

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 10 oktober 2002 att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av bestämmelserna om sekretess i skolan, främst med avseende på den dokumentation som förekommer i skolan och på 1999 års skollagskommittés förslag om en ny elevhälsa.

Chefsrådmannen Annika Sandström förordnades den 16 december 2002 som särskild utredare av chefen för Utbildningsdepartementet, statsrådet Thomas Östros.

Som experter har hovrättsassessorn Nils-Erik Elfstadius, undervisningsrådet AnnSofi Persson-Stenberg, förbundsjuristen Irene Reuterfors-Mattsson och departementssekreteraren Mikael Sandström medverkat från den 17 februari 2003 och chefsjuristen Ingegärd Hilborn från den 21 augusti 2003.

Kammarrättsassessorn Peder Liljeqvist har varit sekreterare.

Utredningen har tagit sig namnet Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan (U 2002:10).

Härmed överlämnar utredningen betänkandet Sekretess i elevernas intresse – Dokumentation, samverkan och integritet i skolan (SOU 2003:103).

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och betänkandet är därför skrivet i vi-form.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i november 2003

Annika Sandström

/ Peder Liljeqvist

Innehåll

Sammanfattning	11
-----------------------------	-----------

Författningsförslag	19
----------------------------------	-----------

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	19
--	----

ALLMÄN BAKGRUND

1 Utredningens arbete	27
------------------------------------	-----------

1.1 Utredningens direktiv.....	27
--------------------------------	----

1.2 Utredningsarbetet.....	28
----------------------------	----

2 Allmänt om skolväsendet	29
--	-----------

2.1 Offentligt skolväsende för barn och ungdom, m.m.	29
---	----

2.2 Offentligt skolväsende för vuxna.....	32
---	----

2.3 Fristående skolor m.m.....	33
--------------------------------	----

2.4 Särskilda utbildningsformer	33
---------------------------------------	----

3 Skolhälsovård och elevvård	35
---	-----------

3.1 Skolhälsovård	35
-------------------------	----

3.2 Elevvård	37
--------------------	----

3.2.1 Elevvårdens personal	38
----------------------------------	----

3.2.2 Elevvårdskonferensen m.m.	39
--------------------------------------	----

3.2.3 Åtgärdsprogram m.m.	40
--------------------------------	----

3.2.4 Sekretess inom elevvården.....	40
--------------------------------------	----

4	Dokumentationsskyldighet avseende enskilda elever.....	43
4.1	Skollagstiftningen.....	43
4.1.1	Grundskolan.....	44
4.1.2	Gymnasieskolan.....	45
4.2	Förvaltningslagen och kommunallagen.....	45
4.2.1	Anteckningsskyldighet.....	47
4.2.2	Motivering av och underrättelse om beslut.....	48
4.2.3	Något om allmänna förvaltningsrättsliga principer.....	49
4.3	Sekretesslagen.....	50
5	Handlingsoffentlighet och sekretess.....	53
5.1	Handlingsoffentlighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).....	53
5.1.1	Allmänna handlingar.....	53
5.1.2	Rätten att ta del av allmänna handlingar.....	58
5.1.3	Andra viktiga bestämmelser för handlingsoffentligheten.....	60
5.2	Handlingssekretess och tystnadsplikt (sekretess).....	61
5.2.1	Allmänt om sekretessens gränser.....	62
5.2.2	Allmänt om sekretessens skyddsintresse och styrka.....	63
5.2.3	Sekretess i skolverksamhet.....	65
5.2.4	Undantag från sekretess.....	69
6	Vissa pågående arbeten med skol- och sekretesslagstiftning.....	75
6.1	Elevhälsa (Elevvårdsutredningen m.m.).....	75
6.2	En ny skollag (1999 års skollagskommitté).....	76
6.3	Översyn av sekretesslagen (Offentlighets- och sekretesskommittén).....	76

VÅRA ÖVERVÄGANDEN

7	Dokumentation i skolan – förekomst och rättslig status.....	81
7.1	Resultatet av vår kartläggning	82
7.2	Ärende och andra viktiga begrepp i tryckfrihetsförordningen (TF)	84
7.2.1	Ärendebegreppet	85
7.2.2	Handlingar som ”på annat sätt färdigställts”	88
7.2.3	Minnesanteckningar m.m.....	90
7.2.4	Journaler.....	91
7.3	Dokument upprättade av skolan i elevvården	93
7.3.1	Protokoll och beslut m.m. i elevvårdsärenden.....	93
7.3.2	Åtgärdsprogram avseende särskilda stödåtgärder samt individuella handlingsplaner m.m.	95
7.3.3	Särskilda utredningar och tester i elevvården.....	96
7.3.4	Dokumentation och beslut i ärenden om tillrättaförande av elev m.m. (disciplinärenden)	98
7.3.5	Personalens journaler och andra anteckningar om elever.....	99
7.4	Dokument upprättade av skolan avseende studier	102
7.4.1	Betyg, omdömen om elever som inte når målen och skriftlig information vid utvecklingssamtal	102
7.4.2	Betygsunderlag och underlag för särskilda omdömen eller utvecklingssamtal	103
7.4.3	Individuella studieplaner, studieplanering och uppföljning av studieresultat.....	104
7.4.4	Personalens anteckningar om elever.....	105
7.5	Skriftväxling (inkomna eller upprättade brev m.m.)	106
7.5.1	Skriftväxling med utomstående	106
7.5.2	Skriftväxling inom myndigheten	107
7.6	Övriga dokument.....	109
7.6.1	Dokument som överlämnas vid skolbyten.....	109
7.6.2	Handlingar som framställs av elever (prov m.m.)	110
7.6.3	Individuella utvecklingsplaner	114
7.6.4	Diarier och andra liknande register	116

7.7	Registrering samt bevarande/gallring.....	117
7.7.1	Registrering och diarieföring?.....	117
7.7.2	Bevarande eller gallring?	118
7.8	Vår bedömning av behovet av nya sekretessregler.....	119
8	Sekretess inom elevhälsan m.m.	123
8.1	Sekretess och samarbete inom skolhälsovård och elevvård i dag	123
8.1.1	Personalkategorier inom skolhälsovård och elevvård	123
8.1.2	Sekretess inom skolhälsovården.....	125
8.1.3	Sekretess inom elevvården.....	130
8.1.4	Kunskapen inom skolan om sekretessreglerna (erfarenheter från vår enkätundersökning m.m.)	137
8.1.5	Vår bedömning av sekretess som hinder för samarbete inom en skolmyndighet	137
8.1.6	Vår bedömning av sekretess som hinder för samarbete mellan myndigheter m.m.....	143
8.2	Sekretess och samarbete inom den nya elevhälsan.....	145
8.2.1	Om elevhälsans inriktning.....	145
8.2.2	Personalkategorier inom elevhälsan.....	146
8.2.3	Behovet av samarbete inom skolan	147
8.2.4	Sekretess som integritetsskydd	148
8.2.5	Vår bedömning av behovet av nya sekretessregler....	150
8.2.6	Vårt förslag till ändring av skolsekretessen.....	158
8.2.7	Vårt förslag till ändring av hälso- och sjukvårdssekretessen.....	167
9	Sekretess vid Skolverkets tillsyn.....	171
9.1	Sekretess hos Skolverket.....	171
9.1.1	Generell sekretess i Skolverkets och andra myndigheters tillsynsverksamhet.....	171
9.1.2	Särskild sekretess hos Skolverket vid tillsyn över fristående skolor.....	173
9.2	Några exempel på särskild sekretess hos vissa andra statliga tillsynsmyndigheter.....	174
9.2.1	Socialstyrelsen	174

9.2.2	Sjöfartsverket	175
9.2.3	Datainspektionen.....	175
9.2.4	Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern.....	176
9.3	Vår bedömning av behovet av nya sekretessregler.....	177
9.4	Vårt förslag till ändring av sekretessreglerna	179
9.4.1	Uppgifter som bör omfattas av sekretess.....	179
9.4.2	Sekretessens styrka	182
9.4.3	En bestämmelse om enhetlig sekretess för alla uppgifter om personliga förhållanden i Skolverkets tillsyn.....	184
9.4.4	Tystnadsplikt som bryter meddelarfriheten	188
10	Skolan och personuppgiftslagen.....	191
10.1	Personuppgiftslagen.....	192
10.1.1	Allmänt om lagens tillämpningsområde.....	192
10.1.2	Förutsättningar för behandling av personuppgifter.....	193
10.1.3	Information och rättelse	195
10.1.4	Säkerheten vid behandling	196
10.1.5	Överföring av personuppgifter till tredje land.....	196
10.1.6	Anmälan till Datainspektionen m.m.	197
10.1.7	Sanktioner	198
10.2	Personuppgiftslagens betydelse för skolan	198
10.2.1	Skolornas möjligheter att behandla personuppgifter.....	199
10.2.2	Särskilt om känsliga personuppgifter i skolan	200
10.3	Vår bedömning av behovet av särskilda regler för skolverksamheten.....	201
11	Ikraftträdande	205
12	Konsekvenser av våra förslag	207
13	Författningskommentarer	209
	Förslaget till lag om ändringar i sekretesslagen (1980:100).....	209

BILAGOR

1	Kommittédirektiv 2002:130.....	215
2	Tilläggsdirektiv 2003:110.....	223
3	Förfrågan till rektorer samt bifogat frågeformulär	225
4	Förfrågan till skolchefer.....	233
5	Diagram över enkäten	235

Sammanfattning

Om uppdraget

Vi har haft i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) om sekretess i skolan och att se över vissa andra frågor som rör dokumentationen i skolan. Uppdraget har inte omfattat frågor om sekretess i förskoleverksamhet eller inom vuxenutbildningen och inte heller frågor om tystnadsplikt eller dokumentation inom de fristående skolorna. För att fullgöra vårt uppdrag har vi utrett:

- ❑ vad som från offentlighets- och sekretesssynpunkt gäller för den dokumentation om enskilda elever som förekommer i skolan och om dessa förhållanden föranleder ändrade sekretessregler,
- ❑ om sekretesslagen behöver ändras med anledning av Skollagskommitténs förslag om att införa en ny elevhälsa,
- ❑ om det behövs särskilda bestämmelser om sekretess i Skolverkets tillsynsverksamhet för uppgifter som lämnas av enskilda,
- ❑ om det med anledning av personuppgiftslagen behövs särskilda regler för användningen av datorer i skolan.

Dokumentation i skolan – förekomst och status

Vi har kartlagt den dokumentation avseende enskilda elever som förekommer i skolorna i dag samt analyserat i vilken utsträckning denna dokumentation är att anse som allmänna handlingar och om uppgifter som ingår i sådana handlingar är offentliga eller om de kan omfattas av sekretess. Vi redovisar i betänkandet våra slutsatser angående de skilda handlingarnas offentlighetsrättsliga status med utgångspunkt i en indelning i fyra kategorier; dokument upprättade av skolan inom elevvården, dokument upprättade av skolan avseende studier, skolornas interna och externa skriftväxling samt övriga

dokument (bl.a. uppsatser och andra handlingar som framställts av eleverna själva).

Vår övergripande bedömning av situationen är att det i skolan finns ett mycket stort antal skilda typer av handlingar om enskilda elever och att det ofta kan vara svårt för skolpersonalen att på ett korrekt sätt tillämpa offentlighets- och sekretesslagstiftningen vid hanteringen av dessa, ofta svårbedömda, handlingar. Vi är dessutom av den uppfattningen att de nya arbetsformer som har börjat tillämpas inom skolan, och som bl.a. innebär ökat dokumentationskrav för uppföljning och utvärdering av elevhälsan, sannolikt medför att allt fler känsliga uppgifter om elever kommer att hanteras av skolpersonalen. Även införandet av nya arbetsmetoder med mer individualiserad undervisning kommer sannolikt att leda till ökad dokumentation om elever. Betydelsen av att skolpersonal på ett korrekt sätt kan hantera elevinformation, inte minst i fråga om offentlighet och sekretess, kommer därför att öka.

Vår kartläggningen och analys visar emellertid inte på sådana problem med eller brister i sekretesslagstiftningen att det föranleder nya eller ändrade sekretessregler. Det vore däremot önskvärt att kommuner och skolmyndigheter i större utsträckning än i dag utfärdar allmänna råd eller andra generella anvisningar om hur dokumentationen i skolan skall hanteras. Även utökade utbildningsinsatser för att förbättra skolpersonalens kunskaper om offentlighets- och sekretesslagstiftningen bör övervägas.

Sekretess inom elevhälsan

Vi har kartlagt och analyserat vilka begränsningar i samarbetet mellan skolans olika personalkategorier som dagens sekretessbestämmelser kan medföra. Vi har också övervägt olika förslag till författningsändringar som kan underlätta samarbetet mellan de skilda yrkeskategorierna inom den nya elevhälsan och mellan dessa och övrig skolpersonal. I det sammanhanget har vi särskilt beaktat patientsäkerhetsperspektivet.

Sekretesslagens betydelse för samarbete inom skolverksamheten i dag

Enligt vår bedömning utgör den sekretess som i dag gäller *inom en skolmyndighet* inget rättsligt hinder mot samarbete internt *inom skolhälsovården* eller internt *inom elevvårdsverksamheten*. Trots av-

saknaden av sekretesshinder kan det i praktiken upplevas att sådana hinder för samarbete föreligger mellan de personalkategorier som arbetar med elevvårdsverksamhet. Sannolikt beror detta på att sekretesslagens bestämmelser är svårtillgängliga samtidigt som det finns en bristande kunskap om hur bestämmelserna skall tillämpas.

Däremot kan sekretess hindra samarbetet *mellan skolhälsovården och elevvården*. Främst gäller det överföring av information från skolhälsovård till elevvårdsverksamhet. De flesta problem kan dock enligt vår uppfattning lösas genom att samtycke inhämtas från elever och vårdnadshavare. Det finns dessutom vissa möjligheter att utbyta nödvändig information mellan dessa verksamhetsgrenar också i de fall samtycke saknas. En risk är dock att svårtillgängliga regler och bristande kunskap om hur de skall tillämpas leder till att de möjligheter som finns inte används fullt ut.

Det finns också rättsliga begränsningar av möjligheterna till samverkan *mellan skolmyndigheter* genom utbyte av uppgifter om enskilda elever. Även i dessa fall anser vi att de flesta svårigheter kan lösas genom att samtycke inhämtas från enskilda. Problem av större omfattning förekommer främst mellan skolmyndigheter (nämnder) inom en kommun. De problem som har direkt anknytning till sekretesslagens bestämmelser kommer dock att kunna lösas genom Offentlighets- och sekretesskommitténs nyligen lämnade förslag om lättnader i sekretessen mellan kommunala nämnder.

Nya bestämmelser om skolsekretess på grund av den nya elevhälsan

Enligt vår uppfattning är de grundläggande principer som gäller för sekretess inom skolverksamheten i dag ändamålsenliga även vid införandet av en ny elevhälsa. Bestämmelserna i sekretesslagen avseende sekretess i skolan bör dock generellt anpassas till den av Skollagskommittén föreslagna förändringen av verksamheterna, som i princip innebär en övergång från skolhälsovård och särskild elevvård till elevhälsa. Det i dag förekommande begreppet sekretess *hos psykolog eller kurator* (den särskilda elevvården) bör ersättas med sekretess i *elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, social eller specialpedagogisk insats eller omvårdnad*. Även specialpedagoger skall alltså i sekretesssammanhang ingå i vad som i dag benämns särskild elevvård. Begreppet sekretess i *elevvårdande verksamhet i övrigt* bör ersättas med sekretess i *särskild elevstödande verksamhet i övrigt*. Begreppet elevhälsoverksamhet bör alltså i sekretesslagen

vara förbehållet den verksamhet som bedrivs av elevhälsans personal. Begreppet elevvård bör inte finnas kvar i sekretesslagen.

Vi föreslår således att sekretess enligt 7 kap. 9 § första stycket sekretesslagen skall gälla i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola, för uppgift om enskilda personliga förhållanden i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, social eller specialpedagogisk insats eller omvårdnad, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men.

Sekretess skall enligt 7 kap. 9 § andra stycket gälla inom samma område för uppgift om enskilda personliga förhållanden i särskild elevstödande verksamhet i övrigt, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen skall inte gälla *beslut* i ärende om insatser i elevhälsoverksamhet eller annan särskild elevstödande verksamhet.

En sekretessbrytande bestämmelse om utlämnande av uppgifter från skolhälsovården till den övriga skolverksamheten

Skolhälsovården bör även i fortsättningen utgöra en i sekretesslagens mening självständig verksamhetsgren i förhållande till all skolverksamhet i övrigt. Mot bakgrund av den nya elevhälsans inriktning bör det införas utökade möjligheter att lämna uppgifter från skolhälsovården (elevhälsans medicinska verksamhetsgren) till övrig skolpersonal som arbetar med elevhälsa eller annan särskild elevstödande verksamhet. I sekretesslagens bestämmelser om sekretess inom hälso- och sjukvård skall begreppet *elevhälsoverksamhet som avser medicinsk insats eller omvårdnad* införas för att avgränsa den del av elevhälsan som motsvarar dagens skolhälsovård från annan hälso- och sjukvård.

Vi föreslår således att det i 7 kap. 1 § första stycket sekretesslagen anges att uppgifter om enskilda, utan hinder av hälso- och sjukvårdssekretess, skall få lämnas från elevhälsoverksamhet som avser medicinsk insats eller omvårdnad till annan elevhälsoverksamhet eller särskild elevstödande verksamhet i övrigt inom samma myndighet, om uppgiften behövs för att en elev skall få *nödvändigt* stöd. Bestämmelsen skall tillämpas mycket restriktivt och först när samtycke inte kan erhållas.

Ikraftträdande

Förslagen till ändringar av sekretessen i 7 kap. 1 § och 9 § första och andra styckena är direkt kopplade till de materiella förändringar av skollagen – om införandet av en ny elevhälsa – som nu bereds inom Regeringskansliet. Ändringarna bör därför träda i kraft samtidigt som de materiella bestämmelserna om elevhälsan.

Sekretess vid Skolverkets tillsyn

I dag saknar Skolverket helt möjlighet att sekretessbelägga integritetskänsliga uppgifter som enskilda lämnar direkt till verket i dess tillsynsverksamhet. Vi anser att Skolverket är i stort behov av att kunna sekretessbelägga sådana uppgifter som enskilda personer lämnar i samband med verkets tillsyn över såväl offentliga som fristående skolor. Utan en sådan möjlighet är det svårt för verket att på ett effektivt sätt bedriva tillsyn över landets offentliga och fristående skolor och den offentliga barnomsorgen i de fall uppgifter behövs från enskilda personer. Inte sällan kan dessa personer känna osäkerhet inför att lämna uppgifter om personliga förhållanden som sedan blir helt offentliga hos verket. Det kan leda till att viktiga uppgifter utelämnas i anmälningar och att Skolverkets utredningar blir ofullständiga. En annan besvärande konsekvens av dagens regler är att de personer som trots allt lämnar – ofta mycket känsliga – uppgifter om personliga förhållanden till Skolverket, kan lida men av att verket måste lämna ut uppgifterna när de efterfrågas av andra.

En enhetlig bestämmelse om sekretess i Skolverkets tillsynsverksamhet

I dag kan uppgifter sekretessbeläggas hos Skolverket med stöd av dels den generella bestämmelsen i 13 kap. 1 § sekretesslagen om överföring till tillsynsmyndigheter av den sekretess som gäller hos granskade och andra myndigheter, dels den särskilda bestämmelsen i 7 kap. 9 § sjätte stycket om sekretess för uppgifter från fristående skolor. I sin tillsynsverksamhet måste Skolverket därför tillämpa ett flertal olika sekretessbestämmelser beroende på vem som lämnat uppgifterna. Uppgifter i en och samma typ av handling kan dessutom, beroende på vem avsändaren är, omfattas av sekretess med olika skaderekvisit. Vem som har skickat in en handling till

Skolverket är också avgörande för om sekretessen omfattar samtliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden eller endast uppgifter om personliga förhållanden som förekommer i elevvårdsverksamhet. Att därutöver införa ytterligare en sekretessbestämmelse som Skolverket har att ta hänsyn till i tillsynsverksamheten, framstår för oss inte som en bra lösning för vare sig Skolverket eller de enskilda personer som vill orientera sig om vilken sekretess som gäller hos verket.

Vi anser i stället att samtliga uppgifter som förekommer hos Skolverket i dess tillsynsverksamhet skall omfattas av en och samma sekretess, oavsett om uppgifterna kommer från det offentliga skolväsendet eller barnomsorgen, från fristående skolor eller från enskilda personer. Sekretessen bör omfatta samtliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Även om vissa uppgifter i dag omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit hos Skolverket, är det enligt vår bedömning lämpligt att välja ett rakt skaderekvisit för den enhetliga sekretess som vi föreslår. Vår uppfattning är att känsliga uppgifter om elever och andra enskilda därigenom får ett tillräckligt starkt sekretesskydd.

Vi föreslår därför att det i sekretesslagen införs en ny bestämmelse som innebär att sekretess skall gälla hos Statens skolverk i verksamhet med tillsyn för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

En följd av förslaget blir dels att den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 9 § sjätte stycket sekretesslagen om sekretess hos Skolverket för uppgifter från fristående skolor upphör att gälla, dels att den generella bestämmelsen i 13 kap. 1 § om sekretess vid myndigheters tillsyn inte längre är tillämplig i Skolverkets tillsynsverksamhet.

Kvalificerad tystnadsplikt hos Skolverket

I dag gäller enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen tystnadsplikt som bryter meddelarfriheten – kvalificerad tystnadsplikt – för de sekretessbelagda uppgifter som förekommer hos Skolverket i tillsynsverksamheten. Undantag görs endast för uppgifter som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Vi anser att kvalificerad tystnadsplikt hos Skolverket i fortsättningen bör gälla för de uppgifter om personliga förhållanden som kan sekretessbeläggas enligt den nya bestämmelsen om

sekretess i verkets tillsynsverksamhet. Liksom i dag bör undantag dock göras för uppgifter som hänför sig till ett ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Undantag bör också göras för uppgifter som avser betyg eller skriftligt omdöme avseende studieresultat, dvs. sådana uppgifter som i dag inte omfattas av sekretess vare sig hos Skolverket eller inom det offentliga skolväsendet.

Ikraftträdande

Förslaget om sekretess i Skolverkets tillsynsverksamhet har ingen koppling till materiella bestämmelser om en ny elevhälsa. Bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 2005.

Skolan och personuppgiftslagen

När personuppgifter behandlas med datorstöd inom det offentliga skolväsendet måste det ske i överensstämmelse med bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), eftersom det inte finns någon särskild registerförfattning för skolverksamheten. En förutsättning för att personuppgifter alls skall få behandlas i skolan är därför att sådan behandling är tillåten enligt särskilda bestämmelser i personuppgiftslagen eller att samtycke inhämtas av de registrerade personerna. Personuppgifter får utan samtycke behandlas i skolan på de i lagen angivna grunderna om det är nödvändigt för att en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna fullföljas eller för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet. Under förutsättning att skolorna följer de krav på behandling av personuppgifter som uppställs i personuppgiftslagen – bl.a. om hur uppgifter får användas och att information skall lämnas till de registrerade – finns det således inga hinder för skolorna att utan samtycke använda sig av datorstöd i verksamheten och registrera personuppgifter som *inte* är känsliga i personuppgiftslagens mening.

Med känsliga personuppgifter avses dels uppgifter som avslöjar bl.a. etniskt ursprung, politiska åsikter eller religiös övertygelse, dels uppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Inom ramen för ett elevvårdsärende får sådana känsliga personuppgifter behandlas av en skolmyndighet även utan samtycke om det sker i löpande text – exempelvis i beslut, protokoll, rapporter eller åtgärdsprogram som upprättas med hjälp av ordbehandling – och om det är nödvändigt

för ärendets handläggning. Uppgifter om etniskt ursprung får dessutom behandlas utan samtycke om det behövs för att tillgodose elevers rätt till modersmålsundervisning. För att känsliga personuppgifter skall få behandlas med datorstöd i andra fall än de nu nämnda krävs emellertid att samtycke inhämtas från berörda elever eller deras vårdnadshavare eller att sådan behandling ges särskilt författningsstöd. Registrering av uppgifter om elevers hälsa – och i vissa fall om deras religiösa övertygelse – kan behövas t.ex. för att hantera frågor om elevers rätt till särskild mat eller önskemål att avstå från idrottsundervisning. Vi anser emellertid att sådan registrering av känsliga personuppgifter endast bör förekomma om det finns ett uttryckligt samtycke från den enskilde eleven eller dennes vårdnadshavare. Samtycke bör också krävas för behandling av andra känsliga personuppgifter, om det över huvud taget finns skäl att behandla sådana uppgifter i skolan.

Enligt vår bedömning behövs därför ingen särskild författningsreglering om behandling av personuppgifter i skolan.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) dels att 7 kap. 1 och 9 §§ och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 kap. 45 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 §

Sekretess gäller, om inte annat följer av 2 §, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, såsom rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, insemination, befruktning utanför kroppen, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering, omskärelse, åtgärder mot smittsamma sjukdomar, och ärenden hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet.

Sekretess gäller, om inte annat följer av 2 §, inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, såsom rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, insemination, befruktning utanför kroppen, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering, omskärelse, åtgärder mot smittsamma sjukdomar, och ärenden hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet.

Utan hinder av sekretess inom hälso- och sjukvården får uppgift om enskild lämnas från sådan elevhälsoverksamhet som avser medicinsk insats eller omvårdnad till annan elevhälsoverksamhet eller särskild elevstödjande verksamhet i övrigt inom samma myndighet, om uppgiften behövs för att en elev skall få nödvändigt stöd.

Sekretess enligt första stycket gäller också i sådan verksamhet hos myndighet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård.

Sekretess gäller i verksamhet som avser omhändertagande av patientjournal inom enskild hälso- och sjukvård för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till hälso- och sjukvårdspersonal om uppgiften behövs för vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

En landstingskommunal eller kommunal myndighet som bedriver verksamhet som avses i första stycket får lämna uppgift till annan sådan myndighet för forskning och framställning av statistik eller för administration på verksamhetsområdet, om det inte kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Vidare får utan hinder av sekretessen uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagen (1984:1140) om insemination, lagen (1988:711) om befruktning utanför kroppen, lagen (1988:1473) om undersökning beträffande HIV-smitta i brottmål, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård och smittskyddslagen (1988:1472).

9 §

Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, *särskolan*, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola för uppgift som hänför sig till psyko-

Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, *grundsärskolan*, gymnasieskolan, *gymnasiesärskolan*, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola för uppgift om

logisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller på samma område dels *i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt* för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i *elevvårdsärende* eller i annat ärende som nu har nämnts.

Sekretess gäller på samma område i annat fall än som avses i första och andra styckena för uppgift om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller inom utbildningsväsendet i övrigt för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller syofunktionär, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Dessutom gäller inom arbetsmarknadsutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, vuxenutbildningen för utvecklingsstörda, svenskundervisningen för invandrare (sfi) och folkhögskolan sekretess i annan elevvårdande verksamhet för uppgift

enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, social eller specialpedagogisk insats eller omvårdnad, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Sekretess gäller på samma område dels för uppgift om enskilds personliga förhållanden *i särskild elevstödande verksamhet i övrigt*, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i *ärende om insatser i elevhälsoverksamhet eller annan särskild elevstödande verksamhet* eller i annat ärende som nu har nämnts.

om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i specialpedagogisk stödverksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller hos Statens skolverk i verksamhet som avser tillsyn över utbildning vid skolor med enskild huvudman (fristående skolor) för uppgift som härrör från skolans elevvårdande verksamhet och som gäller enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Samma sekretess gäller i nämnda tillsynsverksamhet för uppgift som hänför sig till en fråga om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier. Sekretessen enligt detta stycke gäller dock inte Statens skolverks beslut i ett ärende.

Sekretess gäller i skolbarnsomsorgen för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Sekretess gäller i samma verksamhet för annan uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

45 §

Sekretess gäller i Statens skolverks verksamhet med tillsyn för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte Statens skolverks beslut i ett ärende.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Nuvarande lydelse

16 kap.

