt bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) om arkivering av handlingar. För förvaltningsmyndigheter gäller också sedan gammalt den s.k. officialprincipen, som innebär en skyldighet att se till att ärenden blir tillräckligt utredda. Dessa områden är inte reglerade på samma sätt när det gäller enskild verksamhet. I det fall en anmälan om missförhållanden i något led ska hanteras av en huvudman som inte är offentlig ska utredaren därför

- utreda behovet av särskilda bestämmelser i fråga om utredningsskyldighet och bevarandet av dokumentation eller handläggningen i övrigt för fristående skolor och enskild verksamhet med anledning av anmälningsskyldigheten, och
- om behovet finns, lämna förslag på sådan reglering.

Sekretessfrågor och behandling av personuppgifter

Anmälningar om missförhållanden kommer i vissa fall att innehålla för den enskilde känsliga uppgifter och sannolikt också att hanteras av olika myndigheter.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur det förfarande som föreslås gälla för en anmälningsskyldighet förhåller sig till gällande bestämmelser om sekretess och behandling av personuppgifter, och
- om behovet finns, föreslå förändringar i denna reglering.

Sanktioner och anonymitet

En fråga att ta ställning till är om en anmälningsskyldig person som låter bli att göra en anmälan ska kunna drabbas av någon sanktion och om det ska finnas en möjlighet att lämna en anonym anmälan.

Enligt socialtjänstlagen förenas anmälningsskyldigheten inte med någon sanktion. I propositionen Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar anges att det inte framkommit något som motiverar att en sådan sanktionsmöjlighet behöver införas. Vidare diskuteras frågan om anonyma anmälningar i propositionen. Där sägs att det inte finns något som hindrar att en person påtalar missförhållanden inom socialtjänsten, men att en sådan typ av rapportering inte innebär att personen fullgjort sin skyldighet enligt lex Sarah-bestämmelserna.

Utredaren ska därför

- ta ställning till frågan om anmälningsskyldigheten bör förenas med någon sanktion, och
- utreda förutsättningarna för och ta ställning till möjligheten att lämna en anonym anmälan.

Hur förhåller sig en anmälningsskyldighet gällande missförhållanden till annan anmälningsplikt?

De som är verksamma inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen omfattas redan i dag av anmälningsskyldighet när det gäller den som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd (14 kap. 1 § socialtjänstlagen). Dessutom omfattas skolhälsovården av anmälningsskyldighet enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. I detta sammanhang bör även frågan om anmälan till polisen då misstanke om brott finns beaktas.

I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, som regeringen beslutat om den 18 mars 2010 (prop. 2009/10:165), föreslås dessutom att lärare eller annan personal ska vara skyldiga att anmäla om ett barn eller en elev anser sig blivit utsatt för kränkande behandling eller trakasserier till rektor eller förskolechef. Det föreslås också att en anmälan till rektorn ska göras om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur en anmälningsskyldighet gällande missförhållanden förhåller sig till övrig anmälningsskyldighet för verksamma inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Hur förhåller sig anmälningsskyldigheten till arbetstagares lojalitetsplikt?

En arbetstagare har en skyldighet att vara lojal mot sin arbetsgivare. Brott mot denna lojalitetsplikt kan i värsta fall leda till uppsägning eller avskedande. Det kan därför finnas situationer där det är svårt för en anställd att veta i vilken utsträckning det är möjligt att rikta kritik mot en arbetsgivare utan att riskera påföljder från arbetsgivarens sida. Frågan är i hög grad beroende av om arbetsgivaren är en offentlig eller enskild huvudman. Det är av vikt att personer som är skyldiga att anmäla missförhållanden inte drar sig för att göra detta av rädsla för att bli föremål för repressalier.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur den av utredaren föreslagna anmälningsskyldigheten förhåller sig till det krav på lojalitet som arbetstagare har gentemot sina arbetsgivare, och
- vid behov föreslå åtgärder för att anställda ska kunna fullgöra sin anmälningsskyldighet utan risk för påföljder från arbetsgivarens sida på grund av brott mot lojalitetsplikten.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska beräkna eventuella ekonomiska konsekvenser av förslagen för staten, kommunerna och enskilda huvudmän.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om det fortsatta arbetet med de förslag som lämnats i propositionen Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar, Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn (2009:05) samt propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Utredaren ska knyta

en referensgrupp till sig med representanter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Landsting, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Barnombudsmannen och Barn- och elevombudet samt för frågan relevanta utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2011.