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

7 kap. 40 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om vård utan samtycke

8 kap. 3 §, 4 § andra stycket första meningen, 5 § första stycket 2 eller 6 § första stycket 2

*Föreslagen lydelse***16 kap.**

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

7 kap. 40 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om vård utan samtycke

7 kap. 45 §

såvitt avser uppgift som hänför sig till annat än betyg eller omdöme avseende studieresultat eller ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier

8 kap. 3 §, 4 § andra stycket första meningen, 5 § första stycket 2 eller 6 § första stycket 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005 i fråga om 7 kap. 9 § sjätte stycket och 45 § samt 16 kap. 1 §. I övrigt träder lagen i kraft den...

ALLMÄN BAKGRUND

1 Utredningens arbete

1.1 Utredningens direktiv

Vårt uppdrag innebär att vi skall göra en översyn av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) om sekretess i skolan. Denna översyn skall omfatta vad som från offentlighets- och sekretesssynpunkt gäller för den dokumentation om enskilda som finns i skolan, om det finns behov av förändrade sekretessregler med anledning av Skollagskommittén förslag om att införa en ny elevhälsa samt vissa frågor om sekretess i Skolverkets tillsynsverksamhet.

I arbetet med dokumentationen i skolan skall vi göra en kartläggning av den dokumentation avseende enskilda elever som förekommer i skolorna i dag, analysera i vilken utsträckning denna dokumentation är att anse som allmänna handlingar och om uppgifter som ingår i sådana handlingar är offentliga eller om de kan omfattas av sekretess. Utifrån vår kartläggning och analys skall vi lämna de förslag till ändringar i sekretesslagen som vi anser påkallade. Som ett led i vårt arbete med dokumentationen i skolan skall vi också utreda om det behövs särskilda regler för skolornas användande av datorer med anledning av personuppgiftslagen och dataskyddsdirektivet.

Vårt uppdrag att se över sekretessen med anledning av förslaget om en ny elevhälsa innebär att vi skall kartlägga och analysera de begränsningar i samarbetet mellan skolans olika personalkategorier som dagens sekretessbestämmelser kan medföra. Vi skall också lämna förslag på författningsändringar som kan underlätta samarbetet mellan de skilda yrkeskategorierna inom den nya elevhälsan och med övrig skolpersonal. I det sammanhanget skall vi särskilt beakta patientsäkerhetsperspektivet.

I dag saknar Skolverket möjlighet att sekretessbelägga integritetskänsliga uppgifter som enskilda lämnar direkt till verket i dess tillsynsverksamhet, vilket kan leda till att väsentliga uppgifter utelämnas i anmälningar och att utredningar blir ofullständiga. Vi skall

därför utreda om det behövs och är möjligt att ändra sekretesslagstiftningen så att Skolverket kan sekretessbelägga uppgifter som lämnas av enskilda.

Vårt uppdrag har inte omfattat frågor om tystnadsplikt eller hantering av dokument i verksamhet vid de fristående skolorna. Det har inte heller ingått i vårt uppdrag att se över frågor om sekretess i förskoleverksamhet eller inom vuxenutbildningen.

Direktiven i sin helhet framgår av *bilagorna 1 och 2*.

1.2 Utredningsarbetet

Vårt arbete har bedrivits med målsättningen att på ett så fullständigt sätt som uppdragets ram tillåtit utreda vilka problem som dagens sekretessregler kan medföra för skolverksamheten och vilka svårigheter som kan uppstå på grund av det förslag som finns om att införa en ny elevhälsa. Mot den bakgrunden har vi presenterat vår bedömning av dagens situation samt föreslagit de förändringar av sekretesslagstiftningen som vi anser behövs för att så långt möjligt underlätta det nödvändiga samarbetet mellan skolans personalkategorier, utan att det äventyrar elever och andra enskildas rätt till integritet och behov av skydd mot att känsliga uppgifter om dem sprids till fler personer än nödvändigt.

Vid sidan av den omfattande information från bl.a. Riksdagens ombudsmän, domstolar och skolmyndigheter som vi haft tillgång till, har vi under perioden februari till oktober 2003 hållit sex sammanträden inom utredningen. Vi har därvid utnyttjat den särskilda kunskap som experterna besitter och som finns hos de myndigheter m.m. som dessa har företrätt; Utbildningsdepartementet, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling samt Svenska Kommunförbundet. Vi har därutöver haft ett löpande samrådsförfarande med Offentlighets- och sekretesskommittén samt sammanträffat eller på annat sätt haft kontakter med företrädare för Socialstyrelsen, Specialskolemyndigheten, Specialpedagogiska institutet, Sveriges psykologförbund och Statens institut för särskilt utbildningsstöd. Vi har också genom enkäter och frågeformulär, se *bilagorna 3 och 4*, samlat in för vårt arbete värdefull information från skilda personalkategorier vid ett urval av landets skolor (totalt drygt 260 anställda vid 56 skolor) samt från skolchefer eller motsvarande i ett urval av landets kommuner.

2 Allmänt om skolväsendet

Den utbildning som bedrivs i olika former i samhället, och som är offentligt reglerad, kan sammanfattas under benämningen utbildningsväsendet. Hit hör såväl grundskola och gymnasieskola som högskola och universitet. I detta sammanhang är det de skolformer som regleras i skollagen (1985:1100) – och som gemensamt brukar benämnas skolväsendet – som är av intresse. Skolväsendet innefattar i huvudsak *det offentliga skolväsendet*, med utbildning såväl för barn och ungdom som för vuxna (dock inte högskolor och universitet), *fristående skolor* samt vissa *särskilda utbildningsformer*. Nedan följer en mycket kortfattad redovisning av de olika skolformerna inom skolväsendet samt den grundläggande reglering i skollagen, skolformsförordningar och förordningar om läroplaner m.m, som gäller för dessa.

2.1 Offentligt skolväsende för barn och ungdom, m.m.

Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom utgörs enligt 1 kap. 1 § skollagen av skolformerna förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt de motsvarande skolformerna särskola, specialskola och sameskola. Utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom är en rättighet för alla. Det allmänna anordnar dessutom pedagogisk verksamhet för barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, vilka emellertid inte utgör skolformer i det offentliga skolväsendet.

En grundprincip enligt skollagen är att alla barn och ungdomar skall ha lika tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, oberoende av kön, geografisk hemvist eller sociala och ekonomiska förhållanden. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig i hela landet.

Förskoleklass

Varje barn som är bosatt i Sverige har rätt att av sin hemkommun få en plats anvisad i förskoleklass fr.o.m. höstterminen det år då de fyller sex år. Rättigheten gäller till dess att barnet skall fullgöra sin skolplikt, dvs. då han eller hon skall börja i grundskolan eller i motsvarande skolform. Kommunerna är huvudmän för förskoleklasserna, som skall vara avgiftsfria minst 15 timmar i veckan. Bestämmelser om förskoleklasserna finns i 2 b kap. skollagen och i 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet.

Grundskola

För barn gäller skolplikt från det kalenderår de fyller sju år till det kalenderår de fyller sexton år. Skolplikten skall fullgöras i grundskolan eller i någon av de i skollagen utpekade motsvarande utbildningsformerna (särskola, specialskola, sameskola eller fristående skola). Grundskolan har nio årskurser och skall ge eleverna de kunskaper och färdigheter som behövs för deltagande i samhällslivet. Utbildningen skall kunna ligga till grund för fortsatt utbildning i gymnasieskola. Kommunerna är huvudmän för grundskolan. Bestämmelser om grundskolan finns huvudsakligen i 4 kap. skollagen, grundskoleförordningen (1994:1194) och 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet.

Gymnasieskola

För ungdomars vidareutbildning efter fullgjord skolplikt i grundskola eller motsvarande finns den, som huvudregel, treåriga gymnasieskolan. Huvudmän för gymnasieskolan, som skall vara avgiftsfri, är kommuner eller landsting. Gymnasieskolan skall fungera som grund för fortsatt utbildning på högskolenivå och för yrkesverksamhet. Utbildningen kan fullgöras på dels nationella program, dels specialutformade eller individuellt utformade program för elever som inte tagits in på ett nationellt program. Bestämmelser om gymnasieskolan finns huvudsakligen i 5 kap. skollagen, gymnasieförordningen (1992:394) och i regeringens program mål för gymnasieskolans nationella program.

Övriga skolformer

Vid sidan av främst den vanliga grundskolan finns vissa särskilda skolformer, som alla omfattas av 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet.

Särskolan skall ge utvecklingsstörda barn och ungdomar en anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan och gymnasieskolan. Kommunerna är huvudmän för särskolan, men landstingen kan efter överenskommelse ha ansvaret för viss utbildning. Bestämmelser finns huvudsakligen i 6 kap. skollagen, i särskoleförordningen (1995:206) samt, såvitt avser gymnasial utbildning, i regeringens program mål för gymnasiesärskolans nationella program.

Specialskolan skall ge barn och ungdomar med dövhet eller hörselskada en anpassad utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den som ges i grundskolan. Staten är huvudman för specialskolan. Bestämmelser finns huvudsakligen i 7 kap. skollagen och i specialskoleförordningen (1995:401).

Sameskolan skall ge samers barn en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen t.o.m. årskurs sex i grundskolan. Liksom för specialskolan är staten huvudman för sameskolan. Bestämmelser finns huvudsakligen i 8 kap. skollagen och i sameskoleförordningen (1995:205).

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utgör inte egna skolformer, men regleringen finns ändå i 2 a kap. skollagen.

Kommunerna svarar för att *förskoleverksamhet* – i form av förskola, familjedaghem och kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola) – finns för barn som inte går i skolan. Verksamheten kan också anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer.

Även för *skolbarnsomsorgen* har kommunerna ansvaret. Den avser barn t.o.m. tolv års ålder som går i skolan, och bedrivs i form av fritidshem, familjedaghem eller öppen fritidsverksamhet. Barn har rätt till skolbarnsomsorg den del av dagen då de inte går i skolan samt under lov. Också skolbarnsomsorg kan skötas av enskilda.

2.2 Offentligt skolväsende för vuxna

Det offentliga skolväsendet för vuxna utgörs enligt 1 kap. 8 § skollagen av skolformerna kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och svenska för invandrare (sfi). Syftet med vuxenutbildningen är att vuxna skall få tillfälle att i överensstämmelse med individuella önskemål komplettera sin utbildning. De vuxna som har minst utbildning skall prioriteras för att kunna stärka sin ställning i bl.a. arbetslivet.

Kommunal vuxenutbildning (komvux)

Komvux bedrivs av kommuner eller landsting och består av grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning samt av påbyggnadsutbildning. Utbildningen skall som huvudregel vara avgiftsfri. Vuxna som saknar färdigheter motsvarande grundskolan har rätt att fr.o.m. 20 års ålder delta i den grundläggande vuxenutbildningen. Bestämmelser om komvux finns huvudsakligen i 11 kap. skollagen, förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning och 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna .

Vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux)

För vuxna som är utvecklingsstörda finns särvux i stället för komvux. Kommunerna är huvudmän för särvux, men landstingen kan efter överenskommelse ansvara för viss utbildning. Utbildningen skall vara avgiftsfri. Bestämmelser om särvux finns huvudsakligen i 12 kap. skollagen och i förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda. Dessutom gäller 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna.

Svenskundervisning för invandrare (sfi)

Kommunerna är skyldiga att erbjuda vuxna invandrare avgiftsfri utbildning som ger grundläggande kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället. Bestämmelser om sfi finns huvudsakligen i 13 kap. skollagen och i förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare.

2.3 Fristående skolor m.m.

Motsvarighet till förskoleklass

Sådan utbildning som motsvarar förskoleklassen inom det offentliga skolväsendet får bedrivas yrkesmässigt av enskilda, dvs. bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser och enskilda individer. Enskild förskoleklassutbildning kan bedrivas särskilt eller inom verksamheten för en fristående skola som motsvarar grundskolan. Utbildningen skall vara godkänd av kommunen där den skall bedrivas eller, i fråga om fristående skolor, av Statens skolverk. Bestämmelser om enskild förskoleklass finns i 2 b kap. skollagen.

Motsvarighet till grundskola och gymnasieskola

Skolplikt kan fullgöras i en fristående skola – dvs. en skola som drivs av en enskild huvudman – som motsvarar grundskolan, särskolan eller specialskolan inom det offentliga skolväsendet. Statens skolverk prövar godkännande av motsvarigheten till grundskola och särskola, medan Styrelsen för specialskolan prövar godkännande av specialskolornas motsvarighet. Fristående skolor kan även bedriva utbildning motsvarande den som ges i gymnasieskolan inom det offentliga skolväsendet. Utbildning i de fristående skolor som får bidrag från det offentliga skall vara avgiftsfri för eleverna. Bestämmelser om fristående skolor finns i 9 kap. skollagen.

2.4 Särskilda utbildningsformer

Under vissa förutsättning kan utbildning bedrivas i särskilda former enligt 10 kap. skollagen.

En internatskola kan ges ställning av *riksinternatskola* efter särskilt beslut av regeringen. Utbildningen i sådana skolor, som kan drivas av kommunerna eller av enskilda, kan motsvara grundskola eller gymnasieskola och skall i första hand avse utlandssvenska elever.

För skolpliktiga barn och ungdomar som vistas *på särskilda ungdomshem* enligt 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga – s.k. § 12-hem – skall utbildning motsvarande grundskolan anordnas vid ungdomshemmet om skolplikten inte lämpligen kan fullgöras på annat sätt.

Elever i grundskola eller motsvarande som på grund av sjukdom eller av liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete, skall få *särskild undervisning*. Sådan undervisning kan bedrivas exempelvis på sjukhus eller i det egna hemmet.

3 Skolhälsovård och elevvård

Elevvård som begrepp är inte helt entydigt bestämt, men i vid mening innefattar det såväl skolhälsovården som annan verksamhet med syfte att vid sidan av den vanliga undervisningen särskilt stödja och hjälpa elever. I vissa sammanhang inkluderas dock inte skolhälsovården när det talas om elevvård, exempelvis vid tillämpning av sekretesslagen då skolhälsovården anses utgöra ett eget verksamhetsområde skilt från elevvårdande verksamhet.

Skolhälsovård har en längre historia än elevvården i övrigt. Medan skolhälsovården kan sägas ha inletts redan under första halvan av 1800-talet i och med att vissa läroverk anlidade skolläkare, förekom elevvård som begrepp för särskilda insatser inom skolan inte förrän på 1950-talet. I dag regleras skolhälsovården i bl.a. skollagen (1985:1100), medan övriga elevvårdande verksamheter helt kort regleras eller omnämns i bl.a. skolformsförordningar och läroplaner. Nedan följer en kort redovisning av regleringen och förekomsten av skolhälsovård och annan elevvård i skolan i dag.¹

3.1 Skolhälsovård

Skolhälsovården kan sägas omfatta de medicinska insatserna inom elevvården i vid bemärkelse. Den är en del av såväl den allmänna hälso- och sjukvården som skolväsendet och lyder därför under två skilda regelsystem. För det första finns en omfattande reglering i främst hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. I dessa lagar och andra kompletterande författningar finns bestämmelser om

¹ För en utförligare genomgång, se bl.a.

- Elevvårdsutredningens betänkande *Från dubbla spår till Elevhälsa – i en skola som främjar lust att lära, hälsa och utveckling* (SOU 2000:19)

- 1999 års skollagskommittés betänkande *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121)

bl.a. utförandet av vård, dokumentation i form av journalföring, tystnadsplikt i privat verksamhet samt tillsyn. För det andra finns bestämmelser i 14 kap. skollagen, som bl.a. reglerar verksamhetens ändamål samt kravet på återkommande hälsokontroller. Till skillnad från den övriga skolverksamheten står skolhälsovården och dess personal – det skall enligt skollagen finnas både skolläkare och skolsköterska – under såväl Skolverkets som Socialstyrelsens tillsyn. Personalen har också ett särskilt yrkesansvar enligt hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Ofta medverkar skolhälsovårdens personal i det löpande elevvårdande arbetet i skolorna, även om det synes vara ovanligt att skolläkare deltar i elevvårdskonferenser (se avsnitt 3.2.1).

Av 14 kap. skollagen framgår att skolhälsovård skall anordnas för elever i förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan. Vården skall i första hand vara förebyggande och den har till ändamål att följa elevernas utveckling och hälsa samt verka för sunda levnadsvanor. Skolhälsovården skall omfatta hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser, t.ex. vid olycksfall eller akuta insjuknanden. Elever i grundskolan och motsvarande skolformer skall erbjudas att genomgå minst tre allmänna hälsokontroller jämnt fördelade under skoltiden. De skall därutöver erbjudas kontroller av syn och hörsel. För elever i gymnasieskolan gäller att de skall ha möjlighet att genomgå minst en allmän hälsokontroll.

I princip är hälsokontrollerna frivilliga, men för elever i grundskolan gäller att tvångsvisa undersökningar kan bli aktuella om skolläkaren på förekommen anledning, t.ex. för att hindra spridning av smittsamma sjukdomar, anser att en elev behöver undersökas särskilt. I praktiken är det dock mycket sällsynt att undersökningar sker med tvång.

Sekretess inom skolhälsovården regleras i 7 kap. 1, 3 och 6 §§ sekretesslagen, dvs. samma bestämmelser som gäller för hälso- och sjukvård i allmänhet. För skolverksamheten i övrigt – och då även för psykologisk utredning, trots att legitimerade skolpsykologer i det avseendet lyder under hälso- och sjukvårdslagstiftningen – gäller bestämmelserna om skolsekretess i 7 kap. 9 §. Skolhälsovården utgör också ett eget verksamhetsområde inom skolan, vilket innebär att sekretess gäller mellan å ena sidan skolläkare/skolsköterska och å andra sidan annan skolpersonal. Frågor om sekretess inom skolhälsovården behandlas mer utförligt i avsnitt 5.2 och 8.1.2.

3.2 Elevvård

I skolverksamhet är elevvård ett begrepp som omfattar ett stort antal åtgärder och aktiviteter vid sidan av den vanliga och egentliga undervisningen. Någon legaldefinition av begreppet finns inte och det saknas också uttryckliga bestämmelser om vilka personalgrupper som har elevvårdande uppgifter. I 1 kap. 2 § skollagen anges emellertid att skolan skall "främja elevernas harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedborgare". I direktiven till Elevvårdsutredningen uttalade regeringen att elevvården i vid mening är en pedagogisk fråga som är skolans angelägenhet och som innefattar "alla insatser som görs för att eleven skall må bra".²

I mer utvidgad betydelse torde elevvård kunna sägas innefatta samtliga de åtgärder som, vid sidan av den vanliga pedagogiska undervisningen, vidtas från skolans sida för att stödja elevernas utveckling i fråga om teoretisk eller praktisk ämneskunskap och social samvaro samt deras allmänna psykiska och fysiska välmående. En kort redogörelse för den medicinska vård och behandling som åligger den författningsmässigt avgränsade skolhälsovården finns i avsnitt 3.1. I 1969 års läroplan för grundskolan angavs följande om elevvård (motvarande skrivningar finns inte i dag, men det torde fortfarande kunna vara en i många stycken relevant beskrivning av elevvården):³

Allmänt innebär elevvård att skolan skall söka hjälpa varje elev att lära känna sig själv, att på egen hand bilda sig en uppfattning om de uppgifter som skola och samhälle ställer, att komma till rätta med personliga problem och så långt möjligt utveckla sina olika egenskaper. (---) I mer avgränsad mening innefattar elevvården skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde. I de fall sådana situationer ändå uppstår, omfattar den därjämte mera speciella åtgärder i avsikt att komma tillrätta med skolsvårigheterna.

Bortsett från skolläkare och skolsköterskor, kan den egentliga elevvårdande personalen sägas utgöras av främst skolpsykologer och kuratorer, men också av specialpedagoger. Även andra personalkategorier ingår emellertid ofta, eller till och med regelmässigt, som en del i den faktiska elevvården. Såväl rektor och klassföreståndare som övrig skolpersonal har elevvårdande uppgifter i de fall deras kontakter med elever, som i något avseende har problem i skolan, handlar om annat än den vanliga undervisningen, t.ex. i samband

² Regeringens kommittédirektiv *Utredning om elevvård – skolhälsovård* (dir. 1998:59)

³ Jfr SOU 2002:121, s. 352

med åtgärder för särskilt undervisningsstöd och i fall av mobbning m.m. Den närmare författningsregleringen av elevvårdande verksamhet inskränker sig till bestämmelser om elevvårdskonferenser, åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd och skolhälsovårdens uppgifter.

3.2.1 Elevvårdens personal

Som nämns ovan ingår ett flertal personalkategorier i den elevvårdande verksamheten. I mer vidsträckt mening kan elevvården i princip komma innefatta alla som arbetar med elever vid en skola. De yrkeskategorier som främst är aktuella är dock följande:⁴ *skolsköterskor* som utreder somatiska och psykosomatiska svårigheter och ansvarar för övriga medicinska kontakter, *skolläkare* som gör medicinska undersökningar och utredningar och ordinerar behandling, *skolpsykologer* som utreder elever med psykologiska problem och utför vissa psykologiska tester, *skolkuratorer* som utreder och hjälper elever med sociala och känslomässiga problem, *specialpedagoger* som utreder elever med pedagogiska svårigheter och som utför pedagogiska tester, samt *studie- och yrkesvägledare* som vägleder elever i studievalsfrågor. Förutom dessa arbetsuppgifter med enskilda elever utför samtliga yrkeskategorier också arbete med elever på gruppnivå samt mer strukturella uppgifter avseende t.ex. den allmänna lärandemiljön i skolan.

Utöver de nu nämnda yrkesgrupperna är *rektor*, i egenskap av högsta ansvarig för den faktiska verksamheten, regelmässigt involverad i all elevvårdande verksamhet vid en skola. Dessutom är *klassföreståndare* och *annan personal* med daglig och nära kontakt med eleverna ofta direkt berörda i olika elevvårdsfrågor.

Det kan noteras att Skolverket vid framtagning av statistik för elevvårdens kostnader utgår från lönekostnaderna för skolläkare, skolsköterska, skolpsykolog och skolkurator. I det sammanhanget anses alltså specialpedagoger och studie- och yrkesvägledare inte ingå i elevvårdens personal.

Värt att nämna i detta sammanhang är också att skolläkare och skolsköterskor alltid bedriver sin verksamhet inom ramen för två skilda regelverk, nämligen skollagstiftningen och lagstiftningen om hälso- och sjukvård. Detsamma gäller dessutom för legitimerade psykologer och psykoterapeuter, till den del de utreder, vårdar eller

⁴ SOU 2000:19, s. 115 f

behandlar elever. För den övriga skolpersonalen är det endast skollagstiftningen som är aktuell i den elevvårdande verksamheten.

3.2.2 Elevvårdskonferensen m.m.

Av 3 kap. grundskoleförordningen framgår att det för behandling av elevvårdsfrågor skall finnas en elevvårdskonferens för rektorns arbetsområde. Som ledamöter i konferensen skall rektor, företrädare för elevvården samt berörd klassföreståndare och annan berörd personal ingå. Rektor beslutar om den närmare sammansättningen och även andra än ledamöter kan få närvara och yttra sig. Motsvarande bestämmelser om elevvårdskonferens finns även för särskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Vid elevvårdskonferensen skall följaktligen elevvårdsfrågor diskuteras, beslutas och på annat sätt behandlas. Det kan i detta sammanhang noteras att kollektivt beslutsfattande av konferensen inte är tillåtet i ärenden som efter delegation av ansvarig kommunal nämnd skall beslutas av tjänsteman, vanligtvis rektor.⁵ Vad som behandlas av elevvårdskonferensen är frågor om enskilda elever eller grupper av elever avseende t.ex. stödundervisning, studiehandledning, specialpedagogiskt stöd, placering i särskild undervisningsgrupp, anpassad studiegång, stödsamtal hos kurator eller utredning hos psykolog. Vissa av de nämnda åtgärderna finns övergripande reglerade i skollagsförfattningarna, medan andra åtgärder inte alls regleras i författning. Praktiska erfarenheter har visat att skolorna arbetar mycket olika med elevvårdskonferenser i fråga om såväl när och hur ofta konferensen sammanträder, som vilka som deltar och vad som avhandlas.⁶

I den faktiska skolverksamheten förekommer regelbundna möten mellan elevvårdspersonal vid sidan av elevvårdskonferenserna. Flerparten av skolornas elevvårdsteam synes ha återkommande elevvårdsgruppmöten med rektor, skolsköterska, specialpedagog, kurator, syo-funktionär och psykolog. Därutöver är det vanligt att klassföreståndare och annan skolpersonal som ingår i olika arbetslag håller möten där enskilda elevers utveckling diskuteras.⁷

⁵ Se 6 kap. 33 § kommunallagen samt t.ex. JO-beslut 2002-05-28, dnr 848-2002

⁶ SOU 2000:19, s. 110 f

⁷ A.a, s. 112 f

3.2.3 Åtgärdsprogram m.m.

För gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan gäller att ett särskilt åtgärdsprogram under vissa förutsättningar skall upprättas avseende en enskild elev. Det är rektors ansvar att detta sker om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, dennes vårdnadshavare eller på annat sätt har framkommit att eleven behöver särskilda stödåtgärder.

I skolförfattningarna har särskilda åtgärdsprogram en framskjuten plats i den elevvårdande verksamheten. Undersökningar har emellertid visat att det i praktiken finns stora variationer mellan skolor i fråga om när och hur ofta åtgärdsprogram upprättas.⁸ En viktig del av det grundläggande elevvårdande arbetet utförs genom den relation till elever som t.ex. klassföreståndare och mentorer har. Det är ofta dessa personer, med en generell överblick över eleverna, som har ett grundläggande ansvar för att uppmärksamma svårigheter och tala med elever och andra berörda för att förhindra problem. I vissa fall kan detta arbete leda till upprättande av åtgärdsprogram.

3.2.4 Sekretess inom elevvården

Personal inom offentlig skolhälsovård omfattas av sekretess för hälso- och sjukvårdspersonal enligt bl.a. 7 kap. 1 § sekretesslagen och utgör i sekretesshänseende ett eget verksamhetsområde (se avsnitt 3.1). För den övriga skolpersonalen i offentliga skolor finns gemensamma bestämmelser om sekretess i elevvårdande verksamhet i 7 kap. 9 § sekretesslagen. För psykologisk undersökning och behandling samt för annan verksamhet hos psykolog eller kurator gäller sträng sekretess, motsvarande den sekretess som gäller inom hälso- och sjukvården. I elevvårdande verksamhet i övrigt gäller en svagare sekretess. Att skolhälsovården utgör ett eget verksamhetsområde inom skolan innebär att sekretess gäller mellan å ena sidan skolläkare/skolsköterska och å andra sidan annan skolpersonal, även om de ingår i ett och samma elevvårdsteam. Däremot gäller ingen sekretess inom skolhälsovården och inte heller mellan de personalgrupper som arbetar med övriga elevvårdsfrågor i en skola.

Det bör noteras att sekretesslagens bestämmelser om elevvårdande verksamhet enligt förarbetena⁹ endast avser elevvården i den

⁸ A.a, s. 113 f

⁹ Prop. 1979/80:2 del A, *Förslag till ny sekretesslag*, s. 194 f

mer avgränsade mening som redovisades i 1969 års läroplan för grundskolan (jfr under huvudrubriken till avsnitt 3.2). Sekretessen omfattar alltså uppgifter i skolans arbete med att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven och de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma tillrätta med skolsvårigheterna. Frågor om sekretess i elevvårdande verksamhet behandlas mer utförligt i avsnitt 5.2 och 8.1.3.

4 Dokumentationsskyldighet avseende enskilda elever

I skolverksamheten förekommer en omfattande dokumentation som rör enskilda elever. Till stora delar är det fråga om dokumentation som skolorna inte direkt kan påverka, t.ex. handlingar från utomstående, eller som de inte enligt lagstiftning är skyldiga att upprätta, t.ex. anteckningar som klassföreståndare gör som ett led i den dagliga undervisningen. Det finns emellertid i såväl den särskilda skollagstiftningen som den mer allmänna förvaltningslagstiftningen vissa författningsreglerade och uttryckliga krav på skolor att dokumentera handläggningen i verksamhet som rör enskilda elever. Nedan följer en kort redovisning av de viktigaste tvingande författningsreglerna om skriftlig dokumentation avseende enskilda elever.¹ De aktuella bestämmelserna återfinns i skollagstiftningen, kommunallagen (1991:900), förvaltningslagen (1986:223) och sekretesslagen (1980:100). Bestämmelser som reglerar journalföring och annan dokumentation inom skolhälsovården och övrig skolrelaterad hälso- och sjukvård omfattas inte av redovisningen. En utförlig genomgång av den dokumentation som faktiskt förekommer i skolan, författningsreglerad eller inte, finns i kapitel 7.

4.1 Skollagstiftningen

I skollagen (1985:1100) finns inga uttryckliga krav på skriftlig dokumentation avseende enskilda elever, med undantag för reglerna om specialutformade eller individuella program i gymnasieskolan. I de skolformsförordningar m.m. som kompletterar skollagen finns

¹ Se också t.ex.

- Hilborn/Reuterfors-Mattsson, *Handläggning och dokumentation i förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg* (2002)

- Bohlin, *Kommunalrättens grunder* (2 uppl, 1999)

- Hellners/Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer* (2003)

- Regner/Eliasson/Heuman, *Sekretesslagen – En kommentar*

sådana uttryckliga bestämmelser endast i begränsad omfattning. En redovisning av dessa regler lämnas nedan. Det är emellertid viktigt att påpeka att det med flera av de åtgärder som enligt skollagstiftningen kan eller skall vidtas avseende enskilda elever, i praktiken ändå kan följa ett visst dokumentationskrav. Det kan framgå direkt av bestämmelser i t.ex. förvaltningslagen, men också av allmänt vedertagna förvaltningsrättsliga principer (se avsnitt 4.2.3). I praktiken finns det alltså dokumentationskrav utöver vad som regleras uttryckligen i de skolförfattningar som redovisas nedan.

4.1.1 Grundskolan

I 3 kap. grundskoleförordningen (1994:1194) finns bestämmelser om elevvårdskonferens för behandling av elevvårdsfrågor. Det anges där uttryckligen att det vid sammanträde med elevvårdskonferensen skall föras protokoll. Av ett sådan protokoll skall i vart fall framgå vilka som varit närvarande, vilka ärenden som har behandlats och vilka beslut som har fattats.² Likalydande bestämmelser om skriftlig dokumentation vid elevvårdskonferenser finns även i skolformsförordningarna för särskolan, specialskolan och sameskolan.

Av 5 kap. grundskoleförordningen framgår att rektor skall se till att ett individuellt åtgärdsprogram utarbetas, om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, dennes vårdnadshavare eller på något annat sätt har framkommit att eleven behöver särskilda stödåtgärder. Ett sådant åtgärdsprogram måste av naturliga skäl vara skriftligt. Motsvarande bestämmelse finns även för specialskolan och särskolan.

Grundskoleförordningen innehåller också bestämmelser om betygsättning av elever. Av 7 kap. framgår bl.a. att termins- och slutbetyg skall utfärdas skriftligen och dessutom antecknas i en betygs katalog (11 §). I stället för betyg i ett ämne, skall ett skriftligt omdöme utfärdas om en elev inte når de mål i ett ämne eller ämnesblock som skall ha uppnåtts i slutet av det nionde skolåret (9 §). I samma kapitel finns också krav på att ett skriftligt intyg om avgång skall utfärdas när en elev avgår från en kommunal grundskola utan att slutbetyg utfärdas (14 §). Vidare finns det en bestämmelse som säger att lärare skall lämna skriftlig information som komplement till utvecklingssamtal, om elevens vårdnadshavare begär det (2 §). Motsvarande bestämmelser om skriftlig dokumentation i

² Se t.ex. JO-beslut 2002-05-28, dnr 848-2002

samband med betygssättning m.m. finns även i skolformsförordningarna för särskolan och specialskolan. Skolverket har utfärdat närmare föreskrifter om utformningen av slutbetyg och samlat betygsdokument i grundskolan, särskolan och specialskolan.

4.1.2 Gymnasieskolan

För varje elev i gymnasieskolan skall det enligt 1 kap. gymnasieförordningen (1992:394) upprättas en individuell studieplan, som bl.a. skall innehålla information om elevens programval. På motsvarande sätt som för grundskolan finns det i 4 kap. gymnasieförordningen krav på skriftliga protokoll vid elevvårdskonferensens sammanträden samt i 8 kap. krav på upprättande av individuella åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd.

Också för eleverna i gymnasieskolan skall betyg enligt 7 kap. gymnasieförordningen utfärdas skriftligt. I gymnasiesärskoleförordningen (1994:741) finns motsvarande bestämmelser om skriftlighet vid elevvårdskonferenser och betygssättning. Skolverket har utfärdat närmare föreskrifter om utformningen av slutbetyg och samlat betygsdokument i gymnasie- och gymnasiesärskolan.

4.2 Förvaltningslagen och kommunallagen

I *förvaltningslagen* finns bestämmelser om hur myndigheter skall agera i sina kontakter med enskilda, t.ex. vid handläggningen av ärenden (se närmare om ärendebegreppet i avsnitt 7.2.1). Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att det i efterhand går att konstatera hur en myndighet har agerat och på vilket underlag den bygger olika beslut som berör enskilda. Flera av bestämmelserna i förvaltningslagen påverkar därför på ett eller annat sätt vad som skall dokumenteras i t.ex. skolverksamheten.

I fråga om kraven på dokumentation är förvaltningslagen emellertid endast tillämplig vid skolornas handläggning av ärenden som innebär myndighetsutövning mot någon enskild. Med myndighetsutövning avses utövning av befogenhet att för en enskild bestämma om förmån, rättighet, förpliktelse, disciplinär påföljd, avskedande och andra liknande förhållanden. Bestämmelserna om dokumentation i förvaltningslagen är alltså inte direkt tillämpliga i den mycket omfattande del av skolverksamheten som utgörs av faktiskt hand-

lande, t.ex. undervisning (se avsnitt 7.2.1). Bestämmelserna i förvaltningslagen är inte heller tillämpliga om det i en annan lag eller förordning finns avvikande bestämmelser.

De bestämmelser i förvaltningslagen som är av störst betydelse avseende skyldigheten att i fråga om enskilda elever dokumentera vad som händer i skolorna, är de som gäller myndigheternas anteckningsskyldighet (15 §) samt deras skyldighet att ange skälen för ett beslut (20 §) och underrätta parter om beslutet (21 §). En närmare genomgång av dessa bestämmelser finns nedan i avsnitt 4.2.1–4.2.3

Förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. dokumentationsskyldighet gäller även för kommunala myndigheter, t.ex. i skolverksamhet. Av 31 § framgår emellertid att bestämmelserna inte gäller sådana ärenden där besluten kan överklagas enligt reglerna om s.k. laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen, dvs. det som tidigare kallades kommunalbesvär.

Reglerna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning skall tillämpas på beslut som kommunernas eller landstingens nämnder fattar vid sammanträden och på beslut som ordföranden eller tjänstemän fattar på nämndens vägnar med stöd av delegation (2 §). Det är endast kommunmedlemmar som enligt dessa bestämmelser har rätt att överklaga kommunala beslut. Reglerna om laglighetsprövning gäller subsidiärt, dvs. de skall inte tillämpas om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande (3 §). Om det finns sådana särskilda föreskrifter skall förvaltningslagens bestämmelser om dokumentation m.m. tillämpas fullt ut hos nämnderna och deras förvaltningar, under förutsättning att ärendet rör myndighetsutövning mot någon enskild person.

Detta innebär för skolans del att hos en och samma nämnd med tillhörande förvaltningar, kan kommunallagens bestämmelser gälla för vissa ärenden och reglerna i förvaltningslagen för andra. Exempelvis skall beslut om skolskjuts enligt 4 kap. 7 § skollagen överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning, vilket innebär att 13–31 §§ förvaltningslagen om bl.a. dokumentation inte är tillämpliga i sådana ärenden. Beslut enligt samma lagrum i skollagen om åtgärder för elever som inte bor hemma, skall i stället överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd genom förvaltningsbesvär, vilket medför att förvaltningslagens regler om skriftlig dokumentation m.m. gäller i dessa ärenden. Även i sådana ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, men där beslutet över hu-

vud taget inte kan överklagas, är förvaltningslagen i princip tillämplig i sin helhet.

För kommunal skolverksamhet är alltså förvaltningslagens tvingande bestämmelser om dokumentation av direkt betydelse endast vid handläggning av ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild och där beslut antingen skall överklagas genom förvaltningsbesvär eller inte kan överklagas alls.

Även i *kommunallagen* finns det emellertid bestämmelser som förutsätter skriftlig dokumentation i ärenden. Av 6 kap. 30 § jämförd med 5 kap. 59 § framgår att ett beslut som fattas av en nämnd skall redovisas särskilt i ett protokoll. Ett nämndbeslut som rör en enskild elev skall alltså dokumenteras skriftligen. Däremot finns det inte något krav på att skälen för beslutet skall anges skriftligen. När ett beslut fattas av en anställd inom kommunen efter delegation av nämnden – t.ex. av en rektor – skall beslutet enligt 6 kap. 35 § anmälas till nämnden. Anmälningsskyldigheten gäller oavsett om beslutet får överklagas enligt 10 kap. kommunallagen eller enligt förvaltningslagen eller inte alls. För att ett delegationsbeslut skall kunna följas upp bör en beslutshandling sparas på skolan. Detta innebär i praktiken att även alla delegationsbeslut som rör enskilda elever bör dokumenteras skriftligen.

Inom kommunal verksamhet kan det naturligtvis förekomma andra krav på dokumentation m.m. i ärendehantering än de som direkt manifesteras i kommunallagen. För skolan kan sådana regler finnas i exempelvis kommunala föreskrifter och skolplaner samt i generella eller särskilda arbetsordningar.

4.2.1 Anteckningsskyldighet

Handläggningen av ärenden vid förvaltningsmyndigheter är som regel skriftlig, vilket innebär att information normalt inte utbyts mellan myndigheter och enskilda genom personliga samtal. Av 14 § förvaltningslagen följer emellertid att en part som regel skall få tillfälle att lämna uppgifter muntligt i ett ärende om han eller hon vill det. Myndigheter kan även i andra fall bestämma att handläggningen skall vara muntlig. Inom skolverksamheten kan enskildas vilja att muntligen få framföra sina synpunkter till personalen ofta vara större än i annan myndighetsverksamhet.

Av stor betydelse för skolorna är därför 15 § förvaltningslagen, som innebär att en myndighet är skyldig att anteckna alla uppgifter

som den får på annat sätt än genom en handling, dvs. normalt muntligt. Det krävs dock att uppgifterna kan antas ha betydelse för utgången i ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild och som inte kan överklagas enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning. Denna skyldighet gäller inte bara för uppgifter som har lämnats av en elev eller förälder som är part i ett ärende, utan också sådan information som lämnats muntligen av andra personer. Det spelar heller ingen roll om myndigheten har begärt att få uppgifterna i fråga eller om de lämnas på initiativ av utomstående. Skyldigheten att anteckna uppgifter måste också anses omfatta information som kommer myndigheten till del på annat sätt, t.ex. myndighetens egna iakttagelser som har betydelse för ärendet. I ett elevvårdsärende kan alltså anteckningsskyldighet föreligga för sådant som elevvårdspersonal observerar om elevens beteende.

Bestämmelsen om anteckningsskyldighet är av avgörande betydelse för att enskilda skall kunna garanteras den rätt till insyn i egna ärenden som de har enligt 16 § förvaltningslagen. Om det i ett ärende skulle förekomma betydelsefulla uppgifter som lämnats muntligen och som inte nedtecknats, skulle det vara i det närmaste omöjligt för enskilda parter att få en överblick över det material som skall ligga till grund för beslut i ärendet. Att muntligen lämnade uppgifter antecknas är också en förutsättning för att en myndighet, innan den avgör ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild, skall kunna fullgöra sin principiella skyldighet enligt 17 § förvaltningslagen att låta en part yttra sig över information som någon annan har tillfört ärendet.

4.2.2 Motivering av och underrättelse om beslut

När ett myndighet genom beslut avgör ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild, skall beslutet enligt huvudregeln i 20 § förvaltningslagen innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Vad som skall redovisas är de omständigheter som har varit avgörande för beslutet. Det behövs däremot ingen närmare redogörelse för saksförhållanden och vanligtvis inte heller för bevisvärdering. Det finns dock fall när en myndighet enligt förvaltningslagen inte behöver motivera ett beslut. För skolverksamhetens del är det i detta sammanhang av intresse att skälen för ett beslut får utelämnas *om* beslutet inte går någon part emot, *om* beslutet rör

betygssättning eller antagning till frivillig utbildning, om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för enskildas personliga förhållanden eller om ärendet är så brådsåkande att det inte finns tid att utforma skälen. Har skälen utelämnats bör myndigheten på begäran av parten upplysa honom eller henne om dem i efterhand.

Efter det att en myndighet har avgjort ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild, skall parterna i ärendet underrättas om innehållet i beslutet. Det betyder att även skälen för beslutet ingår i det material som parterna skall underrättas om. Enligt huvudregeln bestämmer myndigheten om underrättelsen skall göras muntligen eller skriftligen, men om en part begär det skall det alltid göras skriftligen. Det finns med andra ord alltid ett krav på skriftlig dokumentation av såväl själva beslutet som motiveringen för detta, om den enskilde eleven eller en förälder eller annan part begär det. Av ett skriftligt beslut skall, utöver motivering när det krävs, tydligt framgå vad som beslutats samt vem som fattat beslutet och när detta gjordes.³ Ett skriftligt dokumentationskrav gäller i praktiken också om ett överklagbart beslut överklagas av en part. En prövning i högre instans kan knappast utgå från enbart en muntlig beslutsunderrättelse. Även om det inte uttryckligen anges i förvaltningslagen, bör därför samtliga beslut som kan komma att överklagas alltid dokumenteras skriftligt.

För statliga myndigheter finns särskilda och mer detaljerade regler om bl.a. skriftliga beslut i verksförordningen (1995:1322). Någon direkt motsvarighet till verksförordningen finns inte för kommunala myndigheter, men det bör i detta sammanhang nämnas att om ett beslut har fattats enligt kommunallagens regler, t.ex. vid ett nämndsammanträde, följer av den lagen att beslutet skall dokumenteras skriftligen i protokoll, även om den enskilde inte har begärt det.

4.2.3 Något om allmänna förvaltningsrättsliga principer

Vid sidan av de ovan nämnda skyldigheter som generellt åligger en myndighet enligt bl.a. förvaltningslagen, kan det i praktiken finnas mer långtgående skyldigheter enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer (eller allmänna rättsgrundsatser). Sådana ofta svårdefinierade principiella skyldigheter som inte regleras i författning, kan vara ett utflöde av en allmän tolkning i doktrin och domstolsavgö-

³ Se t.ex. JO-protokoll 1995-06-01, dnr 2174-1995

randen av t.ex. tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen, men de kan också baseras på mer generella uttalanden av Justitieombudsmannen i tillsynsärenden eller helt enkelt på historisk förvaltningstradition.

Utöver författningsregler och allmänna förvaltningsrättsliga principer finns också mindre tvingande men ändå allmänt vedertagen praxis, t.ex. avseende handläggningsförfarandet inom olika myndigheters verksamhetsområden. I det här sammanhanget görs inga försök att fastställa vilka mer eller mindre tvingande principer om dokumentation som kan finnas för skolan. Det torde emellertid få anses accepterat att myndigheter, t.ex. i skolverksamhet, bör ha en så utförlig skriftlig dokumentation av vilka betydelsefulla åtgärder som har vidtagits eller beslut som har fattats inom ramen för ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild, att det i efterhand är möjligt att fastställa hur myndigheten har agerat i ärendet. Som exempel skulle kunna tas de faktiska åtgärder som vidtas i en skola i samband med utarbetandet och fullföljandet av ett individuellt åtgärdsprogram för en elev i behov av särskilt stöd. Det är emellertid inte enbart sakuppgifter som bör dokumenteras utan även uppgifter som rör ärendets gång, exempelvis vilka kontakter som har förekommit med parter och andra myndigheter.⁴ Utan någon form av skriftlig dokumentation av de faktiska åtgärder som vidtas och beslut som fattas, är det knappast möjligt att i efterhand utreda vad skolan har gjort för att fullgöra sina rättsliga skyldigheter gentemot eleven. Även parter och allmänhetens insyn underlättas av en utförlig dokumentation.

4.3 Sekretesslagen

Sekretesslagen innehåller tvingande bestämmelser om registrering av handlingar, som är tillämpliga på såväl statliga som kommunala myndigheter. I fråga om kommunala skolor gäller bestämmelserna formellt för den kommunala nämnd som en skola lyder under, men i praktiken torde flertalet skolor genom kommunala föreskrifter själva ha skyldighet att på nämndens vägnar registrera handlingar som förekommer i skolverksamheten.

I 15 kap. 1 § sekretesslagen finns de grundläggande reglerna om registrering av handlingar. En handling som har kommit in till eller

⁴ Se t.ex. JO-protokoll 1996-09-19, dnr 3348-1996

upprättats av en myndighet – dvs. en allmän handling – och som innehåller uppgifter som kan vara sekretessbelagda, skall registreras utan dröjsmål. Detta gäller även om en inkommen handling är ställd till en anställd eller en förtroendevald, under förutsättning att handlingen avser myndighetens verksamhet. Undantag får endast göras om handlingen i fråga uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I ärenden om enskilda elever torde det vara sällsynt att registrering av sådana handlingar kan underlåtas. För skolhälsovården gäller emellertid enligt 5 § sekretessförordningen (1980:657) ett generellt undantag från registreringsskyldigheten avseende patientjournaler och andra liknande handlingar som upprättats i samband med patientbesök.

Registreringskravet är inte lika strängt när det gäller helt offentliga handlingar, dvs. allmänna handlingar som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter. Sådana handlingar behöver inte registreras om de ändå hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas att de har kommit in eller upprättats, t.ex. genom att de förvaras samlat i särskilda pärmar. Det är emellertid viktigt att offentliga handlingar i dessa fall inte blandas med handlingar som kan innehålla sekretessbelagda uppgifter, eftersom allmänheten då inte har möjlighet att fritt bläddra i och söka bland handlingarna.⁵

Ett register eller diarium över allmänna handlingar skall enligt huvudregeln i 15 kap. 2 § sekretesslagen innehålla uppgifter om datum när handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning på handlingen, uppgift om från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt i korthet vad handlingen rör. Detta gäller samtliga handlingar som faktiskt registreras, oavsett om de är offentliga eller om de kan innehålla sekretessbelagda uppgifter. För att ett diarium skall kunna visas för allmänheten skall dock de sist nämnda uppgifterna, dvs. vem som lämnat in eller fått en handling samt vad handlingen rör, utelämnas om uppgifterna kan omfattas av sekretess.

Avslutningsvis bör nämnas att ett beslut av en myndighet att med stöd av sekretesslagen inte lämna ut en handling, normalt skall utformas skriftligen enligt de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen (se avsnitt 4.3.2).

⁵ Se t.ex. JO-protokoll 1995-11-30, dnr 4470-1995

5 Handlingsoffentlighet och sekretess

5.1 Handlingsoffentlighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF)

Offentlighetsprincipen utgör grunden för allmänhetens rätt till insyn i och kontroll av offentlig verksamhet och har mycket stark förankring i svensk förvaltningstradition. Vad som vanligtvis åsyftas är den grundläggande rätten för envar att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, dvs. handlingsoffentlighet. Offentlighetsprincipen i vid bemärkelse omfattar därutöver ett antal andra rättigheter, som t.ex. yttrandefrihet, meddelarfrihet och förhandlingsoffentlighet i domstol. När det gäller frågor om sekretess i skolan är det främst handlingsoffentligheten som är av intresse. Nedan följer därför en kortfattad genomgång av de bestämmelser i 2 kap. TF som reglerar just handlingsoffentligheten.¹

5.1.1 Allmänna handlingar

Med handlingar avses enligt 2 kap. 3 § TF framställningar i skrift eller bild, men också upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, t.ex. videoupptagningar och e-post, ordbehandlingsdokument och annan information som behandlas med datorer. Det är emellertid inte alla handlingar som omfattas av offentlighetsprincipen, utan den begränsar sig till myndigheternas allmänna handlingar. Med *allmänna* handlingar avses de handlingar som i tryckfrihetsförordningens mening *förvaras* hos en *myndighet* och är *inkomna* till eller *uppräntade* hos myndigheten. En allmän handling kan vara offentlig eller

¹ För en utförlig genomgång av bestämmelserna, se bl.a.

- Bohlin, *Offentlighetsprincipen* (6 uppl, 2001)

- Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3)

helt eller delvis hemlig (dvs. att den innehåller sekretessbelagda uppgifter). Att en handling är allmän innebär alltså inte att var och en med nödvändighet kan få ta del av uppgifterna i den.

Vad är en myndighet?

En myndighet kan sägas vara ett offentligt organ – i princip statligt eller kommunalt – som är delaktigt i handhavandet av den offentliga förvaltningen och som inte är ett bolag, en stiftelse eller något annat privaträttsligt subjekt. Inom kommuner och landsting utgör varje nämnd, t.ex. kommunstyrelsen eller socialnämnden, en egen myndighet. En kommunal skola är alltså en del av den myndighet, dvs. nämnd, som den lyder under. En fristående skola är däremot inte att anse som en myndighet eller del av en sådan.

De beslutande kommunala församlingarna är inte myndigheter, men de skall enligt tryckfrihetsförordningen likställas med sådana. Det innebär att reglerna om handlingsoffentlighet är tillämpliga även för kommunfullmäktige. Enligt sekretesslagen gäller handlingsoffentlighet även hos vissa statliga bolag samt hos sådana bolag, föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

I detta sammanhang kan det nämnas att en och samma myndighet kan bestå av skilda organ eller verksamhetsgrenar, som är så självständiga i förhållande till varandra att de vid tillämpning av tryckfrihetsförordningens bestämmelser (2 kap. 8 §) skall behandlas på samma sätt som skilda myndigheter. Som exempel kan nämnas socialtjänsten i förhållande till skolverksamheten inom en och samma kommunala nämnd, t.ex. en stadsdelsnämnd. Denna fråga har nära samband med frågan om sekretessgränser inom myndigheter som behandlas i avsnitt 5.2.1.

När förvaras handlingar hos en myndighet?

Ett första krav som måste vara uppfyllt för att en handling skall vara allmän hos en myndighet, och därmed omfattas av offentlighetsprincipen, är att den förvaras hos myndigheten (2 kap. 3 § TF). När det gäller pappershandlingar uppstår vanligtvis inga problem, eftersom en sådan handling anses förvarad av en myndighet om den finns i dess lokaler – exempelvis hos en skola – eller om den tillfäl-

ligt finns någon annanstans, t.ex. hemma hos en anställd. Viktigt är att inte enbart originalhandlingar, utan även kopior, kan utgöra allmänna handlingar. Om exempelvis en skola i en kommun har överlämnat vissa allmänna originalhandlingar till en annan myndighet och tagit kopior som sparats på skolan, är dessa kopior också allmänna handlingar. En handling kan alltså förvaras hos mer än en myndighet samtidigt.

När det gäller upptagningar, framför allt information som behandlas med och lagras i datorer, har begreppet förvaring en särskild innebörd. Sådan information anses förvarad av en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel så att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Även om myndigheten tekniskt kan få sådan tillgång till datorlagrad information kan det dock i vissa fall vara så att informationen inte anses förvarad, om myndigheten genom bestämmelser i en lag eller förordning inte har rätt att överföra upptagningen till läsbar form (sådana bestämmelser återfinns ofta i särskilda s.k. registerförfattningar).

När är en handling inkommen till en myndighet?

Enligt 2 kap. 6 § TF är en handling inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa. Med behörig befattningshavare avses antingen en person vid myndigheten som har till uppgift att ta emot handlingar, t.ex. registratorn vid en skola, eller någon annan anställd som är behörig att ta befattning med det ärende till vilket handlingen hör. För upptagningar, t.ex. bandupptagningar och information som behandlas i datorer, gäller att de är inkomna till en myndighet när någon annan har gjort dem tillgängliga på ett sådant sätt att myndigheten kan läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta dem.

En handling hos en myndighet är alltså allmän om den har kommit från någon utomstående – exempelvis en annan myndighet, ett bolag eller en privatperson – oavsett om den har skickats med vanlig post, e-post eller fax eller om den har lämnats personligen eller på annat sätt till en behörig befattningshavare vid myndigheten. Det bör dock noteras att om någon skickar ett brev eller lämnar ett annat meddelande till en myndighet och ställer det personligen till en anställd, blir handlingen enligt 2 kap. 4 § TF allmän endast om

den gäller ett ärende eller en annan fråga som berör myndigheten. Ett privat brev, ställt till exempelvis en lärare personligen, blir alltså inte allmän handling även om det skickas till skolan där läraren arbetar.

I detta sammanhang bör också nämnas att en handling kan anses som inkommen och allmän även om den endast skickas inom samma myndighet. Skilda organ eller verksamhetsgrenar som är självständiga i förhållande till varandra skall nämligen enligt 2 kap. 8 § TF behandlas som om de vore skilda myndigheter. Det skulle t.ex. gälla socialtjänsten i förhållande till skolverksamheten, om de båda verksamheterna bedrevs inom en och samma kommunala nämnd. Om handlingar i ett sådant fall sänds från en socialsekreterare till skolkuratoren på en skola, anses de som inkomna till skolan och blir därmed allmänna där (de är dessutom expedierade från socialtjänsten och därför allmänna handlingar även där, se nedan om upprättade handlingar). Frågor om avgränsningen inom en myndighet i sekretesshänseende behandlas i avsnitt 5.2.1.

När är en handling upprättad av en myndighet?

En handling som förvaras hos en myndighet är allmän om den har utarbetats eller framställts av myndigheten, dvs. att den med tryckfrihetsförordningens terminologi är upprättad av myndigheten. En handling är enligt 2 kap. 7 § TF i princip alltid att anse som upprättad när den har expedierats, vilket främst innebär att den på något sätt – t.ex. med post, e-post eller fax – har lämnats ut till en annan myndighet eller till en utomstående enskild person. Det saknar betydelse om handlingen sänds till mottagaren på begäran av denne eller efter initiativ av den utlämnande myndigheten. Typiska handlingar som expedieras är protokoll och beslut som sänds till parter eller andra utomstående personer. Även andra handlingar, som inte regelmässigt expedieras, blir emellertid som regel allmänna om de lämnas ut. Som exempel kan nämnas att en klassföreståndare till föräldrarna lämnar en skriftlig sammanfattning av en elevs studiesituation efter ett utvecklingssamtal. I och med att handlingen lämnas till föräldrarna är den expedierad och blir därför allmän.

Även om en handling inte expedieras kan den bli allmän. Om handlingen hör till ett visst ärende blir den allmän när ärendet är slutbehandlat hos myndigheten. Detta kan exempelvis gälla en handling med faktaunderlag i ett ärende om upprättande av åt-

gärdsprogram för en elev. Kan handlingen inte hänföras till ett visst ärende, blir den i stället allmän när den har justerats av myndigheten eller när den på annat sätt har färdigställts. Den situationen är vanlig när handlingar framställs som ett led i skolans faktiska handlande (se avsnitt 7.2.1 om ärendebegreppet).

För vissa handlingar finns särskilda bestämmelser som gäller i stället för de nu nämnda reglerna. Av störst intresse för skolverksamhetens del är att när anteckningar förs löpande i ett diarium, en journal eller ett annat motsvarande register, blir de allmänna direkt i och med att de förs in i diariet, journalen eller registret.