(Utbildningsdepartementet)

Rapporter, beslut och övriga referenser

Tillgång till plats i förskola: Skolverkets beslut den 2 januari 2006 (dnr 2005:2783 Malmö kommun) och den 19 januari 2007 (dnr 2006:1671 Göteborgs kommun).

Barn som lämnar förskolan: Skolverkets beslut den 4 februari 2008 (dnr 2007:959 Uppsala kommun)

Drunkningstillbud vid fritidshemsvistelse: Skolverkets beslut den 8 augusti 2007 (dnr 2007:107 Luleå kommun)

Barn som blivit biten på förskola: Skolverkets beslut den 2 juli 2004 (dnr 2003:2704 Malmö kommun)

Kränkande behandling av barn i förskola: Skolinspektionens beslut den 13 oktober 2009 (dnr 2009:392 Södertälje kommun, kränkning av personal)

Kränkande behandling av elever i fritidshem: Utbildningsinspektion i Trollhättans kommun (Skolverkets beslut den 28 augusti 2007, dnr 2006:1616)

Kränkande behandling av elev i grundskola: Skolinspektionens beslut den 12 maj 2010 (dnr 2009:1784 Staffanstorps kommun, örfil av lärare), Skolverkets beslut den 14 september 2007 (dnr 2007:3235 Malmö kommun, fasttejpning av andra elever)

Barngruppens sammansättning och storlek i förskolan: Utbildningsinspektion i Burlövs kommun (Skolverkets beslut den 21 augusti 2008, dnr 2008:353)

Särskolan – granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande, Skolinspektionens rapport till regeringen den 31 januari 2011

Skolfrånvaro och vägen tillbaka – Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan, Skolverkets rapport 2010:341

Skolverkets rapport Attityder till skolan 2009

Skolverkets lägesbedömning 2009

Kvalitet i fritidshem, Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2010:3

Skolornas arbete vid trakasserier och kränkande behandling, Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2010:1

Utbildning för nyanlända elever, Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2009:3

Undervisning vid Hem för vård eller boende, Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2010:2

Studieavbrott i gymnasieskolan, Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2009:1

Betygssättning i gymnasieskolan, Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2010:12

Stockholm stads utbildningsinspektörers årsrapport 2009-10 Förskola

Barnombudsmannen: Vill man gå på toa så ligger man illa till (2006)

Brottsförebyggande rådet, BRÅ: Grövre våld i skolan 2009

Ds 2009:25 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och kvalitet

Utskottsbetänkande 2009/10:UbU21

Prop. 2009/10:165 den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet

Prop. 2010/11:20 Legitimation för lärare och förskollärare

Prop. 2007/08:28 Utvidgad registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg

SOU 2010:96 Riktiga betyg är bättre än höga betyg – Förslag till omprövning av betyg

Prop. 1995/96:176 Förstärkt tillsyn över hälso- och sjukvården

Prop. 1997/98:113 Nationell handlingsplan för äldrepolitiken

Prop. 2004/05:39 Kvalitet, dokumentation och anmälningsplikt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) m.m.

Ds 2009:33 Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m.

Prop. 2009/10:131 Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar

Prop. 2009/10:210 Patientsäkerhet och tillsyn

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2005:28) om anmälningskyldighet enligt Lex Maria

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2008:10) om tillämpningen av 14 kap. 2 § socialtjänstlagen

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2008:11) om tillämpningen av 24 a § LSS

Handboken Lex Sarah (Socialstyrelsen 2010)

Socialstyrelsens allmänna råd 2003:16 om anmälan om missförhållanden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen

SOU 2008:63 Förstärkt skydd för företagshemligheter

Prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering

Prop. 2009/10:81 Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrande-
frihetsrättsliga frågor

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringoms. [24]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademin. [1]

- Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]

Landsbygdsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]

Kulturdepartementet

- Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella
handlingsplan för mänskliga rättigheter
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-
skrift. [29]