Undantag från begreppet allmänna handlingar

I tryckfrihetsförordningen finns det generella undantag från reglerna om när en handling blir allmän. I fråga om minnesanteckningar gäller enligt 2 kap. 9 §, som för andra handlingar, att de blir allmänna om de expedieras. I andra fall anses dock minnesanteckningar inte vara upprättade även om det ärende till vilka de hör har slutbehandlats. Det betyder att promemorior m.m, som endast har framställts för ett ärendes föredragning eller beredning och som inte tillför ärendet sakuppgift, inte behöver sparas och inte heller lämnas ut om de efterfrågas. Däremot blir sådana handlingar allmänna om de faktiskt tas om hand för arkivering, dvs. om myndigheten i samband med arkivering av övriga handlingar i ärendet beslutar att även minnesanteckningarna skall sparas. Värt att notera är att en klassföreståndares löpande anteckningar om elever i det dagliga arbetet inte kan utgöra minnesanteckningar i tryckfrihetsförordningens mening om de inte kan hänföras till ett särskilt elevvårdsärende e.d. (se avsnitt 7.2.3 om minnesanteckningar m.m). Sådana generella anteckningar i den faktiska verksamheten blir därför vanligtvis allmänna handlingar när de är färdigställda och de får alltså inte förstöras av läraren utan stöd av särskilda gallringsregler.

Vissa handlingar skall enligt 2 kap. 11 § TF aldrig anses som allmänna. För skolväsendets del gäller det främst tryckta skrifter, ljud- eller bildupptagningar och andra handlingar som ingår i myndighetens (t.ex. skolornas) bibliotek. Vissa specialregler och undantag gäller emellertid för uppkopplingar till databaser efter avtal med annan myndighet.

5.1.2 Rätten att ta del av allmänna handlingar

Utlämnande av handling på stället

En allmän handling som inte är hemlig – dvs. som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter – skall enligt 2 kap. 12 § TF på begäran lämnas ut genom att genast eller så snart som möjligt tillhandahållas på stället. Den som vänder sig till en myndighet för att ta del av en allmän handling skall alltså utan onödigt dröjsmål få möjlighet att i myndighetens lokaler läsa handlingen eller, i förekommande fall, titta eller lyssna på exempelvis en videoinspelning eller en annan teknisk upptagning.

Om vissa delar av en handling, t.ex. enstaka uppgifter om en elevs hälsotillstånd, är hemliga men handlingen i övrigt är offentlig, skall de delar som inte är hemliga tillhandahållas i form av en avskrift eller en kopia. De sekretessbelagda uppgifterna kan alltså ”maskeras” innan en kopia tas av handlingen.

Det finns uttryckliga undantag från en myndighets skyldighet att tillhandahålla en handling på stället. Av intresse i detta sammanhang är främst att en sådan skyldighet inte föreligger om betydande hinder möter. Vad som avses med betydande hinder är inte närmare förklarat, men det torde i princip krävas att handlingen rent faktiskt inte kan företes i original när det begärs, t.ex. på grund av att den är utlånad till en annan myndighet eller att det inte finns personal på plats som kan hitta och ta fram handlingen. Om det är möjligt skall handlingen i sådana fall lämnas ut i form av en tillgänglig kopia eller avskrift. En myndighet är i princip inte heller skyldig att syssla med omfattande arkivforskning eller att bearbeta information för att framställa särskilda sammanställningar.

Utlämnande av handling i form av kopia eller avskrift

Den som vill ta del av en allmän handling hos en myndighet är inte begränsad till att begära att få se den på stället. Enligt 2 kap. 13 § TF har enskilda rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av en handling, i förekommande fall dock endast i de delar den är offentlig. I kombination med myndigheternas serviceskyldighet innebär detta att en myndighet inte kan kräva att den som begär ut en handling skall inställa sig hos myndigheten. En kopia eller avskrift av en handling skall på begäran skickas med post till den enskilde, t.ex. efter en telefonbeställning. En myndighet kan också

vara skyldig att endast kopiera och sända över delar av en handling om så begärs. Ett utlämnande av en kopia kan alltså inte vägras på den grunden att vissa uppgifter i originalhandlingen är sekretessbelagda. Naturligtvis har en enskild även rätt att mot fastställd avgift få en kopia av en handling som han eller hon har läst i original på plats hos myndigheten.

En begäran att få en kopia eller avskrift av en handling skall behandlas skyndsamt av myndigheten. Myndigheten får alltså inte ta längre tid på sig än vad som behövs för att efterkomma begäran, exempelvis den tid det tar att hitta och kopiera handlingen samt skicka den med posten.

För statlig verksamhet finns en särskild avgiftsförordning som reglerar vilka avgifter en myndighet kan ta ut för avskrifter eller kopior. För kommuner gäller att fullmäktige får fastställa de avgifter som skall tas ut, men de är naturligtvis bundna av den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen.

Myndighetens prövning av utlämnande m.m.

Enligt den grundläggande bestämmelsen i 2 kap. 14 § TF skall en begäran att få ta del av en allmän handling göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Det är också myndigheten som skall pröva frågan om utlämnande. Såvitt gäller skolan innebära detta i princip att det är den ansvariga nämnden inom kommunen som skall hantera frågor om utlämnande. Det framgår emellertid av 15 kap. 6 § sekretesslagen att det i första hand ankommer på vissa befattningshavare inom myndigheten att pröva sådana frågor, om de enligt arbetsordning eller särskilt beslut svarar för vården av en handling. Vem som prövar frågor om utlämnande av handlingar i skolverksamhet kan alltså variera från kommun till kommun. I praktiken torde prövningen i första hand ankomma på den tjänsteman som har ansvaret för den aktuella handlingen, t.ex. skolsköterskan, klassföreståndaren eller rektorn. I tveksamma fall skall den personen hänskjuta frågan till myndigheten – dvs. ansvarig nämnd eller den tjänsteman som efter delegation har att i myndighetens ställe fatta beslut i sådana frågor, exempelvis rektorn för en skola eller kommunens skoldirektör – om det kan göras utan tidsutdräkt eller olägenhet för den som vill ha ut handlingen. Även när ansvarig tjänsteman vägrar att lämna ut handlingen skall frågan hänskjutas

till myndigheten, om den som vill ha ut handlingen begär det. Han eller hon skall underrättas om sin rätt att begära detta.

Ett beslut av en myndighet att vägra lämna ut en handling – eller att endast lämna ut den med vissa förbehåll – skall vara skriftligt motiverat och får enligt 2 kap. 15 § TF överklagas. I samband med beslutet skall även en underrättelse om hur man överklagar beslutet lämnas. Närmare bestämmelser om överklagande finns i 15 kap. 7 § sekretesslagen, av vilken det framgår att beslut av en skolmyndighet skall överklagas till kammarrätt.

5.1.3 Andra viktiga bestämmelser för handlingsoffentligheten

Anonymitetsrätten

När någon begär att få ta del av en allmän handling får myndigheten som huvudregel inte efterforska vem han eller hon är eller vad skälet är till att handlingen efterfrågas (2 kap. 14 § TF). Förbudet är inte undantagslöst. I de fall sekretess är föreskrivet för uppgifterna i handlingen får myndigheten kräva att personen identifierar sig, om det behövs för att myndigheten skall kunna pröva om handlingen får lämnas ut. Beroende på vilken grad av sekretess som gäller för en uppgift, kan det för prövningen av om en handling skall lämnas ut i det enskilda fallet vara av avgörande betydelse att veta av vem och varför handlingen begärs utlämnad (se vidare i avsnitt 5.2.2).

Hemligstämpling

Att en handling är hemligstämplad innebär att det på handlingen finns en anteckning om att den är ”hemlig”. Bestämmelser om hemligstämpling finns i 2 kap. 16 § TF och 15 kap. 3 § sekretesslagen. En hemligstämpel är emellertid endast en påminnelse eller en varningssignal om att handlingen i fråga innehåller en eller flera uppgifter som kan omfattas av sekretess och att en noggrann sekretessprövning därför alltid skall göras innan handlingen lämnas ut. En sådan anteckning skall innehålla uppgift om vilken sekretessbestämmelse som kan vara tillämplig.

Registrering och arkivering

För att offentlighetsprincipen skall fungera i praktiken – och allmänhetens rätt att ta del av handlingar garanteras – krävs det att myndigheter håller sina handlingar ordnade på ett sådant sätt att de är möjliga att identifiera och hitta. I 15 kap. sekretesslagen finns därför ett antal bestämmelser om registrering av allmänna handlingar och andra frågor om s.k. god offentlighetsstruktur hos myndigheter (se avsnitt 4.3 om dokumentation).²

En annan viktig förutsättning för offentlighetsprincipens funktion är att allmänna handlingar bevaras under sådan tid och i sådan omfattning att det finns en reell möjlighet att få en inblick i såväl myndigheternas verksamhet som enskilda ärenden. Detta gäller både handlingar som kommit in till en myndighet och handlingar som myndigheten själv har upprättat (eller kopior av sådana upprättade handlingar om originalet har expedierats). I arkivlagen (1990:782) finns generella bestämmelser om bl.a. gallring och annat avhändande av allmänna handlingar. Kompletterande föreskrifter utfärdas av Riksarkivet och kommunerna. I princip får inga allmänna handlingar gallras utan att det anges i sådana föreskrifter.

5.2 Handlingssekretess och tystnadsplikt (sekretess)

Handlingsoffentligheten kan enligt 2 kap. 2 § TF i princip begränsas endast om det noga anges i en särskild lag eller i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen. I sekretesslagen finns därför de huvudsakliga bestämmelserna om handlingssekretess, som innebär att handlingsoffentligheten enligt tryckfrihetsförordningen begränsas. Sekretesslagen omfattar emellertid inte enbart frågor om förbud att lämna ut allmänna handlingar, utan den tillämpas enligt 1 kap. 1 § även i fråga om förbud att på annat sätt röja uppgifter i handlingar, oavsett om det sker muntligen eller på annat sätt (tystnadsplikt). Dessa förbud att oavsett tillvägagångssätt röja uppgifter benämns gemensamt *sekretess*, och när detta begrepp används fortsättningsvis avses därför såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Nedan följer en kortfattad genomgång av de grundläggande principerna i sekretess-

² Offentlighets- och sekretesskommittén har i betänkandet *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97) föreslagit en ny lag om hantering av allmänna handlingar, i vilken kraven på bl.a. god offentlighetsstruktur tydliggörs

lagen och de särskilda bestämmelser i lagen som är relevanta för skolverksamheten.³ En mer ingående redovisning av de sekretessbestämmelser som är av direkt betydelse för utredningens uppdrag finns i kapitel 8 och 9.

5.2.1 Allmänt om sekretessens gränser

Sekretess gentemot enskilda och andra myndigheter

Uppgifter för vilka sekretess gäller (sekretessbelagda uppgifter) får enligt 1 kap. 2 och 3 §§ sekretesslagen inte röjas för vare sig en enskild eller en annan myndighet, i andra fall än de som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning som den hänvisar till.

Med enskilda avses inte bara enskilda individer, utan även bolag, föreningar och andra juridiska personer. Förbudet att röja sekretessbelagda uppgifter – oavsett om det sker muntligen eller genom att en handling lämnas ut – gäller för både myndigheten som sådan och för myndighetens personal.

Med "sekretessbelagda uppgifter" avses uppgifter som omfattas av en bestämmelse i sekretesslagen och som efter en skadeprövning inte bedöms kunna lämnas ut eller på annat sätt röjas (se avsnitt 5.2.2 om skaderekvisit). En och samma uppgift kan med andra ord vara sekretessbelagd vid ett tillfälle medan den kan lämnas ut vid ett annat tillfälle, beroende på hur skadeprövningen faller ut.

De grundläggande bestämmelserna om när en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut, skiljer inte på om det är en annan myndighet eller en enskild person som vill ta del av uppgiften. En skolas uppgifter om en elev är därför ofta sekretessbelagda i förhållande till såväl enskilda personer som skolor i andra nämnder eller kommuner. Däremot är det i praktiken ofta en skillnad, eftersom det i såväl sekretesslagen som i annan lagstiftning finns ett flertal sekretessbrytande bestämmelser som tillåter att sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan myndigheter (se avsnitt 5.2.4).

³ För en mer utförlig genomgång av sekretesslagen och de aktuella bestämmelserna, se bl.a. - Regner/Eliasson/Heuman, *Sekretesslagen – En kommentar* - Norström, *Sekretess i skola och förskola* (1999)

Sekretess inom en myndighet

I vissa fall hindrar sekretesslagens bestämmelser inte bara att uppgifter röjs för enskilda eller andra myndigheter, utan även att de röjs inom en och samma myndighet. Av 1 kap. 3 § sekretesslagen framgår nämligen att förbudet att röja sekretessbelagda uppgifter också gäller i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Vid tillämpning av sekretesslagen skall med andra ord två verksamhetsgrenar inom samma myndighet under vissa förutsättningar jämföras med två skilda myndigheter.

Det är inte möjligt att fastställa någon klar regel för när två verksamhetsgrenar skall anses vara självständiga i förhållande till varandra, men det torde i vart fall krävas mer än att de är uppdelade på skilda organisatoriska enheter. Även sådana faktorer som verksamhetsgrenarnas sakliga inriktning och deras befogenhet att fatta egna beslut måste vägas in i bedömningen. Inom skolan anses skolhälsovården vara en självständig verksamhetsgren i förhållande till övrig skolverksamhet. Även om vissa uppgifter kan utbytas efter en skadeprovning, är många uppgifter hos en skolsköterska därför sekretessbelagda i förhållande till övrig personal vid samma skola, t.ex. skolkurator och lärare. I många fall är det emellertid ändå möjligt att utbyta uppgifter efter samtycke av den som sekretessen skall skydda eller dennes vårdnadshavare och i vissa fall på grund av de sekretessbrytande bestämmelser som finns i sekretesslagen (se avsnitt 5.2.4).

5.2.2 Allmänt om sekretessens skyddsintresse och styrka

Skyddsintresset

De intressen som sekretessen skall skydda, dvs. orsakerna till att en uppgift inte får lämnas ut, kan variera. För skolverksamhetens del är det främst ett av dessa skyddsintressen som är aktuellt. Sekretess inom den verksamheten gäller nämligen – med ett undantag – för att skydda enskildas intressen. Det betyder att när någon begär att en uppgift i en allmän handling skall lämnas ut, kan utlämnandet vägras endast på den grunden att elever, föräldrar eller de andra personer som uppgiften avser skulle kunna bli lidande om uppgiften röjs. Det nämnda undantaget gäller uppgifter som utgör underlag för t.ex. centrala prov. Sådana uppgifter kan vara sekretesskyd-

dade om syftet med ett prov skulle motverkas om uppgiften lämnades ut.

Enskildas skyddsintressen delas i sekretesslagen in i två kategorier. Sekretess kan gälla till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden och den kan gälla för att skydda deras personliga förhållanden. Inom skolverksamheten skyddas sekretessbelagda uppgifter med hänsyn till enskilds personliga förhållanden, vilket uttrycks så att uppgifter om personliga förhållanden inte får röjas om den enskilde (eller närstående) lider "men" av det. Med att någon lider "men" avses i första hand integritetskränkningar, men det kan också innefatta ekonomiska konsekvenser. Bedömningen av om någon lider "men" skall i princip göras utifrån den personens egen upplevelse, dvs. om den som avses med en uppgift kan känna sig kränkt om den lämnas ut.

Skaderekvisiten m.m.

Som en följd av tryckfrihetsförordningens huvudregel att myndigheternas allmänna handlingar är offentliga, har sekretesslagen konstruerats på ett sådant sätt att sekretessbelagda uppgifter inte skall omfattas av strängare sekretess än vad som behövs. Alla uppgifter är inte lika skyddsvärda och det finns därför olika styrkegrader hos sekretessen beroende på vilka uppgifter den avser, vad den skall skydda och var uppgifterna finns.

Den starkaste graden av sekretess kallas ofta, något felaktigt, för *absolut sekretess*. Det innebär att det i sekretesslagen anges att sekretess gäller i en viss verksamhet för en viss uppgift, utan att några ytterligare krav behöver vara uppfyllda. Denna mycket stränga sekretess är relativt ovanlig, men gäller för bl.a. myndigheternas växeltelefonister. Enskilda kan inte med stöd av offentlighetsprincipen få del av uppgifter som omfattas av absolut sekretess, även om det är uppenbart att en uppgift i ett enskilt fall skulle kunna röjas utan att någon blir lidande av det. Någon särskild skadeprövning skall alltså inte göras. All sekretess – och således även den "absoluta" – kan emellertid som regel brytas om den person som sekretessen skall skydda samtycker till att en uppgift lämnas ut eller om det i sekretesslagen eller i en annan lag eller författning uttryckligen anges att uppgiften skall lämnas ut (se vidare om detta i avsnitt 5.2.4).

Den näst starkaste graden av sekretess är den som regleras i bestämmelser med ett s.k. *omvänt skaderekvisit*. Det innebär att sek-

retess är huvudregel och att utgångspunkten är att uppgifter inte skall röjas när någon begär att få ta del av dem. Sådan sträng sekretess gäller t.ex. enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen i skolhälsovården. I bestämmelsen anges att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för bl.a. uppgifter om enskilda hälsotillstånd, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. När en sådan uppgift efterfrågas får den lämnas ut endast om det efter en skadeprövning bedöms att det inte finns någon risk för att den som uppgiften avser blir lidande av det. För att kunna göra en sådan bedömning krävs det ofta att den som begär ut uppgiften identifierar sig och berättar varför han eller hon vill ta del av uppgiften.

Den svagaste graden av sekretess innebär att huvudregeln är offentlighet, dvs. att uppgifter skall lämnas ut om de efterfrågas. Sådana bestämmelser har ett s.k. *rakt skaderelevit*. Ett exempel är den sekretess som gäller i specialpedagogisk stödverksamhet enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen. I den verksamheten gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sådana uppgifter skall alltså lämnas ut när det begärs, om det inte vid en skadeprövning finns anledning att misstänka att den som avses med uppgiften kan bli lidande av det. Ofta går det direkt av den aktuella uppgiftens art att avgöra om den är harmlös eller inte, och den som frågar efter uppgiften skall därför normalt inte behöva identifiera sig för att få frågan om utlämnande prövad.

5.2.3 Sekretess i skolverksamhet

De bestämmelser i sekretesslagen som är direkt inriktade på verksamheten i skolan finns samlade i 7 kap. 9 §. I anslutning till en redogörelse om dessa och andra bestämmelser som rör skolan, bör det inledningsvis påpekas att den mest grundläggande delen av skolverksamheten över huvud taget inte omfattas av sekretesslagens bestämmelser. Det är den normala dagliga pedagogiska verksamheten – dvs. den vanliga undervisningen – som inte alls är underkastad sekretess. Uppgifter som rör elevers studieresultat, närvaro och scheman m.m. är med andra ord i princip alltid offentliga. Det är först när verksamheten inriktas på andra åtgärder för elever, t.ex. hälsoundersökningar och särskilda stödåtgärder, som uppgif-

ter av hänsyn till elevernas och deras anhörigas integritet kan vara sekretessbelagda.

Elevvården m.m.

En övergripande redovisning av vad som avses med elevvård, och vilka olika verksamheter som kan anses ingå i denna, finns i avsnitt 3.2. Sekretesslagens bestämmelser om elevvård finns samlade i 7 kap. 9 §. Paragrafen är omfattande och innehåller skilda bestämmelser om sekretess inom utbildningsväsendet, beroende på vilken verksamhet som avses och vilka uppgifter som behöver skyddas. Med elevvårdande verksamhet i sekretesslagens mening avses skolans arbete med att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven och de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma tillrätta med skolsvårigheterna.

För *psykologiska undersökningar eller behandlingar* gäller gemensam och sträng sekretess med ett omvänt skaderekvisit för hela det offentliga utbildningsväsendet, vilket innebär att även t.ex. högskoleutbildning och arbetsmarknadsutbildning omfattas utöver det offentliga skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna. Sekretessen gäller för samtliga uppgifter som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling, om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att den som uppgiften rör eller närstående till denne lider men.

Samma stränga sekretess gäller också i *övrig verksamhet hos psykolog eller kurator* inom hela det offentliga utbildningsväsendet, men sekretessen begränsas till uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Inom bl.a. det offentliga skolväsendet för vuxna (komvux och sfi m.m.) gäller motsvarande sekretess även för verksamhet hos syo-funktionärer, medan den verksamheten inte har samma höga sekretesskydd inom exempelvis grundskolan och gymnasieskolan.

Annan elevvårdande verksamhet inom det offentliga skolväsendet än den som utförs hos psykolog eller kurator har ett svagare sekretesskydd med ett rakt skaderekvisit. Sekretessen gäller för uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgifterna rör eller närstående till denne lider men om de röjs. Undantag görs för beslut i elevvårdsärenden inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, som alltid är offentliga.

För vissa uppgifter gäller sekretess uttryckligen inom just det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Sekretess gäller således för uppgifter som hänför sig till ett *ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier*, om det kan antas att den uppgifterna rör eller närstående lider men om de röjs. Beslut i sådana ärenden är emellertid alltid offentliga.

Specialpedagogisk stödverksamhet

I 7 kap. 9 § sekretesslagen anges särskilt att sekretess gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i specialpedagogisk stödverksamhet, om det kan antas att den uppgiften rör eller närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen omfattar konsulenter vid Statens institut för handikappfrågor i skolan.

Elevers identitetsuppgifter

Under vissa speciella omständigheter kan elevers identitetsuppgifter helt sekretessbeläggas inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Det kan bli aktuellt t.ex. när det föreligger risk för personförföljelse eller andra allvarliga trakasserier. Sekretessen gäller enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen för uppgifter om identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller närstående lider men om uppgiften röjs.

Skolbarnsomsorgen

Inom skolbarnsomsorgen gäller enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen samma stränga sekretess som inom utbildningsväsendet för undersökning och behandling av psykolog eller kurator och i annan verksamhet som bedrivs av sådan personal (se ovan under Elevvården). Därutöver gäller inom skolbarnsomsorgen sekretess för samtliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden som förekommer i omsorgsverksamhet, om det kan antas att den uppgifterna rör eller någon närstående lider men om de röjs.

Skolhälsovården

Till skillnad från den skolverksamhet som redovisas ovan regleras sekretess inom skolhälsovården inte särskilt för skolan, utan gemensamt med annan hälso- och sjukvård. Av 7 kap. 1 § sekretesslagen framgår att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Samma stränga sekretess gäller alltså inom skolhälsovården som i den psykolog- och kuratorsverksamhet som bedrivs på skolorna.

Inom skolhälsovården gäller enligt 7 kap. 3 § sekretesslagen att uppgifter om hälsotillstånd kan vara sekretessbelagda inte enbart gentemot andra än de som uppgifterna gäller, utan även i förhållande till eleven själv. Det krävs emellertid att det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgifterna inte lämnas till eleven.

Inom skolhälsovården gäller sekretess enligt 7 kap. 6 § sekretesslagen också för en anmälan eller annan utsaga som en enskild lämnar om någon annans hälsotillstånd eller personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat anmälan eller utsagan – eller någon närstående – utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte för anmälan som görs av en myndighet.

Tillsyn

Den statliga tillsynen över skolverksamheten sköts av Statens skolverk, utom såvitt avser skolhälsovården och hälso- och sjukvårdspersonal som i stället står under Socialstyrelsens tillsyn.

Några särskilda sekretessbestämmelser finns inte för uppgifter i *Skolverkets tillsynsverksamhet* över det offentliga skolväsendet, men däremot omfattas verksamheten av en generell bestämmelse om överföring av sekretess i 13 kap. 1 § sekretesslagen. Där sägs att om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision erhåller sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet, gäller sekretessen också hos tillsynsmyndigheten. Det innebär att uppgifter som överlämnas från t.ex. en kommunal skola till Skolverket med anledning av ett tillsynsärende, har samma skydd hos Skolverket som de har hos skolan. Uppgifter som elever, föräldrar eller andra

enskilda överlämnar till Skolverket i ett sådant ärende, blir däremot offentliga hos verket.

I verksamhet hos fristående skolor gäller inte offentlighetsprincipen och bestämmelserna i sekretesslagen. Någon sekretess kan alltså inte överföras till Skolverket i dess tillsyn över fristående skolor. Därför anges särskilt i 7 kap. 9 § sekretesslagen att sekretess gäller i sådan tillsyn för uppgifter om personliga förhållanden som härrör från skolans elevvårdande verksamhet och för uppgifter som hänför sig till ett ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men. Skolverkets beslut i sådana tillsynsärenden är emellertid alltid offentliga.

I *Socialstyrelsens tillsynsverksamhet* över skolhälsovården gäller enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen samma sekretess för uppgifter om enskilda som inom hälso- och sjukvården. Till skillnad från vad som är fallet med Skolverkets tillsyn, spelar det alltså i Socialstyrelsens tillsynsärenden ingen roll om uppgifterna kommer från en skola eller från t.ex. elever och föräldrar.

5.2.4 Undantag från sekretess

Även om sekretess gäller för en uppgift, kan den ändå i många fall lämnas ut. Sekretessbelagda uppgifter får nämligen röjas för myndigheter och enskilda i de fall som anges i sekretesslagen eller i någon annan lag eller författning som sekretesslagen hänvisar till.

Utlämnande av uppgifter till vårdnadshavare

I 14 kap. 4 § sekretesslagen anges att sekretess till skydd för enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv. En följd av denna bestämmelse är bl.a. att en elevs vårdnadshavare – i egenskap av legal ställföreträdare – skall ha rätt att få del av sekretessbelagd information om eleven för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt föräldrabalken. Däremot saknar en förälder som inte är vårdnadshavare ofta rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter. Normalt kan sekretess alltså inte åberopas gentemot vårdnadshavaren när denne vill ta del av uppgifter om sitt barn i skolan eller inom skolhälsovården, men i takt med ökande ålder och mognad får eleven allt

större rätt att själv bestämma om vårdnadshavaren skall få del av information eller inte. Någon bestämd åldersgräns finns inte, men vid en viss tidpunkt skall sekretessbelagda uppgifter normalt inte lämnas till vårdnadshavaren utan elevens samtycke – och i vart fall inte om eleven uttryckligen motsätter sig det – om det inte behövs för att skolans personal skall kunna bedriva sin egen verksamhet (se mer om detta nedan).

I samma paragraf sägs att sekretess till skydd för en underårig gäller även i förhållande till vårdnadshavaren, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. Bestämmelsen kan vara tillämplig i fall då elev och förälder har motsatta intressen och den gäller oavsett barnets ålder.

Utlämnande av uppgifter efter samtycke

En grundläggande princip i sekretesslagen är att sekretess till skydd för en enskilds personliga eller ekonomiska förhållande inte gäller gentemot den enskilde själv (jfr ovan om utlämnande till vårdnadshavare). En person skall alltså alltid ha möjlighet att själv eller genom legal ställföreträdare, t.ex. vårdnadshavare, ta del av de uppgifter om honom eller henne som en myndighet har i sina allmänna handlingar. I vissa mycket speciella fall görs emellertid undantag från denna princip. Inom hälso- och sjukvården – och därmed även skolhälsovården – finns det möjlighet att i vissa fall sekretessbelagda uppgifter om en persons hälsotillstånd även gentemot den personen själv, om det är av synnerlig vikt för vården eller behandlingen.

Den enskilde har inte bara rätt att själv se en uppgift, utan han eller hon kan också helt eller delvis efterge sekretessen gentemot någon annan. Även sekretessbelagda uppgifter kan alltså lämnas ut, om den som avses med uppgifterna har samtyckt till det. Genom sådant samtycke kan sekretessbelagda uppgifter ofta utbytas mellan exempelvis skolsköterskan och skolkuratorn.

När det gäller mindre barn är det endast vårdnadshavaren som har egentlig rätt att se alla uppgifter om barnet och som kan ge sitt samtycke till att uppgifter lämnas ut. I takt med ökande ålder och mognad får elever emellertid allt större rätt att bestämma över sig själva, och samtycke kan då behövas från både eleven och vårdnadshavaren. Någon bestämd åldersgräns finns inte, men vid en viss tidpunkt är det endast eleven själv som kan lämna samtycke.

Skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter

I många lagar och förordningar finns det bestämmelser om att en myndighet skall lämna ut vissa uppgifter till andra myndigheter. Att uppgifterna är sekretessbelagda innebär i dessa fall inget problem för myndigheterna. I 14 kap. 1 § sekretesslagen anges nämligen att sekretess inte hindrar att uppgifterna lämnas när sådan uppgiftsskyldighet finns. Som exempel på sekretessbrytande uppgiftsskyldighet kan nämnas att det av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att personal vid skolor och inom skolhälsovården är skyldiga att till socialnämnden lämna de uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning om ett barns behov av skydd. En skolsköterska kan alltså i ett sådant fall inte vägra att lämna betydelsefulla uppgifter med hänvisning till att de är sekretessbelagda.

Utlämnande som behövs för myndighetens egen verksamhet

Av 1 kap. 5 § sekretesslagen framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen skall tillämpas restriktivt och den är inte tillämplig när den myndighet som överväger att lämna ut en uppgift inte själv drar nytta av utlämnandet. Det är alltså inte tillräckligt att den som begär att få ta del av uppgiften – eller den som myndigheten på eget initiativ överväger att lämna ut uppgiften till – behöver få del av den.

Med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen kan skolpersonal i vissa fall lämna ut sekretessbelagda uppgifter om en äldre elev till dennes föräldrar även utan elevens samtycke, under förutsättning att det är nödvändigt att föräldrarna får informationen för att skolan skall kunna sköta sina åtaganden – undervisning eller elevvård – gentemot eleven. Bestämmelsen kan också i vissa fall tillämpas vid uppgiftsutbyte mellan t.ex. skolhälsovården och annan skolverksamhet.

Andra sekretessbrytande bestämmelser

En myndighet har inte samma grundlagsskyddade rätt att få ta del av allmänna handlingar – eller uppgifter i sådana handlingar – som enskilda har enligt tryckfrihetsförordningen. Av 15 kap. 5 § sekretesslagen framgår emellertid att om en myndighet begär att få ta del av en uppgift som finns hos en annan myndighet, så skall uppgiften

lämnas ut om det inte möter hinder på grund av sekretess eller arbetets behöriga gång. Till skillnad mot vad som gäller när enskilda personer begär att få del av information, spelar det ingen roll om uppgiften finns i en allmän handling eller inte. I praktiken innebär detta att myndigheter har en mer långtgående rätt än enskilda att få del av uppgifter som inte är sekretessbelagda.

I många fall har myndigheter dessutom möjlighet att få del också av sekretessbelagda uppgifter. I sekretesslagen finns nämligen ett flertal bestämmelser som tillåter att sekretessbelagda uppgifter lämnas till andra myndigheter – på begäran av dessa eller efter initiativ av den utlämnande myndigheten själv – och som därför underlättar informationsutbytet mellan myndigheterna. Även inom en myndighet kan man ibland vara beroende av sådana sekretessbrytande bestämmelser, nämligen när olika verksamhetsgrenar är självständiga i förhållande till varandra och därför i sekretesssamband skall behandlas som skilda myndigheter (jfr avsnitt 5.2.1).

I 14 kap. 2 § sekretesslagen anges att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas ut från en myndighet till en annan myndighet om de behövs där för t.ex. förundersökning eller rättegång som avser verksamheten vid den utlämnande myndigheten. Sekretess hindrar inte heller att uppgifter som angår misstanke om allvarliga brott lämnas till polis eller åklagare. För uppgifter inom skolhälsovården krävs att brottet är mycket allvarligt för att sekretessen skall brytas, om det inte handlar om ett vålds- eller sexualbrott som riktat sig mot en underårig. I sådana fall får uppgifter alltid lämnas till polis eller åklagare. Personal inom skolhälsovården kan dessutom lämna sekretessbelagda uppgifter om en elev till en myndighet inom socialtjänsten, om det behövs för att eleven skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

Sekretesslagen innehåller även en s.k. generalklausul. I 14 kap. 3 § anges nämligen att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Denna bestämmelse har ett stort tillämpningsområde och kan t.ex. åberopas som stöd för ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter när det behövs för att bistå andra myndigheter i samhällsnyttig verksamhet eller för att undvika allvarliga konsekvenser för enskilda. Generalklausulen kan emellertid inte tillämpas inom skolhälsovården, eftersom uppgifter där har ansetts för integritetskänsliga för att lämnas ut efter en sådan intresseavvägning. Det innebär att en skolsköterska aldrig kan lämna sekretessbelagda upp-

gifter till personal i den övriga skolverksamheten med stöd av generalklausulen, medan det kan vara möjligt för sådan personal att lämna sekretessbelagda uppgifter till skolsköterskan.

Meddelarfrihet

Att en uppgift hos en myndighet omfattas av sekretess innebär att personal vid myndigheten inte får röja uppgiften vare sig muntligen eller på annat sätt. De omfattas alltså av tystnadsplikt. En grundläggande princip enligt bl.a. 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen är emellertid att sekretess inte förtar myndigheters personal rätten att lämna uppgifter till massmedia eller till författare m.fl, om avsikten är att uppgiften skall publiceras. Denna rättighet kallas *meddelarfrihet*. Sekretessbelagda uppgifter kan alltså i regel lämnas ut till exempelvis en tidningsredaktion.

Det är emellertid viktigt att markera att meddelarfriheten är begränsad. Av intresse i detta sammanhang är för det första att meddelarfriheten endast innebär en rätt att röja *uppgifter* – även om de är sekretessbelagda – och alltså *inte* att lämna ut *allmänna handlingar* som innehåller sekretessbelagda uppgifter. För det andra anses vissa sekretessbelagda uppgifter vara så känsliga att de inte får lämnas ut ens med stöd av meddelarfriheten. För sådana uppgifter råder vad som ofta kallas *kvalificerad tystnadsplikt*.

I 16 kap. sekretesslagen finns en uppräknning av de uppgifter hos myndigheter som anses vara så känsliga att meddelarfriheten inte är tillämplig. Skolpersonal omfattas av kvalificerad tystnadsplikt avseende ett flertal uppgifter. Inom skolhälsovården gäller detta i princip samtliga uppgifter om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden samt uppgifter om den som lämnat en anmälan eller utsaga om en annan person. Inom skolverksamheten i övrigt gäller kvalificerad tystnadsplikt för samtliga sekretessbelagda uppgifter, utom sådana som hänför sig till ett ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från studier. För de allra flesta sekretessbelagda uppgifter om elever gäller alltså kvalificerad tystnadsplikt inom såväl skolhälsovård som elevvård.

6 Vissa pågående arbeten med skol- och sekretesslagstiftning

6.1 Elevhälsa (Elevvårdsutredningen m.m.)

Elevvårdsutredningen påbörjade sitt arbete sommaren 1998 och överlämnade i mars 2000 sitt betänkande *Från dubbla spår till Elevhälsa – i en skola som främjar lust att lära, hälsa och utveckling* (SOU 2000:19).

Utredningen föreslog bland annat att de verksamheter som i dag kallas elevvård och skolhälsovård gemensamt bör benämnas elevhälsa. Elevhälsan skulle enligt förslaget anordnas för förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan. Utredningen uppgav att en effekt av en sammanhållen elevhälsa blir att dagens elevvård och skolhälsovård i sekretesshänseende kommer att ingå i samma verksamhetsgren samt förordade att Offentlighets- och sekretesskommittén skulle få i uppdrag att se över och analysera vad detta skulle innebära. Utredningen ansåg också att 1999 års skollagskommitté borde få i uppdrag att formulera författningstext för förslaget om elevhälsa.

Regeringen, som efter remissförfarande behandlade betänkandet i prop. 2001/02:14 *Hälsa, lärande och trygghet*, hade i stort sett samma uppfattning som Elevvårdsutredningen i fråga om elevhälsa. Regeringen lämnade emellertid inga konkreta förslag, utan ansåg att frågan först behövde beredas ytterligare genom utarbetande av förslag till ändringar såväl i skollagen (1985:1100) som i sekretesslagen (1980:100). Frågan om reglering av elevhälsan har därefter behandlats vidare av 1999 års skollagskommitté (se nedan), medan sekretessfrågorna hanteras av denna utredning om offentlighet och sekretess i skolan. Med anledning av Elevvårdsutredningens betänkande föreslog regeringen dock en ändring i skollagen, som innebär att ansvarsområdet för skolhälsovården utökas till att också avse förskoleklassen. Lagändringen antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 juli 2003.

6.2 En ny skollag (1999 års skollagskommitté)

Under våren 1999 påbörjade 1999 års skollagskommitté sitt arbete med en översyn av skollagstiftningen. Kommittén lämnade sitt betänkande *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121) i december 2002. Betänkandet har varit föremål för remissbehandling och ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Skollagskommittén har bland många frågor behandlat regeringens och Elevvårdsutredningens förslag till en ny och sammanhållen elevhälsa och har mot den bakgrunden föreslagit att elevhälsan skall regleras i en ny skollag. Kommittén föreslog – i sak i överensstämmelse med Elevvårdsutredningens förslag – att elevhälsan skall omfatta förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Kommittén föreslog emellertid att elevhälsan skall finnas också i fritidshemmen.

Vidare lämnade Skollagskommittén förslag om personalsammansättningen inom elevhälsan. I dag anges uttryckligen i 14 kap. 2 § skollagen att det för skolhälsovården skall finnas skolläkare och skolsköterska. Kommittén har i sitt förslag till ny skollag uttryckligen endast angett att det för medicinska insatser inom elevhälsan skall finnas skolläkare. Förslaget innehåller i övrigt inga krav beträffande vilka yrkeskategorier som skall arbeta inom elevhälsan, men det anges att elevhälsan skall omfatta omvårdnad samt medicinska, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser. Det skall också finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov kan tillgodoses. I huvudsak kommer elevhälsans personal enligt förslaget att motsvara dagens elevvårdspersonal. Rektorer, lärare, mentorer och annan skolpersonal som i dag inte ingår i elevvårdspersonalen, skall inte heller ingå i elevhälsans personal.

6.3 Översyn av sekretesslagen (Offentlighets- och sekretesskommittén)

Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) påbörjade sitt arbete med bl.a. en översyn av sekretesslagen under våren 1999. Det första delbetänkandet, *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3), överlämnades i januari 2001 och ett andra betänkan-

de, *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97), i oktober 2002.

OSEK har den 4 december 2003 lämnat sitt huvudbetänkande *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) som framför allt inriktar sig på en allmän översyn av sekretesslagen och dess tillämpning. En av de frågor som avhandlas i betänkandet är hur sekretessgränserna mellan nämnder inom en kommun skall utformas när de skilda nämnderna bedriver verksamheter av samma slag. Dagens situation inom skolverksamheten kan exemplifieras på följande sätt. När en elev byter från en skola till en annan inom samma kommun, gäller inte sekretess skolorna emellan om de lyder under samma nämnd, men däremot om de lyder under två skilda nämnder.

OSEK föreslår i sitt betänkande att sekretess inte skall gälla mellan nämnder inom samma kommun till den del de bedriver verksamheter av samma slag. Någon sekretess skall inte heller gälla mellan verksamheter inom en och samma nämnd, om verksamheterna är av samma slag. De nuvarande reglerna i sekretesslagen om sekretess mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet kommer således inte att vara tillämpliga på kommunernas verksamheter. För skolans del innebär förslaget att de verksamheter som i dag benämns särskild elevvård respektive elevvård i övrigt skall utgöra verksamheter av samma slag. Någon sekretess föreslås alltså inte råda inom eller mellan dessa verksamheter, oavsett om de bedrivs av en och samma nämnd eller av olika nämnder i kommunen. OSEK föreslår också att skolhälsovården *inte* skall anses utgöra en verksamhet av samma slag som elevvården. Sekretess kommer alltså enligt förslaget att även fortsättningsvis gälla mellan dessa skilda verksamheter, oavsett om de bedrivs av samma nämnd eller inte. Direkta materiella frågor som särskilt berör skolsekretessen behandlas emellertid inte i OSEK:s betänkande, utan de frågorna ses över i särskild ordning av denna utredning om offentlighet och sekretess i skolan.

OSEK förväntas avsluta sitt arbete genom ett slutbetänkande sommaren 2004.

VÅRA ÖVERVÄGANDEN

7 Dokumentation i skolan – förekomst och rättslig status

Vi har i uppdrag att kartlägga de olika former av dokumentation som förekommer i skolan i anslutning till den enskilde eleven samt analysera i vilken utsträckning dokumentationen utgör allmänna handlingar. Vi skall också analysera om uppgifter som ingår i dessa allmänna handlingar är offentliga eller om de kan omfattas av sekretess. Med utgångspunkt från den sist nämnda analysen skall vi ta ställning till om sekretessregleringen behöver förändras och i så fall föreslå ändringar i sekretesslagen. Med hänsyn till att reglerna som gäller den dokumentation som förekommer inom skolhälsovården är så tydliga, har vi begränsat vår kartläggning och analys till skolverksamheten i övrigt.

Inledningsvis i detta kapitel redovisar vi kortfattat resultatet av vår kartläggning av dokumentationen i skolan, delvis baserad på den enkätundersökning som vi genomfört. I avsnitt 7.2 görs sedan en analys av ärendebegreppet och vissa andra viktiga begrepps- och rättsförhållanden i tryckfrihetsförordningen, som direkt påverkar bedömningen av dokumentationens offentlighetsrättsliga status. Därefter följer i avsnitten 7.3 – 7.6 vår bedömning av om och när de handlingar som förekommer – och förvaras – i skolorna kan anses upprättade eller inkomna och därmed utgöra allmänna handlingar. I dessa avsnitt redovisas också om uppgifter i sådana allmänna handlingar kan sekretessbeläggas eller om de är offentliga. I avsnitt 7.7 beskriver vi generellt vad som gäller i fråga om registrering och diarietföring av handlingar samt under vilka förutsättningar handlingar skall antingen bevaras eller gallras. Slutligen redovisar vi i avsnitt 7.8 vår bedömning av behovet av förändrade sekretessregler.

7.1 Resultatet av vår kartläggning

För att på ett så heltäckande sätt som möjligt kunna kartlägga vilka olika typer av dokument angående enskilda elever som förekommer i skolorna, har vi ansett det nödvändigt att göra en förfrågan till ett urval av landets skolor. Enkäter har därför skickats till 50 grundskolor, 25 gymnasieskolor, 3 särskolor, 1 sameskola och 1 specialskola. Det närmare urvalet av skolor, som på vårt uppdrag genomfördes av Statistiska centralbyrån, baserades på att underlaget skall återspegla såväl regional spridning som variationer i skolornas storlek. På respektive skola ombads rektor, skolpsykolog, skolkurator, klassföreståndare/ämneslärare, specialpedagog samt studie- och yrkesvägledare svara på frågor om och lämna egna synpunkter angående förekomsten av dokumentation i skolan. Vi har fått svar från 56 av de tillfrågande skolorna (dvs. en svarsfrekvens på 70 %) och totalt har 263 personer som arbetar vid skolorna besvarat medföljande frågeformulär (se bilaga 3).

Det bör påpekas att vår avsikt med enkäten inte på något sätt har varit att genomföra en i alla avseenden vetenskapligt säkerställd undersökning, utan endast att få ett så omfattande underlag som möjligt för en kartläggning av bl.a. vilka dokument som förekommer i skolorna. Resultatet av enkätundersökningen har därför främst varit ett viktigt komplement till den information som vi har fått fram på annat sätt med hjälp av dels skriftligt material (JO-avgöranden, myndighetspublikationer m.m.), dels diskussioner såväl inom utredningen som med företrädare för berörda myndigheter på skolområdet.

Trots det omfattande material som utredningen haft tillgång till är det naturligtvis inte möjligt att i detalj redovisa varje enskild dokumenttyp som kan förekomma i en eller flera skolor. Enligt vår uppfattning skulle en sådan redovisning knappast heller ha något större praktiskt värde. Däremot går det att dela in den förekommande dokumentationen i olika kategorier och också att närmare redovisa de vanligaste typerna av dokument. Det är för den kommande framställningen viktigt att hålla i minnet att det i princip är samma regler som gäller oavsett om dokumentationen förs på papper eller med datorstöd.

En vanligt förekommande kategori av dokument avseende enskilda elever är sådana *handlingar som upprättas av skolorna inom elevvårdsverksamheten*. Det rör sig främst om formella protokoll och beslut m.m. i elevvårdsärenden, särskilda åtgärdsprogram eller indi-

viduella handlingsplaner, särskilda utredningar eller tester i elevvården samt alla de anteckningar – i journalform eller på annat sätt – som görs av skolans personal som ett led i det elevvårdande arbetet.

En annan vanlig dokumentkategori är de *handlingar som upprättas av skolorna och som avser elevernas studier*. Här är det fråga om betyg och skriftliga omdömen eller skriftlig information vid utvecklingssamtal, betygsunderlag och underlag för utvecklingssamtal, individuella studieplaner, studieplanering och uppföljning av studieresultat samt de särskilda eller löpande anteckningar som personalen gör om elevernas studieprestationer.

Som en särskild kategori av dokument klassar vi alla de *handlingar avseende enskilda elever som utgör en del av skolornas skriftväxling*. Det rör sig främst om brev och skrivelser till eller från enskilda elever och föräldrar, andra myndigheter samt andra skolor m.m. inom den egna skolmyndigheten, men det förekommer också skriftväxling mellan personal inom en och samma skola, t.ex. lärares brev till rektor m.m.

Utöver de nu nämnda kategorierna finns det *vissa övriga handlingar* som inte direkt kan placeras i någon av de nämnda kategorierna. Hit hör s.k. överlämnandeinformation, dvs. alla handlingar som överlämnas från en skola till en annan i samband med att en elev byter skola. En annan typ av dokumentation som avviker från den övriga är alla de handlingar som upprättas av elever och som under kortare eller längre tid förvaras i skolorna, t.ex. prov, uppsatser och skriftliga redovisningar av projektarbeten. Sådana handlingar som upprättas av eleven och förvaras i skolan kan vara särskilt vanliga i de skolor som tillämpar den s.k. portfoliomethoden. Ett slags dokumentation som kan komma att bli vanligare i framtiden är s.k. individuella utvecklingsplaner, som upprättas av skolorna och som innehåller skriftlig information om elevers utveckling. Slutligen finns det i skolorna särskilda handlingar i form av diarium eller register över andra allmänna handlingar som förvaras av skolorna.

I avsnitten 7.3 – 7.6 lämnar vi en övergripande redogörelse för vad som i offentligt rättsligt hänseende gäller för handlingar i skolan, vilken i stort följer den ovan redovisade indelningen i olika kategorier av dokument.

I detta sammanhang bör avslutningsvis nämnas att vi också skickat en förfrågan till 20 kommuner om vilka särskilda regelverk kommunerna har avseende den dokumentation som skall föras i skolorna och hur denna skall hanteras. Förfrågan ställdes till kom-

munernas skolchefer (eller motsvarande funktion) och vi har fått svar från 17 av de tillfrågade kommunerna (se bilaga 4). I korthet visar dessa svar att en klar majoritet av de tillfrågade kommunerna har någon form av särskilda centrala anvisningar eller regler för dokumentationen i skolorna. I ett fåtal fall var anvisningarna omfattande och detaljerade, men i de flesta fall syntes de bestå endast av övergripande bestämmelser och/eller arkiverings- och gallringsanvisningar. Ett fåtal av kommunerna uppger att det inte finns några kommunövergripande regler eller anvisningar över huvud taget, men i något fall anges då att enskilda skolor eller skoldistrikt i stället själva utformar rutiner för viss dokumentation.

7.2 Ärende och andra viktiga begrepp i tryckfrihetsförordningen (TF)

I tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om när handlingar skall anses allmänna, vilket innebär att uppgifter i handlingarna är offentliga om inte sekretess föreskrivs i sekretesslagen. Vi redogör i avsnitt 5.1 för de allmänna reglerna om när handlingar förvaras av en myndighet och när de anses upprättade av eller inkomna till myndigheten. Dessa regler är av avgörande betydelse för bedömningen av om en myndighets handlingar är allmänna eller inte och de ligger till grund för våra överväganden i avsnitten 7.3 – 7.6.

Det finns emellertid anledning att närmare analysera vissa av tryckfrihetsförordningens begrepp som ofta har mer övergripande betydelse för många av de handlingar som framställs i skolan.

Den för oss viktiga frågan när en handling som förvaras av en myndighet skall anses upprättad, och därmed allmän, är ofta beroende av om den verksamhet i vilken handlingen förekommer avser ärendehandläggning eller s.k. faktiskt handlande. Av stor betydelse är därför hur tryckfrihetsförordningens begrepp *ärende* skall förstås. Skolornas verksamhet utgörs till övervägande del av just faktiskt handlande, vilket innebär att handlingar framställs utan att det finns någon anknytning till ett ärende. När sådan ärendeanknytning saknas är det – för bedömningen av om en handling är allmän eller inte – i många fall av avgörande betydelse vid vilken tidpunkt en handling anses vara *färdigställd* i tryckfrihetsförordningens mening. Vi anser också att det finns anledning att närmare analysera innebörden av tryckfrihetsförordningens begrepp *minnesanteck-*

ning, eftersom det enligt vad vi har erfart förekommer att detta från offentlighetssynpunkt speciella begrepp används i en annan betydelse av skolpersonalen än vad det har enligt tryckfrihetsförordningen. Till sist finns det skäl att särskilt beröra de regler som gäller för *journaler*, vilka är vanliga främst inom skolhälsovården men också förekommer i annan skolverksamhet.

7.2.1 Ärendebegreppet

En myndighets verksamhet kan delas in på flera olika sätt. Till exempel sysslar myndigheter med både förvaltningsverksamhet riktad mot utomstående – andra myndigheter, allmänheten eller enskilda individer – och myndighetsintern administrativ verksamhet, t.ex. egna personalfrågor. Även den förvaltningsverksamhet som rör utomstående enskilda individer, t.ex. elever, och som är av särskilt intresse för oss kan delas in på olika sätt. En myndighet kan bedriva dels verksamhet som utgör *ärendehandläggning*, dels verksamhet som utgör s.k. *faktiskt handlande*. När en myndighet framställer en handling är det från offentlighetssynpunkt ofta av stor betydelse om det sker inom ramen för ett ärende eller inte. Av 2 kap. 7 § TF framgår nämligen att en handling som inte har expedierats anses upprättad när det *ärende* till vilken handlingen hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. En handling som framställs i verksamhet som *inte* hänför sig till ett visst ärende – dvs. faktiskt handlande – anses i stället upprättad när den har justerats eller på annat sätt färdigställts av myndigheten (se avsnitt 7.2.2). Ärendebegreppet har också betydelse för när en handling utgör minnesanteckning i tryckfrihetsförordningens mening (se avsnitt 7.2.3).

Värt att nämna är också att det i förvaltningslagen (1986:223) finns särskilda bestämmelser om dokumentation i ärenden, framför allt i sådana ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda, t.ex. elever (jfr avsnitt 4.2).

Hur skall då begreppet ärende förstås i tryckfrihetsförordningen? Före år 1978 – då omfattande ändringar genomfördes i 2 kap. TF – hade ärendebegreppet en betydligt vidare innebörd än motsvarande begrepp i dåvarande förvaltningslag (1971:290). Det ansågs syfta på en myndighets verksamhet i vidsträckt mening, medan förvaltningslagens motsvarande begrepp inte omfattade myndigheternas faktiska handlande. I förarbetena till de genomförda ändringarna av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna

handlingar uttalades emellertid att det skulle leda till förvirring i den praktiska tillämpningen om begreppet ärende användes med olika innebörd i två så centrala författningar.¹ Ärendebegreppet i tryckfrihetsförordningen skulle därför fortsättningsvis ha samma innebörd som i förvaltningslagen (vilken numera har ersatts av en ny lag med samma namn, SFS 1986:223).

Med ärendehandläggning i förvaltningslagens – och därmed också tryckfrihetsförordningens – mening avses hela den procedur som börjar med ett ärendes anhängiggörande och slutar med dess avgörande.² Ett ärende kan anhängiggöras antingen genom en framställning av något slag från en utomstående eller genom att myndigheten själv tar initiativ till en åtgärd. Något förenklat kan ärendehandläggningen skiljas från faktiskt handlande genom att den förra avser myndighetens beslutande verksamhet.³ Grunden för ett ärende kan alltså sägas vara att det skall utmyнна i ett beslut av något slag, dvs. ett formligt eller formlost uttalande från en myndighet som har till syfte att påverka den som berörs av beslutet.⁴ Skillnaden mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning har i andra sammanhang uttryckts så att de åtgärder som utgör faktiskt handlande *inte* är rättshandlingar eller att åtgärdernas verkningar *inte* ligger på ett rättsligt plan.⁵ Ingenting torde dock hindra att en viss åtgärd utgör faktiskt handlande trots att åtgärden har sin grund i ett bakomliggande beslut, dvs. faktiskt handlande kan var en följd av ett beslut som har fattats i ett ärende.⁶ Beträffande gränsen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande uttalades följande i förarbetena till den äldre förvaltningslagen.⁷

Var gränsen går mellan handläggning av ärenden och faktiskt handlande får avgöras från område till område. Ofta används i specialförfattningar begreppet "ärende". Även när detta begrepp inte begagnas i specialförfattningarna, framgår ofta av sammanhanget, t.ex. av regler om besluts överklagbarhet, vad som enligt viss författning är att räkna som ett ärende. Någon skarp skiljelinje mellan handläggning av ärenden och s.k. faktiskt handlande torde dock inte kunna dras upp. Skillnaden mellan de olika typerna av verksamhet belyses bäst genom några exempel. Hållandet av en lektion i en skola eller utförandet av en operation på ett sjukhus kan enligt normalt språkbruk inte betecknas som handläggning

¹ Prop. 1975/76:160 *Nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet*, s. 97

² Hellners/Malmqvist, *Nya förvaltningslagen med kommentarer* (5 uppl. 1999), s. 44

³ Hellners/Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer* (2003), s. 35

⁴ Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder* (7 uppl. 1992), s. 13 ff

⁵ Ragnemalm, *Förvaltningsbesluts överklagbarhet* (1970), s. 28 f

⁶ Jfr a.a., s. 29

⁷ Prop. 1971:30, *Förvaltningsreform*, s. 315

av ett ärende. Uppkommer däremot fråga om disciplinär bestraffning av en skolelev eller om en patients debitering för sjukhusvård föreligger ett ärende som skall behandlas av förvaltningsmyndigheten.

Ärendebegreppets tillämpning i skolan

Slutsatsen av ovanstående resonemang torde kunna sammanfattas som att en myndighets verksamhet i vart fall utgör ärendehandläggning när myndighetens egentliga syfte med de åtgärder som vidtas är att de skall mynna ut i ett avgörande som har rättsliga verkningar, t.ex. att det skall fattas ett beslut som kan överklagas av enskilda. Det innebär att det endast är en begränsad del av skolans verksamhet som utgör ärendehandläggning, även om någon exakt och generellt tillämplig gräns inte kan dras mot faktiskt handlande. Det är alltid omständigheterna i det enskilda fallet som är avgörande.

Som exempel på faktiskt handlande kan emellertid nämnas vanlig undervisning, även om undervisningen för många elever utmynnar i att de åsätts betyg. Syftet med undervisningen är nämligen inte att den skall leda fram till ett beslut som rättsligt påverkar den enskilde eleven. Däremot torde en lärares arbete med den egentliga betygssättningen utgöra ärendehandläggning, där betyget kan ses som det beslut som avgör ärendet.⁸ I likhet med undervisningen är även merparten av den dagliga elevvårdande verksamheten att se som faktiskt handlande och inte som ärendehantering, t.ex. elevers samtal med lärare eller besök hos kuratorn.⁹ Ett exempel på när en skolas åtgärder avseende enskilda elever däremot kan anses vidtas inom ramen för ett ärende, är när åtgärderna sker i syfte att ta fram underlag för myndigheten efter att den har inlett ett förfarande som skall mynna ut i ett beslut, t.ex. om disciplinpåföljd eller särskilt stöd.

Ofta kan gränsen mellan faktiskt handlande och ärendehantering vara flytande. Som exempel kan tas att lärare och annan skolpersonal vidtar åtgärder på grund av att en elev blir retad. Det kan vara fråga om samtal med inblandade elever och kanske information till rektor eller föräldrar. I normalfallet skulle detta agerande utgöra ett faktiskt handlande. Om situationen förvärras och övergår till mobbning kan det bli aktuellt att ta direkta kontakter med skolled-

⁸ Jfr 20 § förvaltningslagen och Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, s. 14

⁹ Jfr Norström, *Sekretess i skola och förskola* (1999), s. 121

ning och eventuellt inleda ett elevvårdsförfarande med syfte att ta fram ett åtgärdsprogram eller en individuell handlingsplan. I vart fall i det sista skedet måste ett ärende anses vara initierat, men det är inte möjligt att i ett sådant fall generellt slå fast exakt var gränsen går mellan faktiskt handlande och ärendehantering.

Viss ledning av vad som utgör ett ärende torde kunna hämtas i skolformsförordningarnas bestämmelser om bl.a. beslut i protokoll vid elevvårdskonferenser och upprättande av individuella åtgärdsprogram (3 och 5 kap. grundskoleförordningen, m.fl.) samt i sekretesslagens bestämmelser om att sekretess inte gäller beslut i elevvårdsärende eller i ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier (7 kap. 9 § andra stycket). Sådana särskilda åtgärder som skolan – under tiden från det att en fråga väcks till dess att den avgörs – vidtar med det direkta syftet att ta fram underlag för ett beslut, torde anses utgöra led i handläggningen av det aktuella ärendet. Om följderna av ett beslut i t.ex. ett elevvårdsärende är att en elev får särskilt stöd i form av specialpedagogisk undervisning, utgör emellertid det efterföljande arbete som specialpedagogen utför i enlighet med beslutet vanligtvis ett faktiskt handlande och inte ett led i ärendehandläggningen. Skall beslutet följas upp och nya beslut fattas, kan emellertid specialpedagogens arbete med att upprätta rapporter eller liknande som underlag för sådana vidare åtgärder utgöra ärendehantering.

Avslutningsvis bör nämnas att det i skolverksamheten naturligtvis ofta förekommer ärendehantering avseende enskilda elever, men då främst i mer administrativa frågor. Som exempel kan nämnas att det inför skolstarten fattas övergripande beslut om i vilken skola elever skall placeras eller om eleverna skall ha rätt till skolskjuts. Sådant förvaltningsverksamhet som inte direkt inriktar sig på arbetet i skolorna är emellertid inte av primärt intresse för oss i det här sammanhanget.

7.2.2 Handlingar som "på annat sätt färdigställda"

Huvudregeln enligt 2 kap. 7 § TF är att en handling som framställs av en myndighet anses upprättad, och därmed allmän, när den har expedierats eller när det ärende till vilket handlingen hänförs har avslutats. När en handling som framställs av en myndighet *inte* är direkt hänförlig till ett visst ärende hos myndigheten, gäller i stället att en handling som inte expedieras blir allmän när den har *justerats*

eller *på annat sätt färdigställts*. Eftersom större delen av skolornas verksamhet utgör faktiskt handlande och inte ärendehantering (se avsnitt 7.2.1), måste detta således anses vara den egentliga huvudregeln för ett stort antal av de handlingar som framställs av personalen vid en skola.

Att en handling har *justerats* innebär i princip att den har försetts med intyg om sin riktighet,¹⁰ och det torde vanligtvis inte medföra några problem att avgöra när en sådan handling är upprättad. Inom skolan är justering av handlingar sannolikt vanligast förekommande i samband med att protokoll förs vid sammanträden med arbetsgrupper eller elevvårdskonferenser m.m. Det bör därför noteras att för skolors protokoll gäller alltid att de skall anses upprättade när de har justerats eller på annat sätt färdigställts, oavsett om de är hänförliga till ett ärende eller inte.

Det kan vara svårare att i ett enskilt fall avgöra när en handling *på annat sätt har färdigställts*. Om en promemoria, rapport eller annan handling på något sätt har sanktionerats, godkänts eller tagits om hand för förvaring av en behörig befattningshavare vid myndigheten bör den självfallet anses vara färdigställd.¹¹ Vanligtvis är det emellertid fullt tillräckligt att handlingen även utan något godkännande e.d. bedöms ha fått sin ”slutliga utformning”.¹² Något formellt förfarande från myndighetens sida torde alltså inte krävas för att en handling skall kunna anses färdigställd.¹³ Det innebär att en handling som inte är helt tillfällig och som framställs av en behörig tjänsteman, utan att det finns någon anknytning till ett ärende, är att anse som färdigställd när tjänstemannen inte längre har för avsikt att omarbета eller överarbета den. Om tanken är att anteckningar som görs i verksamheten senare skall bearbetas eller renskrivas blir handlingen alltså färdigställd och allmän först efter bearbetningen eller renskriften.¹⁴

Denna bestämmelse i 2 kap. 7 § TF har stor betydelse inom skolverksamheten, som ofta utgörs av faktiskt handlande. Som exempel kan nämnas anteckningar som en lärare gör om elever under lektionerna eller som en kurator gör vid samtal med elever. Under förutsättning att det inte är fråga om ärendehandläggning torde

¹⁰ Bohlin, *Offentlighetsprincipen* (6 uppl, 2001), s. 80

¹¹ Jfr JO 1978/79, s. 229

¹² Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, s. 80 f

¹³ Prop. 1975/76:160, s. 143

¹⁴ När en handling väl är färdigställd efter att ha omarbetats kan enligt 2 kap. 9 § TF tidigare versioner normalt förstöras, eftersom utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelser aldrig blir allmänna handlingar om de inte expedieras eller tas om hand för arkivering

sådana anteckningar bli att anse som allmänna i vart fall när läraren eller kuratorn, eventuellt efter renskrift, sorterar in dem i en pärm eller på annat sätt tar dem till vara.¹⁵ Skolhälsovårdens personal samt legitimerade skolpsykologer för regelmässigt sådana anteckningar i speciella journaler, något som i varierande omfattning och form kan förekomma även bland övrig skolpersonal. För journaler gäller, i fråga om när de skall anses upprättade, särskilda regler i tryckfrihetsförordningen (se avsnitt 7.2.4).

7.2.3 Minnesanteckningar m.m.

Enligt tryckfrihetsförordningen är *minnesanteckningar* inte att anse som allmänna handlingar, utom när de har expedierats eller tagits om hand för arkivering. De omfattas alltså normalt inte av offentlighetsprincipen och kan i princip förstöras när som helst. I vardagligt tal används begreppet minnesanteckning ofta för alla sådana anteckningar och noteringar som man gör just för att minnas vissa fakta eller händelser, t.ex. när en lärare under pågående lektion skriftligt noterar hur eleverna klarar sig i ett muntligt läxförhör eller när en kurator vid ett möte med en elev antecknar vad eleven säger.

Enligt 2 kap. 9 § TF har begreppet minnesanteckning emellertid en särskilt definierad och betydligt snävare innebörd. Med minnesanteckning förstås nämligen promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till *endast* för ett *ärendes förredragnig eller beredning*. Dessutom görs begreppet ännu snävare genom att inte heller en sådan uppteckning utgör minnesanteckning om den tillför ärendet *sakuppgift*. Det är alltså endast under dessa uttryckliga förutsättningar som en ”anteckning för minnet” utgör minnesanteckning i tryckfrihetsförordningens mening.

Eftersom en grundläggande förutsättning för att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om minnesanteckningar skall vara tillämpliga är att anteckningarna har gjorts i ett ärende, har innebörden av ärendebegreppet en avgörande betydelse. Som vi konstaterar i avsnitt 7.2.1 skall begreppet enligt vår uppfattning förstås så att en stor del av skolans verksamhet *inte* är att se som ärendehandläggning, utan som faktiskt handlande. Framförallt utgör i princip ingen undervisning ärendehantering, vilket betyder att de anteckningar

¹⁵ Jfr RÅ 1998 ref 30 (där rapporter som framställts inom en polismyndighet, utan ärendeanknytning, ansågs vara färdigställda senast vid den tidpunkten då de sattes in i pärmar)

som en lärare gör om eleverna i samband med lektionerna, t.ex. vid ett muntligt läxförhör, inte kan anses utgöra minnesanteckningar. Detsamma gäller för en lärares eller rektors mer övergripande dokumentation av elevernas utveckling under skoltiden. Normalt utgör inte heller de anteckningar som en kurator eller psykolog gör vid ett samtal med en elev minnesanteckningar.

Eftersom minnesanteckningar inte får tillföra sakuppgift, är vanligtvis inte heller de noteringar som t.ex. en lärare eller en kurator gör om en elevs uppträdande med anledning av att ett elevvårdsärende har inletts att se som minnesanteckningar. Sådana noteringar tillför nämligen, för att fylla sitt syfte, ny sakkunskap till materialet i elevvårdsärendet. Om däremot läraren eller kuratorn under handläggningen av ett ärende, t.ex. inför ett sammanträde med elevvårdskonferensen, skriver ner stolpar av redan känd och dokumenterad information eller gör en sammanfattning av innehållet i andra befintliga handlingar (dvs. en föredragningspromemoria) för att underlätta en muntlig redovisning för konferensens deltagare, kan det vara fråga om minnesanteckningar. Sammanfattningsvis torde emellertid tryckfrihetsförordningens regler om minnesanteckningar endast i begränsad omfattning vara direkt tillämpliga på handlingar som framställs inom skolan och som berör enskilda elever.

7.2.4 Journaler

För ett antal handlingstyper finns det särskilda bestämmelser i 2 kap. 7 § TF om när de skall anses vara upprättade. I skolverksamheten är de regler som gäller för *journaler* av särskilt intresse. Oavsett om en journal förs i ett ärende eller inom ramen för ett faktiskt handlande gäller att den skall anses upprättad när den har färdigställts för anteckning eller införing, dvs. direkt när den är klar att använda. Hela journalen är i princip en allmän handling, vilket innebär att varje enskild anteckning som efter hand görs i journalen blir en del av en allmän handling *omedelbart vid införingen*.¹⁶ Om en viss handling kan klassificeras som en journal, gäller dessa särskilda bestämmelser oavsett vem vid myndigheten som för journalen och oavsett i vilken av myndighetens verksamheter det sker.

Det finns ingen uttrycklig definition i tryckfrihetsförordningen av vad en journal är, men redan av begreppet som sådant följer att

¹⁶ Prop. 1975/76:160, s. 143

det är en handling i vilken det görs återkommande anteckningar.¹⁷ Typiska exempel är sjukjournaler och behandlingsjournaler, som uppdateras efter varje patientbesök, men det kan också vara projektdagböcker som används återkommande vid forskning m.m. Det relevanta är inte vad en handling kallas utan vad den egentligen har för funktion, vilket innebär att vissa handlingar kan vara journaler i tryckfrihetsförordningens mening även om de kallas något annat (t.ex. klassbok, dagbok eller loggbok) och vice versa. Det är därför inte möjligt att exakt fastställa vilka handlingar som enligt tryckfrihetsförordningen anses vara journaler, men avgörande är att de *förs fortlöpande* och alltså är föremål för *kronologiskt återkommande* noteringar.¹⁸

För personalen inom hälso- och sjukvården – t.ex. skolläkare, skolsköterskor och legitimerade skolpsykologer – finns särskilda regler om journalföring i patientjournalagen (1985:562), och några egentliga svårigheter torde därför inte behöva uppstå avseende deras journaler. Däremot är det i det här sammanhanget av betydelse att även handlingar som framställs av rektorer, lärare, kuratorer eller studie- och yrkesvägledare m.fl. kan anses vara journaler och därför omfattas av de särskilda regler som gör att alla anteckningar blir allmänna, och i vissa fall offentliga, omedelbart. Som exempel på sådana handlingar som kan utgöra journaler kan nämnas elevloggböcker, utvecklingsdiagram och andra sammanställningar som lärare för löpande om elevernas studieresultat eller beteende och mognad m.m. Även en mer övergripande sammanställning av samtliga elever på en skola, som görs av t.ex. en rektor, kan enligt vår uppfattning utgöra en journal om syftet är att sammanställningen efter hand löpande skall kompletteras med ny information om eleverna.¹⁹

Värt att nämna är att det i princip saknar betydelse om journalerna förs på papper (t.ex. i särskilda böcker eller pärmar) eller om de framställs elektroniskt med hjälp av ordbehandling eller annat datorstöd. Avslutningsvis är det viktigt att notera att det endast är handlingar som framställs *av myndigheten*, dvs. i princip av skolpersonalen, som kan utgöra journaler i tryckfrihetsförordningens mening. Det innebär att sådana pärmar eller mappar som eleverna själva använder för att spara eget material (portfolio e.d.) inte utgör

¹⁷ Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, s. 83

¹⁸ A.a, s. 85

¹⁹ Jfr JO-beslut 2002-12-18, dnr 4428-2000

journaler. En ingående redogörelse för vad som gäller avseende elevvers eget material finns i avsnitt 7.6.2.

7.3 Dokument upprättade av skolan i elevvården

7.3.1 Protokoll och beslut m.m. i elevvårdsärenden

Allmän handling?

I ett flertal skolformsförordningar finns bestämmelser om elevvårdskonferens för behandling av elevvårdsfrågor och om att det vid dessa konferenser skall föras protokoll. Av protokollen skall i vart fall framgå vilka som varit närvarande, vilka ärenden som har behandlats och vilka beslut som fattats.²⁰

För vissa av myndigheternas protokoll och beslut finns en särskild regel i 2 kap. 7 § andra stycket 2 TF. Enligt bestämmelsen gäller för sådana myndighetsbeslut som enligt föreskrifter *skall* avkunnas eller expedieras samt för myndighetsprotokoll i den del de hänför sig till ett sådant beslut, att de anses upprättade först när beslutet har avkunnats eller expedierats. Några särskilda föreskrifter om att ett beslut som fattas i elevvårdsärenden skall avkunnas eller expedieras finns emellertid inte, vilket torde innebära att specialbestämmelsen inte är tillämplig på sådana beslut och protokoll.

För protokoll vid elevvårdskonferenser – och andra protokoll som upprättas i skolornas verksamhet – är därför i stället den särskilda bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket 3 TF tillämplig. Där anges att myndigheters protokoll anses upprättade när de har justerats eller på annat sätt färdigställts. Detta gäller även om det ärende som avhandlas ännu inte är avslutat. Visserligen görs undantag för protokoll hos en kommunal myndighet i ett ärende som denna endast bereder till avgörande, men i ett normalt elevvårdsärende torde elevvårdskonferensen och dess deltagare inte kunna ses som beredningsorgan för ett annat beslutande organ. Enligt vår uppfattning gäller alltså som huvudregel att ett protokoll som förs vid elevvårdskonferensen blir allmän handling i sin helhet när det har justerats.

Även sådana beslut i enskilda ärenden som framgår av protokollet blir allmänna i och med justeringen, dock endast i den del de

²⁰ Se bl.a. JO-beslut 2002-05-28, dnr 848-2002

återges i protokollet. Om det exempelvis i protokollet anges att beslut om viss särskild åtgärd har fattas avseende eleven A, är det endast denna beslutsinformation som blir att anse som upprättad i protokollet – och därmed allmän handling – vid justeringen. Om ett beslut upprättas särskilt, med eventuell motivering och bakgrundsbeskrivning, gäller huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF om att hela beslutet blir allmän handling när ärendet är avslutat eller, om det sker dessförinnan, när det har expedierats genom att t.ex. överlämnas till den enskilde eleven eller dennes föräldrar.

Övriga handlingar i ett elevvårdsärende, dvs. andra än de formella protokollen och besluten, blir som huvudregel allmänna när det aktuella elevvårdsärendet har avslutats, om de inte dessförinnan har skickats till någon utomstående eller på annat sätt expedierats. Det bör emellertid noteras att vissa handlingar som ingår som underlag i ett elevvårdsärende kan vara allmänna redan medan ärendet pågår, om de vid ett tidigare tillfälle har blivit allmänna genom att de kommit in till myndigheten eller genom att de tidigare har upprättats vid skolan och först därefter tagits in som kompletterande material i ärendet. Som exempel kan nämnas skrivelser från socialnämnden, skriftliga ansökningar från vårdnadshavare om att särskilda åtgärder skall vidtas avseende en elev, tidigare journalanteckningar förda av skolläkaren samt anteckningar som en lärare gjort i den dagliga verksamheten (se avsnitt 7.3.5 om de sist nämnda handlingarna). Det är alltså inte möjligt att generellt uttala sig om vid vilken tidpunkt handlingar som ingår i ett elevvårdsärende blir allmänna.

Avslutningsvis vill vi anmärka att den ovanstående redogörelsen avser beslut och handlingar i ett *ärende* om elevvård. Som framgår av vår redovisning i avsnitt 7.2.1 är det långt ifrån all elevvårdsverksamhet vid skolorna som utgör ärendehandläggning. Vi återkommer i avsnitten nedan till den mångfald av handlingar som kan upprättas inom ramen för s.k. faktiskt handlande i elevvårdsverksamheten.

Offentlighet eller sekretess?

I de protokoll som upprättas och de beslut som fattas i samband med elevvårdskonferensens sammanträden, förekommer av naturliga skäl regelmässigt uppgifter som rör någon form av elevvårdsåtgärder. Uppgifterna kan därför komma att omfattas av sekretess

enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen. Av betydelse är att sekretessen inte gäller för handlingar som sådana, utan för de enskilda uppgifterna i handlingarna. Ett elevvårdsprotokoll kan därför komma att innehålla både uppgifter som kan sekretessbeläggas och helt offentliga uppgifter.

För *beslut* i elevvårdsärenden gäller enligt sekretesslagens bestämmelser att de är offentliga. Det finns alltså inga möjligheter att sekretessbelägga vissa känsliga uppgifter som har tagits in i ett beslut. Detta gäller också om beslutet återges i ett protokoll, vilket innebär att den del av ett elevvårdsprotokoll som återger ett fattat beslut är helt offentligt, även om protokollet i övrigt skulle kunna sekretessbeläggas. Med anledning av detta finns det skäl att noga överväga vilka uppgifter som skall tas in i ett formellt beslut i ett elevvårdsärende och vad som endast skall dokumenteras på annat sätt, t.ex. i en särskild handling med bakgrundsinformation som fogas som bilaga till protokollet. Sådana uppgifter som inte direkt ingår i beslutet kan då sekretessbeläggas.

7.3.2 Åtgärdsprogram avseende särskilda stödåtgärder samt individuella handlingsplaner m.m.

Allmän handling?

Formella beslut inom skolan om åtgärdsprogram avseende särskilda stödåtgärder för enskilda elever och andra jämförbara individuella handlingsplaner (mot mobbning e.d), utgör sådana beslut i elevvårdsärenden som avses i 7 kap. 9 § sekretesslagen. Den del av elevvårdverksamheten som riktar sig mot enskilda elever och som har till syfte att ta fram sådana åtgärdsprogram eller individuella handlingsplaner, utgör således enligt vår uppfattning ett led i ärendehantering inom skolan (jfr avsnitt 7.2.1). Vi redovisar i avsnitt 7.3.1 vad som gäller för beslut och protokoll i sådana ärenden. För andra handlingar än det formella beslutet eller protokollet torde enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF gälla att de blir allmänna handlingar när ärendet är avslutat. Det kan dock förutsättas att viktiga dokument som hör till ärendet, inte minst de handlingar som beskriver själva åtgärdsprogrammet eller handlingsplanen, överlämnas eller på annat sätt expedieras till eleven och/eller dennes vårdnadshavare. I och med att handlingarna har expedierats blir de

omedelbart allmänna även om ärendet formellt ännu inte är avslutat.

Offentlighet eller sekretess?

Åtgärdsprogram avseende särskilda stödåtgärder samt andra jämförbara individuella handlingsplaner är av naturliga skäl till sin karaktär sådana att flertalet av uppgifterna i dessa handlingar vanligtvis avser personliga förhållanden i den elevvårdande verksamheten. Uppgifterna kan därför ofta bli föremål för sekretess enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen. Det är emellertid endast enskilda uppgifter som kan sekretessbeläggas, vilket innebär att det även i sådana handlingar kan förekomma uppgifter som är offentliga. Exempelvis kan uppgifter om elevers frånvaro och studieresultat normalt inte sekretessbeläggas, även om uppgifterna tillsammans med annan information skulle ligga till grund för beslut i elevvårdsärenden.

Viktigt att notera är också att om innehållet i ett åtgärdsprogram eller en handlingsplan tas in som en del i det formella beslutet i elevvårdsärendet, blir samtliga uppgifter i handlingarna offentliga (jfr avsnitt 7.3.1).

7.3.3 Särskilda utredningar och tester i elevvården

Allmän handling?

I den elevvårdande verksamheter kan olika former av särskilda utredningar eller tester förekomma. Dessa kan vara av social, psykologisk eller pedagogisk karaktär. Inte sällan torde sådana utredningar och tester förekomma avseende en viss elev inom ramen för ett pågående elevvårdsärende. I sådana fall gäller för de rapporter, promemorior och andra handlingar som utformas av specialpedagoger, kuratorer eller psykologer m.fl, att de vanligtvis blir allmänna när ärendet är avslutat (jfr avsnitt 7.3.2). Om sådana handlingar upprättas utan att det finns någon koppling till ett pågående elevvårdsärende, blir de i stället allmänna när de är färdigställda (se avsnitt 7.2.1 och 7.2.2 om begreppen "ärende" och "färdigställd").

Situationen ter sig annorlunda i fråga om de handlingar som elever själva upprättar, t.ex. frågeformulär och andra psykologiska eller pedagogiska testinstrument som fylls i av elever och lämnas till psykologen eller specialpedagogen. Till skillnad från rektor, lärare

och annan personal vid skolan kan en elev, enligt vår uppfattning, inte anses utgöra en del av myndigheten. Även om elever i och för sig av naturliga skäl är nära knutna till skolan, måste de i stället i det avseendet jämföras med vilka andra utomstående personer som helst. Det betyder att formulär som elever fyller i och lämnar till en psykolog eller annan befattningshavare vid skolan, enligt 2 kap. 6 § TF måste anses som en inkommen handling och därför omedelbart allmän. I detta fall saknar det också betydelse om formuläret upprättas av elever inom ramen för ett elevvårdsärende eller inte. Det avgörande är när handlingen kommer den behöriga befattningshavaren till handa (jfr även avsnitt 7.6.2 om prov, uppsatser och andra handlingar som framställs av elever i undervisningen).

Offentlighet eller sekretess?

Särskilda psykologiska eller sociala tester och utredningar torde undantagslöst vara att hänföra till skolornas elevvårdande verksamhet. Uppgifter om personliga förhållanden i sådana handlingar kan därför omfattas av sekretess enligt 7 kap. 9 § första eller andra stycket sekretesslagen. För specialpedagogiska tester och utredningar skulle gränsdragningarna däremot kunna vara svårare. Om uppgifter kan sekretessbeläggas eller inte beror på om de kan hänföras till elevvårdsverksamhet eller till den ordinära undervisande verksamheten. Mot bakgrund av vad vi redovisar i avsnitt 3.2 om innebörden av begreppet elevvård – skolans strävande att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och speciella åtgärder för att komma tillrätta med sådana svårigheter – är det emellertid inte orimligt att anta att specialpedagogernas arbete nästan undantagslöst faller inom den sekretesskyddade elevvårdsverksamheten enligt 7 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen. I vart fall torde detta vara fallet när specialpedagogerna genomför särskilda tester eller utredningar inom sitt eget verksamhetsområde.

I detta sammanhang bör också nämnas att sekretess enligt 4 kap. 3 § sekretesslagen gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för bl.a. psykologiskt prov, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen avser emellertid endast att skydda själva provverksamheten (främst i fråga om standardiserade prov e.d.), inte de uppgifter om enskildas personliga förhållanden som kan lämnas i samband med proven.

7.3.4 Dokumentation och beslut i ärenden om tillrättaförande av elev m.m. (disciplinärenden)

Allmän handling?

I ärenden om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier (disciplinärenden avseende elever) gäller till stor del samma sak i fråga om handlingar är allmänna eller inte som i elevvårdsärenden. I huvudsak hänvisar vi därför till redovisningen i avsnitt 7.3.1 och 7.3.2. Det bör dock anmärkas att det formella kravet på upprättandet av särskilda protokoll vid sammanträden med elevvårdskonferensen, inte har någon direkt motsvarighet i disciplinärenden. I de fall disciplinärenden diskuteras vid sammanträden och uppgifter eller beslut tas in i ett protokoll, är däremot samma regler i tryckfrihetsförordningen tillämpliga. Det bör dock påpekas att det ofta är den ansvariga kommunala nämnden som fattar det formella beslutet i ett sådant ärende, vilket innebär att skolan i ett sådant fall endast bereder ärendet till avgörande. Enligt 2 kap. 7 § andra stycket 3 blir skolans protokoll då allmän handling först när ärendet är slutbehandlat och inte när det har justerats.

Offentlighet eller sekretess?

De handlingar som förekommer i ett disciplinärende avseende en elev kan innehålla både offentliga uppgifter och uppgifter som omfattas av sekretess. En förutsättning för sekretess är naturligtvis att informationen avser personliga förhållanden hos eleverna. Till skillnad från vad som gäller i elevvårdsärenden, kan även uppgifter om frånvaro eller studieresultat m.m. ofta vara sekretessbelagda i ärenden om tillrättaförande av elev och om skiljande av elev från vidare studier. Av 7 kap. 9 § sekretesslagen framgår emellertid att beslut alltid är offentliga i sådana disciplinära ärenden avseende elever. Precis som i fråga om beslut i elevvårdsärenden är det därför viktigt att noga överväga vilka uppgifter i det underliggande materialet som skall tas in i beslutet, så att inte känsliga elevuppgifter i onödan blir offentliga.

7.3.5 Personalens journaler och andra anteckningar om elever

Allmän handling?

Inom skolan är det vanligt, och en nödvändighet, att personal som har ett ansvar för eleverna för anteckningar i den dagliga verksamheten. Det kan gälla allt från formella journalanteckningar hos skolsköterskan eller löpande personalanteckningar om händelseutvecklingen i en mobbningsituation till stödanteckningar vid elevvårdsmöten eller enkla noteringar av läraren under ett läxförhör. Vad som gäller för anteckningar som direkt rör undervisningen redovisas i avsnitt 7.4.5. I detta avsnitt tar vi upp frågor om sådana anteckningar som görs i elevvårdsverksamheten.

Olika former av journalföring är vanligt förekommande inom skolan. Främst gäller det naturligtvis skolläkare, skolsköterskor och legitimerade psykologer, som i sin verksamhet har att tillämpa patientjournallagen (1985:562), men det kan också förekomma att andra personalkategorier arbetar med journaler i tryckfrihetsförordningens mening. En redogörelse för vad som närmare avses med begreppet journal finns i avsnitt 7.2.4. Här nöjer vi oss därför med att konstatera dels att kronologiskt och löpande förda och sammanhållna anteckningar om elever ofta är att se som journaler oavsett hur de i praktiken benämns, dels att samtliga anteckningar i sådana journaler alltid blir allmänna omedelbart när de antecknas. Till skillnad från sådana anteckningar som inte förs i journalform, vilka vi återkommer till nedan, saknar det i fråga om när journaler blir allmänna handlingar betydelse om noteringarna görs på grund av att det pågår ett elevvårdsärende eller om de görs i något annat sammanhang.

När anteckningar om enskilda elever inte förs löpande på ett sådant sätt att de kan anses ingå i en journal, är det för bedömningen av om de utgör allmänna handlingar ofta av avgörande betydelse om anteckningarna görs inom ramen för ett ärende eller som ett led i det s.k. faktiska handlandet i daglig verksamhet (se avsnitt 7.2.1 om dessa begrepp). Sådana anteckningar om enskilda elevers beteende och prestationer m.m. i elevvårdande verksamhet som lärare, psykologer, specialpedagoger m.fl. gör i ett pågående elevvårdsärende, t.ex. inför ett elevvårdsmöte, utgör normalt allmänna handlingar först när ärendet är avslutat. Om anteckningarna dessutom inte tillför ny sakinformation till ärendet – dvs. rena stödanteck-

ningar för minnet av uppgifter som redan finns dokumenterade på annat sätt – är de ofta att betrakta som minnesanteckningar och kommer över huvud taget inte att utgöra allmänna handlingar om de inte tas om hand för arkivering (se avsnitt 7.2.3).

Om det däremot inte föreligger ett pågående elevvårdsärende, utan anteckningar av personalen görs i samband med ordinära möten med elever, är huvudregeln i stället att anteckningarna blir allmänna handlingar när de är färdigställda, dvs. när de har fått sin slutliga utformning (se mer om detta i avsnitt 7.2.2). Det kan gälla noteringar som en lärare på eget initiativ sammanställer om en elev som börjat uppvisa vissa beteendestörningar, t.ex. för att ha som underlag i en kommande diskussion med en arbetsgrupp eller med elevvårdskonferensen om att eventuellt upprätta ett åtgärdsprogram. Det kan också gälla anteckningar som en kurator eller studie- och yrkesvägledare gör vid ett samtal som en elev själv har begärt, dvs. samtalet sker inte som ett led i ett redan påbörjat elevvårdsärende. Som framgår ovan gäller emellertid särskilda regler om anteckningarna görs i journalform. Viktigt att notera är också att personalens anteckningar om elever aldrig kan utgöra minnesanteckningar i tryckfrihetsförordningen mening, när det inte pågår ett ärende. Den särskilda regeln om att sådana noteringar inte alls behöver bli allmänna handlingar och därför kan förstöras är alltså inte tillämplig i personalens vardagliga arbete, dvs. i det faktiska handlandet.

Däremot har JO ansett att anteckningar som en kurator gör enbart som ett tillfälligt stöd för minnet och som varken förs i ordnad form eller sparas under längre tid, faller utanför begreppet allmänna handlingar.²¹ Det skulle t.ex. kunna röra sig om korta noteringar av vad som sägs under ett samtal eller påminnelser om att något skall göras ("kladdar", "gula lappar", e.d.). Skulle anteckningarna sparas, renskrivas eller på något sätt användas vidare i verksamheten, måste emellertid enligt vår uppfattning vad som sägs ovan om färdigställda handlingar vara tillämpligt.

Något bör också nämnas om den vanliga situationen att personalen gör anteckningar i samband med möten, t.ex. i arbetsgrupper eller vid elevvårdskonferensens sammanträden. På samma sätt som för andra anteckningarna är ofta det avgörande för frågan om (eller när) de utgör allmänna handlingar, om det som avhandlas vid ett sådant möte avser ett pågående ärende eller inte. Samma bedöm-

²¹ Se JO 1983/84 s. 231

ningar måste alltså göras som för vilka andra yrkesmässigt förda anteckningar som helst. Om det förs protokoll vid sådana möten gäller dock enligt 2 kap. 7 § andra stycket TF som huvudregel att protokollet blir allmän handling när det har justerats eller på annat sätt färdigställts, oavsett om det avser ett pågående ärende eller inte (jfr också avsnitt 7.3.1 om protokoll i elevvårdsärenden).

Avslutningsvis bör det påpekas att på samma sätt som för alla andra handlingar gäller för personalens egna anteckningar att de måste *förvaras* av den aktuella myndigheten – skolan – för att utgöra allmänna handlingar där. I de flesta fall innebär det inga större problem att avgöra om en handling förvaras av en myndighet eller inte (se avsnitt 5.1.1), men i fråga om sådana anteckningar som personalen själv gör i sin tjänstutövning finns det anledning att särskilt klargöra att dessa anses förvarade hos skolan redan genom att personalen själv har hand om dem, oavsett om de förvaras i skollokalen eller i t.ex. en lärares bostad.²² Anteckningarna behöver alltså inte överlämnas till administrationen eller rektor för att förvaringskriteriet skall anses uppfyllt. För att det skall vara tillåtet för personalen att förstöra egna anteckningar som utgör allmänna handlingar i stället för att överlämna dem till skolan för vidare förvaring, eller utan att kopior överlämnas till skolan, krävs att det finns tillämpliga gallringsföreskrifter (se avsnitt 7.7.2). Utan sådant stöd får en lärare alltså inte förstöra sina egna journaler eller andra egna anteckningar som utgör allmänna handlingar.

Offentlighet eller sekretess?

De anteckningar som personalen gör om elever i elevvårdsverksamheten omfattas inte sällan av sekretess enligt bestämmelserna i 7 kap. 9 § sekretesslagen. Liksom i fråga om andra handlingar är det viktigt att hålla i minnet att det endast är de enskilda uppgifterna som kan sekretessbeläggas, inte handlingarna som sådana. Det betyder att sådana anteckningar som t.ex. en lärare gör om elever i samband med undervisningen, och som anses upprättade på ett sådant sätt att de utgör allmänna handlingar, många gånger kan sekretessbeläggas i de delar som avser elevvård, medan de i andra rent studierelaterade delar ofta kan vara offentliga.

Det är viktigt att hålla i minnet att uppgifter om elevers frånvaro och studieresultat som regel inte kan sekretessbeläggas, även om

²² Jfr Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, s. 40 ff.

uppgifterna tillsammans med annan information skulle ligga till grund för beslut i elevvårdsärenden. När sådana uppgifter antecknas särskilt och enbart med anledning av ett pågående elevvårdsärende, kan emellertid vissa gränsdragningsproblem uppstå. I ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier kan sekretess däremot ofta komma att gälla för sådana uppgifter om personliga förhållanden som inte rör elevvården, t.ex. frånvarouppgifter och uppgifter om studieprestationer, trots att uppgifterna normalt är offentliga i andra sammanhang.²³

7.4 Dokument upprättade av skolan avseende studier

7.4.1 Betyg, omdömen om elever som inte når målen och skriftlig information vid utvecklingssamtal

Allmän handling?

I skolformsförordningarna finns bestämmelser om betygsättning samt om skriftliga omdömen om elever som inte når de uppsatta målen i ett ämne. Särskilda bestämmelser finns också om skriftlig information om en elevs studiegång som komplement till utvecklingssamtal. Samtliga dessa typer av handlingar är enligt vår uppfattning av den karaktären att de skall expedieras, dvs. överlämnas, till eleven eller dennes vårdnadshavare. Enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § TF blir betyg, skriftliga omdömen om elever som inte når målen samt skriftlig information vid utvecklingssamtal därför allmänna handlingar vid den tidpunkt när de skickas eller överlämnas till eleven i fråga eller till dennes vårdnadshavare.

Offentlighet eller sekretess?

Uppgifter om rena studieresultat omfattas inte av sekretessbestämmelsen i 7 kap. 9 § sekretesslagen, eftersom ordinarie studier inte anses utgöra en del av skolans elevvårdande verksamhet. En följd av detta är att betyg alltid är offentliga. När det gäller skriftliga omdömen om elever som inte når uppsatta mål samt skriftlig information vid utvecklingssamtal är situationen något annorlunda.

²³ Jfr Norström, *Sekretess i skola och förskola*, s. 65 ff samt Regner/Eliasson/Heuman, *Sekretesslagen – En kommentar*, 7:53

Till den del sådana omdömen eller sådan information avser just elevens studieprestationer torde de enligt vår uppfattning inte kunna sekretessbeläggas, men handlingarna kan också innehålla annan information. Av t.ex. 7 kap. 2 och 9 §§ grundskoleförordningen framgår att skriftlig information vid utvecklingssamtal kan omfatta även uppgifter om elevens sociala utveckling och att omdömen om elever som inte når målen också kan innehålla information om vilka stödåtgärder som har vidtagits. Sådana särskilda uppgifter om vad som förekommit inom ramen för den elevvårdande verksamheten kan komma att omfattas av sekretess. Som vi tidigare påpekat är det endast de enskilda uppgifterna i en handling som kan bli föremål för sekretess, inte handlingen som sådan.

7.4.2 Betygsunderlag och underlag för särskilda omdömen eller utvecklingssamtal

Allmän handling?

Grunden för betygsättning av elever kan utgöras av ett mer eller mindre omfattande skriftligt underlag i form av t.ex. provresultat, inlämnade uppsatser, redovisade projektarbeten och lärarnas egna noteringar av vad som förevarit under studietiden. Vad som gäller i fråga om när dessa handlingar blir allmänna får bedömas handling för handling. I avsnitt 7.4.4 redovisar vi vad som gäller för lärares egna anteckningar om elevernas studieprestationer och i avsnitt 7.6.2 vad som gäller för prov, uppsatser, projektredovisningar och annat material som eleverna skriver och lämnar till läraren.

Till skillnad från den dagliga undervisningen – som utgör s.k. faktiskt handlande – är arbetet med den egentliga betygsättningen att se som ärendehandläggning (jfr avsnitt 7.2.1). Det innebär att om en lärare gör en särskild sammanställning av det material som utgör betygsunderlag för att ha som stöd i arbetet med betygsättning, skulle sammanställningen kunna komma att bli allmän handling först när betygsärendet är avslutat, dvs. i normalfallet när eleven har fått sitt betyg.

I huvudsak torde vad som gäller för betygsunderlag också vara tillämpligt på det skriftliga material som utgör underlag för särskilda omdömen om elever som inte når de uppsatta målen i ett ämne och underlag inför utvecklingssamtal. En skillnad ligger dock i att sådana underlag också kan innehålla handlingar som upprättats eller

kommit in i den elevvårdande verksamheten, och för sådana handlingar kan särskilda regler gälla beroende på om de ingår i ett elevvårdsärende eller inte (se avsnitt 7.3).

Offentlighet eller sekretess?

På samma sätt som för betyg, skriftliga omdömen och skriftlig information i samband med utvecklingssamtal (se avsnitt 7.4.1) gäller för de allmänna handlingar som utgör underlag till dessa dokument att uppgifter som är helt relaterade till elevernas studieprestationer och/eller frånvaro i stort sett utan undantag är offentliga. I underlag för skriftliga omdömen om elever som inte når målen och i skriftliga komplement till utvecklingssamtal kan det emellertid förekomma uppgifter som rör elevens personliga förhållanden i den elevvårdande verksamheten. Sådana uppgifter kan bli föremål för sekretess enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen.

7.4.3 Individuella studieplaner, studieplanering och uppföljning av studieresultat

Allmän handling?

För varje gymnasieelev skall skolan upprätta en individuell studieplan. Sådana åtgärder torde inte utgöra ärendehantering i förvaltningslagens mening (se avsnitt 7.2.1) och en individuell studieplan blir därför vanligtvis allmän vid den tidpunkt då den är färdigställd, dvs. då den har fått sitt tänkta slutgiltiga skick och avsikten således är att den inte skall om- eller överarbetas (se avsnitt 7.2.2). Att en på det sättet ”färdig” studieplan kan komma att förändras eller revideras längre fram på grund av t.ex. ändrade förhållanden för eleven, hindrar enligt vår uppfattning inte att den skall anses vara färdigställd när den har fått den utformning som är tänkt att gälla vid den aktuella tidpunkten. Om en individuell studieplan formellt skall godkännas av rektor eller någon annan befattningshavare vid skolan, blir den allmän handling när den har justerats eller på annat sätt godkänts. I de fall motsvarande former av individuella studieplaner förekommer också inom grundskolan gäller samma förutsättningar (se också avsnitt 7.6.3 om individuella utvecklingsplaner i grundskolan).

Även handlingar som en lärare upprättar som ett led i sin egen studieplanering torde bli allmänna handlingar enligt samma kriterier som gäller för de nyss nämnda individuella studieplanerna i gymnasieskolan. Detsamma gäller också sammanställningar som en lärare gör som ett led i uppföljningen av elevers studieresultat, under förutsättning att en sådan uppföljning inte görs löpande i journalform. Då gäller i stället de särskilda reglerna för sådana handlingar, dvs. att varje enskild anteckning blir allmän direkt när den förs in i journalen (se avsnitt 7.2.4).

Offentlighet eller sekretess?

Under förutsättning att de allmänna handlingarna uteslutande innehåller uppgifter som är direkt relaterade till studierna, torde de vara offentliga i sin helhet. Om det emellertid förekommer uppgifter som avser personliga förhållanden i den elevvårdande verksamheten, kan de uppgifter som avser just dessa förhållanden i vissa fall sekretessbeläggas med stöd av 7 kap. 9 § sekretesslagen.

7.4.4 Personalens anteckningar om elever

Allmän handling?

Det är vanligt att lärare gör anteckningar om elevernas studieprestationer under eller i samband med lektionerna. Sådana anteckningar kan ofta ligga till grund för en sammanställning av studieresultat inför kommande utvecklingssamtal eller betygsättning, men också utgöra en av flera beståndsdelar i en prövning av om särskilda stödåtgärder behöver sättas in. Vad som gäller för personalens anteckningar när de förs inom ramen för elevvårdsverksamheten redogör vi för i avsnitt 7.3.5. I grunden gäller samma regler även om anteckningar förs endast med anledning av elevernas studier och vi hänvisar därför till nämnda avsnitt i fråga om när sådana anteckningar blir allmänna.

Det kan emellertid vara viktigt att här särskilt påpeka att undervisning utgör ett faktiskt handlande och inte ärendehantering, vilket innebär att de särskilda reglerna om vad som gäller för handlingar i ett pågående ärende sällan eller aldrig torde bli tillämpliga på sådana anteckningar som görs i undervisningssyfte i den dagliga verksamheten. Det betyder dels att sådana anteckningar som regel

blir allmänna handlingar när de är färdigställda (för journaler och liknande loggböcker gäller alltid att anteckningarna blir allmänna omedelbart när de förs in), dels att de inte kan anses utgöra minnesanteckningar i tryckfrihetsförordningens mening.

Offentlighet eller sekretess?

Uppgifter om rena studieresultat eller studieprestationer är i princip alltid offentliga. Detsamma gäller normalt uppgifter om elevers frånvaro. Det innebär att uppgifter som en lärare antecknar i frånvaro- och studieresultatsjournaler – eller i liknande loggböcker eller listor – normalt inte kan sekretessbeläggas (jfr avsnitt 7.3.5 om anteckningar i elevvårdsverksamheten). Sådana uppgifter blir alltså som regel både allmänna och offentliga omedelbart när de antecknas eller på annat sätt färdigställs och skall därför lämnas ut till den som begär att få se dem. Det finns därför anledning att vara försiktig när man i frånvarojournaler antecknar uppgifter om sjukdomsdiagnoser eller andra orsaker till frånvaron.

7.5 Skriftväxling (inkomna eller upprättade brev m.m.)

7.5.1 Skriftväxling med utomstående

Allmän handling?

När utomstående personer – exempelvis andra myndigheter, elever, föräldrar eller företag – skickar brev till en skolmyndighet eller personligen överlämnar ett meddelande till någon vid myndigheten, blir brevet eller meddelandet att anse som inkommet enligt 2 kap. 6 § TF och således allmän handling. Den avgörande tidpunkten är när brevet eller meddelandet har anlänt till myndigheten (t.ex. med posten) eller på annat sätt kommit behörig befattningshavare till handa. Även ett brev som skickas hem till en lärare är alltså normalt en till skolan inkommen och allmän handling, om innehållet rör skolverksamheten och lärarens arbete vid skolan.

Brev eller andra meddelanden som skolpersonalen eller andra personer inom skolmyndigheten framställer för att de skall skickas eller överlämnas personligen till utomstående personer är enligt 2 kap. 7 § TF att anse som upprättade när de har expedierats. I

praktiken blir alltså en kopia av ett sådant brev eller meddelande en allmän handling när brevet eller meddelandet har postats eller på annat sätt avsänts eller överlämnats till den enskilde mottagaren. Detta gäller såväl ett enkelt skriftligt meddelande om kommande utflykter som läraren ger till eleverna för vidare befordran till föräldrarna, som ett formellt beslut från skolledningen till parterna i ett disciplinärende. Att inte bevara en kopia – eller originalet – av en sådan utgående allmän handling är att se som gallring, vilket innebär att en myndighet i princip alltid skall behålla en kopia om det inte finns stöd för annat i särskilda gallringsbestämmelser (se avsnitt 7.7.2).

I fråga om såväl inkomna som expedierade handlingar gäller i huvudsak samma regler oavsett om brevet eller meddelandet är skrivet på papper och skickas med vanlig post, eller om det är elektroniskt framställt och överlämnas på t.ex. en cd-romskiva eller skickas med e-post.

Offentlighet eller sekretess?

Det är inte möjligt att generellt uttala sig i frågan om en handling som en skola har fått in från eller skickat till en utomstående person är offentlig eller inte. Det avgörande är helt och hållet handlingens innehåll, t.ex. om den avser elevvårdande verksamhet eller endast allmän information om studier och andra vanliga skolaktiviteter. Viktigt är att endast *uppgifter* i en handling kan sekretessbeläggas, inte en handling som sådan. Det kan därför vara en fördel att inte i ett och samma brev eller meddelande till utomstående onödigtvis blanda t.ex. känsliga elevvårdsuppgifter med offentlig information.

7.5.2 Skriftväxling inom myndigheten

Allmän handling?

Det förekommer ofta skriftväxling inom en och samma skolmyndighet, t.ex. från nämnden till ledningen vid en skola eller från en skola till en annan. Till skillnad från när brev eller meddelanden kommer in från eller skickas till utomstående (jfr avsnitt 7.5.1), blir sådana handlingar inte nödvändigtvis allmänna. När ett organ som ingår i en myndighetsorganisation överlämnar en handling till ett

annat organ inom samma organisation, skall handlingen nämligen inte på den grunden anses inkommen eller upprättad annat än i de fall organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra (2 kap. 8 § TF). Det betyder att handlingar ofta kan skickas mellan t.ex. olika enheter inom en myndighet utan att anses som inkomna eller upprättade. I vissa fall kan emellertid två enheter anses så självständiga att de skall jämföras med två myndigheter i det avseendet. Två organ kan dessutom anses vara självständiga i förhållande till varandra i vissa fall men inte i andra, beroende på i vilken egenskap de kommunicerar med varandra.

Det är således inte möjligt att generellt slå fast i vilka fall olika organ (t.ex. skolor) inom en myndighet skall anses självständiga i förhållande till varandra i tryckfrihetsförordningens mening, men en utgångspunkt för bedömningen i de enskilda fallen kan vara att ett organ som har egen beslutanderätt, t.ex. i disciplinären, uppträder som självständigt i förhållande till andra organ i sådana ärenden.²⁴

I skolverksamheten torde skriftväxling mellan en kommunal nämnd och personalen vid en under nämnden lydande skola kunna förekomma utan att handlingarna blir allmänna när skolan agerar som ett beredningsorgan åt nämnden eller när personalen yttrar sig på nämndens begäran i ett ärende där nämnden skall fatta beslut.²⁵ Detsamma gäller när personalen svarar på enkäter eller liknande på uppdrag av nämnden. Däremot torde nämnden och skolan anses som självständiga i förhållande till varandra i frågor där exempelvis rektor har egen beslutanderätt i verksamheten, t.ex. om rektor skriftligen informerar nämnden om ett i skolan pågående ärende där han eller hon har att fatta beslut.²⁶ Som vi påpekar ovan är det inte heller möjligt att generellt uttala sig om vad som gäller när två skolor inom en myndighet skickar handlingar till varandra. Det får på samma sätt som i fråga om kommunikation mellan skolor och nämnder avgöras från fall till fall med utgångspunkt i vad skriftväxlingen rör. I avsnitt 7.6.1 redovisar vi dock särskilt vad vi anser gäller i den vanliga situationen att handlingar skickas mellan skolor när elever överflyttas.

Skriftväxling mellan personalen inom en och samma skola – t.ex. mellan skolläkaren och rektor i ett elevvårdsärende – torde enligt vår mening inte beröras av tryckfrihetsförordningens bestämmelser

²⁴ Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, s. 105

²⁵ Se t.ex. RA 1969:9 och 1987:29 samt JO 1971 s. 364, 1973 s. 328 samt 1981/82 s. 284

²⁶ Jfr JO 1987/88 s. 182

om att handlingar bli allmänna när de har kommit in till eller expedierats av myndigheten. Sådana handlingar som skickas inom en skola skulle därmed bli allmänna först när de anses upprättade på annat sätt, vanligtvis när ärendet är avslutat.

Offentlighet eller sekretess?

I likhet med vad som gäller för extern skriftväxling är det inte möjligt att generellt uttala sig om i vilka fall handlingar som skickas internt inom en myndighet kan omfattas av sekretess. Det är helt beroende på innehållet i handlingarna (jfr avsnitt 7.5.1).

7.6 Övriga dokument

7.6.1 Dokument som överlämnas vid skolbyten

Allmän handling?

När elever skall byta från en skola till en annan, t.ex. vid övergång från grundskola till gymnasieskola eller mellan grundskolor vid ändrad bosättning, förekommer det att handlingar vid den gamla skolan överlämnas till den nya skolan. När skolorna ligger i olika kommuner eller nämnder eller av annan anledning *inte tillhör samma myndighet*, blir enligt 2 kap. 6 § TF samtliga handlingar som överlämnas allmänna vid båda skolorna i och med att de expedieras från den gamla skolan och kommer in till den nya skolan.

När sådana handlingar översänds mellan skolor *inom en och samma myndighet* (nämnd) torde handlingarna däremot inte bli att anse som expedierade från den avsändande respektive inkomna till den mottagande skolan. I frågor om överflyttande av elever mellan två skolor inom samma myndighet agerar nämligen skolorna – enligt vår uppfattning – inte som sinsemellan självständiga organ i den mening som avses i 2 kap. 8 § TF. Det gäller oavsett om de hör till samma rektorsområde eller inte. I de flesta fall torde handlingarna emellertid vara allmänna vid den gamla skolan vid tidpunkten för överlämnandet, på grund av att de har upprättats av eller inkommit till den skolan. De behåller då självfallet sin status som allmänna handlingar även hos den nya mottagande skolan. För att allmänheten skall kunna hitta, och utnyttja sin rätt att ta del av, allmänna

handlingar är det också viktigt att det av skolornas diarium eller register – eller av ett centralt diarium eller register hos myndigheten/nämnden – framgår att handlingar avseende elever har överförts mellan skolorna.

Offentlighet eller sekretess?

Mot bakgrund av vår uppfattning att elevinformation som i samband med byte av skola överlämnas från en skola till en annan oftast är eller blir allmänna handlingar, skall som huvudregel sådana handlingar lämnas ut till enskilda på begäran om inte uppgifterna i dem omfattas av sekretess. Om handlingarna är offentliga eller hemliga beror helt på vilka uppgifter de innehåller, t.ex. studie- eller betygsuppgifter respektive information i elevvårdsärenden.

7.6.2 Handlingar som framställs av elever (prov m.m.)

Allmän handling?

Under kortare eller längre tid förvarar skolor ofta skriftligt material som har upprättats av eleverna inom ramen för skolarbetet. Det kan röra sig om t.ex. svar på ämnesprov, uppsatser och redovisningar av projektarbeten. När sådana handlingar har fyllts i, skapats eller på annat sätt framställts av eleverna, lämnas de ofta till läraren för någon form av bedömning. Läraren utnyttjar sedan materialet, eller det bedömda resultatet, som underlag för t.ex. utvecklingsamtal eller betygsättning. Ofta återlämnas materialet till eleverna efter det att en bedömning av resultatet har gjorts, men under den tid det är i lärarens vård – eller har tagits om hand av annan personal på skolan – måste materialet anses förvarat av skolan i den mening som avses i 2 kap. 3 § TF. Handlingar som förvaras av en skola är allmänna där, om de kan anses upprättade av eller inkomna till myndigheten.

Elever är inte anställda av skolan och enligt vår uppfattning inte heller på annat sätt fast knutna till skolorganisationen på ett sådant sätt att det skriftliga material som överlämnas till lärarna skall anses upprättat av en myndighet, dvs. skolan. I och för sig intar elever, jämfört med vad som förekommer i annan förvaltningsverksamhet, en särskild ställning i förhållande till myndigheten. Oavsett om det rör sig om den obligatoriska grundskolan eller den frivilliga gymna-

sieskolan, är eleverna skyldiga att skriva de prov och uppsatser m.m. som sedan lämnas till lärarna och de har också en särskild beroendeställning gentemot skolan. Från offentlighetsrättslig synpunkt kan emellertid förhållandet mellan skola och elev enligt vår uppfattning inte rimligen bedömas på annat sätt än vad som är fallet beträffande förhållandet mellan andra myndigheter och utomstående personer som är i kontakt med dessa. När en elev överlämnar en skriftlig uppsats eller någon annan handling till en lärare för bedömning e.d, torde detta alltså offentlighetsrättsligt vara att se på samma sätt som när en person fyller i en självdeklaration och lämnar den till en tjänsteman vid skattemyndigheten eller när en intagen överlämnar ett ansökan om permission till personalen vid en kriminalvårdsanstalt.

De handlingar som eleverna framställer inom ramen för skolarbetet måste därför anses vara inkomna till skolmyndigheten enligt 2 kap. 6 § TF när de har kommit behörig befattningshavare till handa, dvs. när de har lämnats till en lärare eller någon annan ur skolans personal. Under den tid som handlingarna därefter förvaras av skolans personal – dvs. normalt till dess att de lämnas tillbaka till eleverna – utgör de således allmänna handlingar hos skolan. Handlingarna skall därför, med undantag för sådana uppgifter som omfattas av sekretess, lämnas ut till den som begär det (jämför också avsnitt 7.3.3 om tester och utredningar i elevvårdsverksamhet).²⁷ Det är viktigt att påpeka att om en skola återlämnar elevmaterial utan att behålla kopior av handlingarna, innebär det att skolan avhänder sig allmänna handlingar. Detta är inte tillåtet utan särskilt stöd i kommunala reglementen (Riksarkivets föreskrifter för de statliga skolorna). Under förutsättning att det finns sådana bestämmelser får uppsatser, prov e.d. emellertid återlämnas utan att skolan behåller någon kopia.

Det kan påpekas att även om man intar en annan ståndpunkt än vår i fråga om elevernas ställning i förhållande till skolan – dvs. att utgångspunkten i stället är att elevs handlingar har tillkommit på skolans uppdrag i en sådan ordning att de *inte* skall anses inkomna till skolmyndigheten – torde det inte påverka handlingarnas offentlighetsrättsliga status. De skulle då i stället anses som färdigställda och upprättade inom skolmyndigheten när de överlämnas till läraren för bedömning och därmed allmänna på den grunden. I sak skulle det således inte innebära någon skillnad.

²⁷ Jfr Norström, *Sekretess i skola och förskola*, s. 111

I detta sammanhang bör något nämnas om de elevhandlingar som kan förekomma i skolor som arbetar med s.k. portfoliopädagogik. I dessa skolor är det vanligt att ett urval av elevernas arbete efter hand sparas i särskilda individuella pärmar, mappar e.d, som sedan förvaras i skolans lokaler under elevens skolgång. Enligt vår uppfattning är det inte möjligt att göra generella uttalanden i frågan om huruvida dessa handlingar i tryckfrihetsförordningens mening skall anses förvarade av skolan eller av eleven själv eller kanske av bägge. I de fall lärare och annan personal har ”fri” tillgång till elevernas mappar bör dock innehållet enligt vår uppfattning anses förvarat av skolan och därmed utgöra allmän handling. Om däremot en elevmapp är låst – eller förvaras i ett låst skåp – och endast eleven själv har tillgång till nyckel och därigenom åtkomst till innehållet, torde innehållet inte kunna anses vara förvarat av skolan. Det bör påpekas att situationen i princip är densamma för den händelse att mapparna är elektroniska, dvs. när elevmaterialet lagras på datormedium. Avgörande är om endast eleven eller såväl eleven som skolans personal har teknisk åtkomst till innehållet i en mapp.

Frågan om förvaring, som alltså kan vara helt avgörande för om handlingarna är allmänna eller inte, måste bedömas med utgångspunkt i hanteringen vid respektive skola. Det kan dock vara påkallat med viss försiktighet i fråga om urvalet av de handlingar som ingår i mapparna eller pärmarna, eftersom det är möjligt att handlingarna kan komma att anses såväl inkomna till som förvarade av skolan. De kan därför under lång tid komma att utgöra allmänna, och många gånger sannolikt offentliga, handlingar vid skolan.

Avslutningsvis förekommer det också att elever och skolpersonal i samråd upprättar olika former av skriftliga överenskommelser (”kontrakt”). Det kan förekomma antingen inom ramen för ett ärende eller som ett led i skolans faktiska handlande. I de fall då eleven genom underskrift e.d. skriftligen godkänner handlingens innehåll, torde den enligt vår uppfattning vara att anse som inkommen och därmed allmän i och med att den tas om hand av skolans personal. Om en sådan överenskommelse på grund av omständigheterna *inte* utgör en inkommen elevhandling, t.ex. om den endast ingår som en del i ett dokument som upprättas av skolan, torde den i stället normalt bli allmän direkt när den är färdigställd. Om överenskommelsen görs inom ramen för ett elevvårdsärende och tas in som en del i ett åtgärdsprogram, blir den dock allmän först när ärendet är avslutat.

Offentlighet eller sekretess?

Uppgifter som förekommer i handlingar som elever själva har framställt kan, liksom andra uppgifter inom skolan, under vissa förutsättningar sekretessbeläggas med stöd av 7 kap. 9 § om de avser elevvårdande verksamhet, men inte om de är rent undervisnings- och studierelaterade. Det innebär att sådana handlingar som elever överlämnar till skolans personal och som innehåller svar på provskrivningar eller redovisningar av projektarbeten e.d, nästan undantagslöst torde vara offentliga om handlingarna har framställts inom ramen för den vanliga undervisningen. När eleverna däremot har framställt handlingar som ett led i elevvårdande verksamhet – t.ex. när de har genomfört ett specialpedagogiskt test eller skriftligt svarat på frågor under en lektion som ingår i ett program för särskilda stödåtgärder – kan uppgifterna i vissa fall sekretessbeläggas om de avser personliga förhållanden.

En speciell och enligt vår uppfattning svårbedömd situation kan uppstå när det förekommer känsliga uppgifter i en handling som en elev har framställt helt utan koppling till den elevvårdande verksamheten. Som exempel kan tas att en yngre elev i en vanlig uppsats om vad som har hänt under sommarlovet skriver om mycket svåra och känsliga sociala förhållanden inom familjen. Det är inte självklart att innehållet i uppsatsen måste anses utgöra uppgifter i skolans elevvårdande verksamhet enbart av den anledningen att de rör känsliga sociala förhållanden. Däremot torde så vara fallet om uppsatsen leder till att eleven direkt eller indirekt blir föremål för någon form av stödåtgärder. En uppsats kan också tänkas innehålla information som kan vara mycket genant för eleven själv eller någon annan enskild person, utan att det för den sakens skull finns någon som helst anledning att från skolans sida vidta några elevvårdande åtgärder gentemot eleven. I många fall torde sådana för elever eller andra personer känsliga uppgifter bli såväl allmänna som offentliga när elevers handlingar överlämnas till skolans personal.

Det förekommer också att elever lämnar in skriftligt material till skolorna utan att det finns någon direkt individrelaterad koppling till studie- eller elevvårdsverksamhet. Som exempel kan nämnas när elever skriftligen besvarar enkäter e.d. för att skolan, kommunen, Skolverket eller någon annan myndighet skall få underlag för statistik eller utredningar om elevers inställning i olika frågor. Enligt vad vi erfarit har det t.ex. förekommit att elever besvarat frågeformulär avseende sina etiska värderingar och sin samhällssyn; uppgif-

ter som sedan skall utgöra underlag för någon form av utvärdering av t.ex. elevers värdegrund eller livsstil. Sådana handlingar – vilka i likhet med andra elevhandlingar blir allmänna i och med att de lämnas till skolpersonalen – kan vara ytterst integritetskänsliga om de inte lämnas anonymt, men de torde enligt vår uppfattning sällan eller aldrig kunna sekretessbeläggas med stöd av bestämmelserna i 7 kap. 9 § sekretesslagen. Däremot kan uppgifter i sådana handlingar i vissa fall komma att omfattas av sekretess enligt andra bestämmelser, t.ex. 9 kap. 4 § sekretesslagen avseende myndigheters verksamhet med framställning av statistik eller andra jämförbara undersökningar.

Avslutningsvis bör också nämnas att uppgifter som ingår i eller utgör underlag för bl.a. kunskapsprov kan sekretessbeläggas med stöd av 4 kap. 3 § sekretesslagen, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Avsikten med denna bestämmelse är således inte att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden, utan sekretessen gäller med hänsyn till myndigheternas provverksamhet. Inom skolan kan det t.ex. bli fråga om att sekretessbelägga standardiserade prov e.d. Om frågorna i ett sådant prov kan sekretessbeläggas, torde emellertid även elevernas svar kunna bli föremål för sekretess om det redan genom svaren är möjligt att få information om provet och frågorna.²⁸

7.6.3 Individuella utvecklingsplaner

Allmän handling?

Inom ramen för det arbete som pågår i inom Utbildningsdepartementet med insatser för att förstärka kvalitetsarbetet i skolverksamheten, har regeringen uttalat sig för införande av individuella utvecklingsplaner för elever i grundskolan.²⁹ Ett viktigt syfte med individuella utvecklingsplaner, som skolorna skall upprätta i samråd med elever och föräldrar, är att så tidigt som möjligt tydliggöra vilka insatser som krävs för att eleven skall nå målen och hur insatserna skall följas upp och diskuteras mellan skola och hem. Det har också uttalats att individuella utvecklingsplaner inte är statiska dokument, utan att de kan komma att ändras och revideras allt eftersom elevernas situation förändras.

²⁸ Se Norström, *Sekretess i skola och förskola*, s. 111

²⁹ Se bl.a. prop. 2001/02:14 *Hälsa, lärande och trygghet*, s. 41 f samt regeringens skrivelse 2001/02:188 *Utbildning för kunskap och jämlikhet*, s. 18 ff

Enligt vad vi erfarit om tanken bakom de individuella utvecklingsplanerna, som skall upprättas för samtliga elever, torde de åtgärder som vidtas inte utgöra ärendehantering i förvaltningslagens mening (se avsnitt 7.2.1). I likhet med individuella studieplaner blir därför en utvecklingsplan vanligtvis allmän när den är färdigställd, dvs. då den har fått sitt vid den tidpunkten tänkta slutgiltiga skick och avsikten således är att den inte skall om- eller överarbetas (se avsnitt 7.2.2). Att en ”färdig” utvecklingsplan sannolikt kommer att förändras eller revideras längre fram på grund av ändrade förhållanden för eleven, hindrar inte att den skall anses vara färdigställd när den har fått den utformning som är tänkt att gälla vid den aktuella tidpunkten. Om en individuell utvecklingsplan formellt skall godkännas av rektor eller någon annan befattningshavare vid skolan, blir den i stället allmän handling när den har justerats eller på annat sätt godkänts.

Offentlighet eller sekretess?

Det är inte möjligt för oss att dra några säkra slutsatser om vilken information om enskilda elever som kan komma att finnas i utvecklingsplanerna. Informationen kan dessutom komma att skilja sig åt från elev till elev, från skola till skola och från kommun till kommun. Med utgångspunkt i de uttalanden som regeringen har gjort anser vi det emellertid rimligt att anta att många individuella utvecklingsplaner – till skillnad från gymnasieskolornas studieplaner – kan komma att innehålla information som inte uteslutande rör studieresultat e.d, utan som också avser det som i dag utgör elevvård. Det innebär att många uppgifter som kan bli föremål för sekretess enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen kan komma att blandas med offentliga studieuppgifter på samma sätt som gäller för t.ex. skriftlig information vid utvecklingssamtal. En förutsättning för att syftet med individuella utvecklingsplaner skall kunna uppnås är dessutom att det finns en nära och aktiv samverkan mellan skola och hem. Den skriftliga informationen om en elev kan därigenom komma att bli omfattande.

Det är mot denna bakgrund mycket viktigt att tydliggöra den betydelse som bestämmelserna om offentlighet och sekretess har för arbetet med individuella utvecklingsplaner. Enligt vår uppfattning finns det därför ett starkt behov av att fastställa tydliga riktlin-

jer för utformningen av skriftliga individuella utvecklingsplaner, t.ex. genom utfärdande av allmänna råd.

7.6.4 Diarier och andra liknande register

Allmän handling?

Allmänna handlingar skall enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen registreras av myndigheten när de kommer in eller upprättas (se avsnitt 7.7.1). Ett sådant register eller diarium, där det framgår vilka allmänna vilka handlingar som finns hos en myndighet, utgör enligt 2 kap. 7 § TF en allmän handling i sig själv när den har färdigställts för anteckning eller införing. Varje enskild anteckning som därefter görs i registret blir därför allmän omedelbart.

Offentlighet eller sekretess?

Enligt 15 kap. 2 § sekretesslagen skall ett register över en myndighets allmänna handlingar innehålla uppgifter om det datum då en handling kom in eller upprättades, diarienummer eller liknande beteckning på handlingen, från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt i korthet vad handlingen rör. Det finns emellertid inget som formellt hindrar att även annan information antecknas i registret.

Ett register över allmänna handlingar som finns hos en myndighet skall i princip vara offentligt, eftersom syftet med ett sådant register är just att enskilda skall kunna få information om vilka handlingar som finns där. Det finns därför ingen särskild bestämmelse i sekretesslagen som gäller just uppgifter i ett sådant register, men det hindrar emellertid inte att vissa av uppgifterna ändå kan vara sekretessbelagda. En uppgift som antecknas i ett diarium eller liknande register kan omfattas av sekretess enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen, och då gäller sekretessen även för uppgiften i registret. Om det således skulle antecknas i ett register att en viss handling har skickats till en namngiven elev och att han eller hon har varit föremål för vissa i registret uppräknade elevvårdsåtgärder, skulle dessa uppgifter kunna sekretessbeläggas enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen. För att undvika att delar av ett register blir hemliga, föreskrivs i 15 kap. 2 § sekretesslagen att uppgifter om vem som skickat in eller fått en viss handling samt uppgifter om vad en

handling rör, *skall* utelämnas eller särskiljas om det behövs för att allmänheten skall kunna få tillgång till registret. Något formellt hinder mot att anteckna andra sekretessbelagda uppgifter än de nu nämnda i ett register finns inte, men för att registret skall kunna uppfylla sitt syfte bör detta självfallet undvikas.

7.7 Registrering samt bevarande/gallring

Av vår enkätundersökning (se avsnitt 7.1) framgår att det i vissa avseenden finns brister i skolpersonalens kunskaper om vilka handlingar inom skolan som skall diarieföras eller på annat sätt registreras. Samma undersökning antyder också att det finns brister i kunskaperna om vilka handlingar som får gallras, dvs. förstöras, och vilka som skall bevaras. I följande avsnitt redovisar vi därför i korthet vilka regler som gäller i dessa frågor.

7.7.1 Registrering och diarieföring?

Bestämmelser om när och hur en myndighet skall registrera allmänna handlingar finns i 15 kap. sekretesslagen. Syftet med registreringen är att garantera handlingsoffentligheten, dvs. rätten att ta del av allmänna handlingar. Det skall med andra ord vara möjligt att konstatera vilka handlingar som förvaras hos en myndighet. Däremot ställs inga formella krav på hur registreringen skall gå till. Myndigheterna har alltså stor frihet att själva avgöra formerna. I praktiken kan registrering därför gå till på olika sätt, t.ex. genom att varje skola inom en myndighet för ett eller flera egna diariumer eller genom att det, i vart fall för vissa handlingar, finns gemensamma register för olika skolor inom myndigheten. Däremot bör den metod som tillämpas också tillämpas konsekvent.³⁰

Huvudregeln är att en allmän handling skall registreras utan dröjsmål när den har kommit in eller upprättats. Registreringsskyldigheten är dock inte ovillkorlig. Brev eller meddelanden som har kommit in till eller skickats från en skolmyndighet behöver inte registreras eller på annat sätt hållas ordnade, om de uppenbarligen är av *ringa betydelse* för skolverksamheten. Exempel på sådana handlingar är t.ex. pressklipp och reklam, men även många enkla

³⁰ JO 1995/96 s. 485

skriftliga upplysningar från lärare till elever och föräldrar torde normalt kunna undantas från registreringskravet på den grunden.

Handlingar som däremot inte är av ringa betydelse för skolverksamheten – t.ex. inlagor i ärenden, beslut avseende enskilda elever och meddelanden av större betydelse till elever eller föräldrar – skall alltid registreras, om de innehåller uppgifter som kan sekretessbeläggas. Viktigare brev eller meddelanden som är helt offentliga behöver visserligen inte formligen registreras, men de skall i vart fall hållas ordnade på ett sådant sätt att det enkelt går att kontrollera vad som har kommit in eller skickats ut. För att en god struktur på handlingarna skall kunna upprätthållas, bör sådana offentliga handlingar som hålls samlade utan att registreras inte blandas med registrerade hemliga handlingar.³¹

Registreringsskyldigheten gäller oavsett vem inom en myndighet som har tagit emot eller upprättat en handling. All skolpersonal har därför ett ansvar att se till att handlingar som de själva har tagit emot eller upprättat i sitt arbete, i förekommande fall registreras enligt de närmare bestämmelser som gäller för myndigheten.

7.7.2 Bevarande eller gallring?

Den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar finns i 2 kap. TF. Även om en sådan rättighet givetvis blir illusorisk om handlingarna inte vårdas och bevaras eller om de förstörs godtyckligt och oreglerat,³² så finns det inga konkreta bestämmelser om bevarande och gallring i grundlagen. Däremot anges i 2 kap. 18 § TF att grundläggande bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar skall meddelas i lag. Sådana bestämmelser finns i arkivlagen (1990:782). Enligt den lagen skall en myndighets arkiv bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov. Hänsyn skall dessutom tas till att myndigheternas arkiv, som något förenklat består av de allmänna handlingar som upprättats eller kommit in, dessutom utgör en del av kulturarvet.

Huvudregeln måste mot bakgrund av syftet med tryckfrihetsförordningen och vad som anges i arkivlagen vara att allmänna

³¹ Jfr a.a., s. 489

³² Gränström/Lundquist/Fredriksson, *Arkivlagen – Bakgrund och kommentar* (2 uppl. 2000), s. 159

handlingar skall bevaras. Av den senare lagen framgår dock att de får gallras (förstöras). För statliga myndigheter är det Riksarkivet som meddelar föreskrifter eller fattar beslut om när allmänna handlingar får gallras. För kommunala myndigheter finns inga motsvarande uttryckliga regler om vem som bestämmer när och i vilken omfattning handlingar får gallras, men enligt huvudregeln i arkivlagen är det kommunstyrelsen som i egenskap av arkivmyndighet har tillsyn över – och därmed i princip ansvar för – att de kommunala myndigheterna fullgör sina arkivskyldigheter. Ofta utfärdar de kommunala arkivmyndigheterna också särskilda gallringsföreskrifter, och då inte sällan med förebild i Riksarkivets föreskrifter för de statliga myndigheterna.³³

Det är inte möjligt för oss att i detta betänkande redogöra för de närmare bestämmelser som reglerar om – och i så fall under vilka förutsättningar – de allmänna handlingarna i skolverksamheten skall bevaras eller gallras. Vad som däremot är viktigt att slå fast är att rektorer, lärare och andra personalkategorier inte på egen hand fritt kan avgöra vilka allmänna handlingar som skall bevaras och vilka som skall förstöras. Alla åtgärder som innebär att allmänna handlingar gallras måste ha stöd i föreskrifter eller andra direktiv från skolmyndigheten eller den kommunala arkivmyndigheten (från Riksarkivet i fråga om statlig skolverksamhet).

7.8 Vår bedömning av behovet av nya sekretessregler

Vår bedömning: De nya arbetsformer som har börjat tillämpas inom skolan, och som bl.a. innebär ökat dokumentationskrav för uppföljning och utvärdering av arbetet och insatserna inom elevhälsan, medför sannolikt att allt fler känsliga uppgifter om elever kommer att hanteras av personalen. Även införandet av arbetsmetoder med mer individualiserad undervisning kommer att leda till ökad dokumentation om elever. Betydelsen av att skolpersonal på ett korrekt sätt kan hantera elevinformation, inte minst i fråga om offentlighet och sekretess, kommer därför att öka.

³³ Offentlighets- och sekretesskommittén har föreslagit att kommunala myndigheter skall få gallra allmänna handlingar endast om detta anges i lag eller i föreskrifter från kommunfullmäktige eller den arkivmyndighet som fullmäktige utser, dvs. motsvarande vad som i dag gäller för det statliga området och Riksarkivet (*Ordning och reda bland allmänna handlingar*, SOU 2002:97)

Vår kartläggningen av den dokumentation som förekommer i skolorna och analysen av dokumentens offentlighetsrättsliga status, visar emellertid *inte* på sådana problem med eller brister i sekretesslagstiftningen att det bör föranleda nya eller ändrade sekretessregler.

Av såväl vår enkätundersökning som annat material vi tagit del av framgår att det ibland kan vara svårt för skolpersonalen att bedöma dels om handlingar i skolan är allmänna eller inte, dels under vilka förutsättningar uppgifter i allmänna handlingar kan sekretessbeläggas. Sådana svårigheter har t.ex. påtalats av JO i dennes tillsynsverksamhet.³⁴ Den kartläggning och analys som vi har genomfört och som presenteras i detta kapitel, bekräftar att det många gånger kan uppstå svårbedömda situationer.

För det första är reglerna om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen komplicerade, något som också kan sägas om tillämpningen av de aktuella bestämmelserna i sekretesslagen om sekretess i skolan. För det andra finns det inom skolverksamheten en uppsjö av olika handlingstyper som avser enskilda elever, både sådana som upprättas av skolorna och sådana som kommer in från utomstående. Dessutom kommer sannolikt de nya arbetsformer som har börjat tillämpas inom skolan, med krav på uppföljning och utvärdering av t.ex. arbetet och insatserna inom elevhälsan, att medföra att allt fler känsliga uppgifter om elever framöver kommer att hanteras av personalen. Även den nya arbetsmetodik som är tänkt att i allt större utsträckning användas i undervisningen, t.ex. upprättande av individuella utvecklingsplaner, kommer att leda till ökad dokumentation om elever.

Vi gör emellertid den bedömningen att situationen inte nödvändigtvis är mer komplicerad för landets skolor än vad den många gånger är för andra myndigheter som har att tillämpa offentlighetsprincipen. De problem som finns är enligt vår mening framför allt en följd av dels att den offentlighetsrättsliga lagstiftningen är omfattande och många gånger svårtillgänglig, dels att det i vissa avseenden finns brister i personalens kunskaper om denna lagstiftning. Det finns ingenting i vår kartläggning och analys avseende dokumentationen i skolan som direkt föranleder oss att föreslå några materiella förändringar av sekretesslagen (vi återkommer dock nedan till frågan om handlingar som framställs av elever).

³⁴ Se t.ex. JO-beslut 2002-12-18, dnr 4428-2000 (initiativärende rörande hanteringen av vissa anteckningar angående elever vid en gymnasieskola)

En allmän översyn av sekretesslagen har nyligen gjorts av Offentlighets- och sekretesskommittén, som bl.a. lämnat förslag till lagtekniska förändringar och förenklingar av bestämmelserna om skolekretess.³⁵ Vi ser därför ingen anledning att lämna egna förslag i det avseendet.

Däremot anser vi att det vore önskvärt om kommunerna (eller andra skolmyndigheter) i större utsträckning än i dag utfärdade föreskrifter, allmänna råd eller andra liknande generella anvisningar om hur den dokumentation som skall eller kan förekomma i skolorna skall hanteras, framför allt i fråga om allmänna handlingar. Det finns också anledning att diskutera om det behövs särskilda utbildningsinsatser – internt inom kommunerna eller som ett led i de skilda yrkesutbildningarna – för att skolpersonalen i större utsträckning än i dag skall uppfatta alla de problem som rör offentlighet och sekretess i skolan och få nödvändig kunskap om vilka regler som gäller.

Även om vi således inte anser det påkallat att ändra några bestämmelser i sekretesslagen med anledning av vår kartläggning och analys, vill vi avslutningsvis ytterligare beröra de frågor som kan uppstå beträffande handlingar som upprättas av elever och sedan lämnas till skolans personal. Det skriftliga material som elever producerar i skolarbetet och sedan lämnar till lärare eller annan personal, blir enligt vår uppfattning allmänna handlingar (se avsnitt 7.6.2). Det är rimligt att anta att mycket av innehållet i detta material inte skulle kunna sekretessbeläggas med stöd av dagens regler, eftersom uppgifterna inte kan hänföras till den elevvårdande verksamheten. På landets skolor finns därför med största sannolikhet stora mängder handlingar i form av elevmaterial som måste lämnas ut om någon begär att få del av dem. Mycket av informationen i dessa handlingar kan naturligtvis på olika sätt vara känslig för enskilda elever och det skulle kunna föranleda obehag för dem om informationen spreds i kamratkretsen eller till andra utomstående.

Vi anser att uppgifter som i dag inte omfattas av sekretess eftersom de är direkt hänförliga till undervisningen även fortsättningsvis bör vara offentliga, men har ändå övervägt att föreslå en ny sekretessbestämmelse för att skydda känsliga uppgifter som härrör från elevernas skolarbete. Det kan finnas behov av att i undantagsfall kunna sekretessbelägga annars offentliga uppgifter, t.ex. när uppgifterna avslöjar känsliga personliga förhållanden eller när det

³⁵ Se *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99)

av annan orsak kan förväntas att en enskild elev skulle ta mycket illa vid sig om uppgifterna spreds. En sådan bestämmelse skulle kunna formuleras så att sekretess gäller för uppgift som en elev lämnar till personalen inom ramen för undervisningen, om det av särskilda skäl finns anledning att anta att den enskilde eller någon närstående skulle lida (allvarligt) men om uppgiften röjs.

Enligt vår mening bör emellertid stor restriktivitet iakttas när man överväger att införa nya sekretessbestämmelser som begränsar offentligheten i myndigheternas verksamhet. Bristen på en generell sekretessbestämmelse som avser elevernas skriftliga studiematerial har hittills inte heller påtalats som ett praktiskt problem. Vi anser därför att det inte nu finns tillräckliga skäl för att föreslå en bestämmelse med nämnda innebörd.

8 Sekretess inom elevhälsan m.m.

Elevvårdsutredningen föreslog år 2000 bl.a. att de särskilda verksamheter inom skolan som i dag kallas elevvård och skolhälsovård i stället skall benämnas *elevhälsa*.¹ Skollagskommittén har därefter föreslagit att elevhälsa skall utgöra ett nytt verksamhetsområde enligt skollagen.² Vår uppgift är att, mot bakgrund av dessa tidigare överväganden om elevhälsa, kartlägga och analysera de begränsningar i möjligheterna till samarbete mellan berörda personalkategorier som nu gällande sekretessbestämmelser kan medföra. Vi skall också lämna förslag på författningsändringar som kan underlätta samarbetet mellan de aktuella yrkeskategorierna inom elevhälsan och med övrig personal i skolan. Samtidigt skall vi beakta såväl patientsäkerhetsperspektivet som vikten av att elevernas och deras närståendes förtroende gentemot skolpersonalen kan bibehållas.

8.1 Sekretess och samarbete inom skolhälsovård och elevvård i dag

8.1.1 Personalkategorier inom skolhälsovård och elevvård

Vi redovisar i kapitel 3 vad som i dag avses med skolhälsovård och elevvård. Av särskild betydelse för våra överväganden om samarbetet inom och mellan dessa verksamheter, är att klargöra vilka personalkategorier inom skolan som är direkt berörda av verksamheterna. Vi bortser i den fortsatta genomgången från ekonomipersonal och från sådan personal som utför ett rent administrativt arbete inom ramen för skolverksamheten.

¹ Elevvårdsutredningen, *Från dubbla spår till Elevhälsa – i en skola som främjar lust att lära, hälsa och utveckling* (SOU 2000:19)

² 1999 års skollagskommitté, *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121)

Skolhälsovården

För skolhälsovårdens del framgår tydligt av 14 kap. 2 § skollagen att där skall finnas skolläkare och skolsköterska. Det finns enligt vad vi erfarit inga egentliga rättsliga tveksamheter i fråga om vilka arbetsuppgifter som skolläkare och skolsköterskor avses utföra. Generellt arbetar de enligt klara riktlinjer och med tydligt fastställda arbetsuppgifter, med stöd både i skollagstiftningen och i hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Vad som omfattas av skollagstiftningen framgår av vår redovisning i kapitel 2. I hälso- och sjukvårdslagstiftningen ingår bl.a. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område samt patientjournalagen (1985:562). Därutöver finns ett flertal föreskrifter och allmänna råd från Socialstyrelsen som gäller bl.a. skolhälsovården.

Elevvården

Inom elevvården är situationen i fråga om vilka personalkategorier som berörs en annan än inom skolhälsovården. En grundläggande skillnad ligger redan i att elevvården som verksamhet inte är rättsligt definierad eller avgränsad i skollagstiftningen. Det finns inte heller någon rättslig reglering beträffande vilka personalkategorier som arbetar med elevvård vid skolor.

Från sekretesssynpunkt är det av intresse att elevvården i sekretesslagen indelas i dels den *särskilda* elevvården, som omfattar skolpsykolog och skolkurator, dels den elevvårdande verksamheten *i övrigt*, som omfattar i stort sett all övrig personal i skolan som har någon form av elevvårdande uppgifter.³ En sammanställning av elevvårdens personal och deras huvudsakliga arbetsuppgifter finns i avsnitt 3.2.1 och ser i korthet ut på följande sätt. Den elevvårdande personalen – skolhälsovården undantagen – består av skolpsykologer, skolkuratorer, specialpedagoger samt studie- och yrkesvägledare. Övrig personal som arbetar med elevvårdande arbetsuppgifter är främst rektorer och andra skolledare samt lärare, men det kan även förekomma andra personalkategorier som har daglig eller nära kontakt med elever. Det kan nämnas att denna övriga personal inte föreslås ingå i den nya elevhälsan (se avsnitt 8.2.2).

³ Regner/Eliasson/Heuman, *Sekretesslagen – En kommentar*, 7:51

Det kan noteras att bland elevvårdspersonalen har legitimerade psykologer (och i förekommande fall psykoterapeuter) i vissa avseenden en särskild ställning. Dessa psykologer räknas numera som hälso- och sjukvårdspersonal när de i sin yrkesutövning inom skolan undersöker, vårdar eller behandlar elever. Det innebär att den lagstiftning inom hälso- och sjukvårdsområdet som är tillämplig på arbetet inom skolhälsovården – t.ex. lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område samt patientjournalagen – även är tillämplig på det arbete som legitimerade psykologer utför.⁴ De är därför bland annat skyldiga att föra patientjournal och kan även åläggas disciplinpåföljd om de inte fullgör sina skyldigheter.

I det här sammanhanget bör även den personal som arbetar på fritidshem beröras. I verksamheten på ett fritidshem förekommer i dag definitionsmässigt ingen elevvård, men det finns ofta starka kopplingar till och ett integrerat samarbete med en skola. Det innebär att även fritidspedagoger och övrig personal på fritidshem ofta direkt eller indirekt arbetar med elevvårdande uppgifter.

8.1.2 Sekretess inom skolhälsovården

Grundläggande sekretessbestämmelser

Skolhälsovården utgör en verksamhet inom skolväsendet, men sekretess i skolhälsovården regleras inte i samband med bestämmelser om skolekretess i 7 kap. 9 § sekretesslagen, utan gemensamt med annan hälso- och sjukvård. Den grundläggande bestämmelsen om sekretess inom skolhälsovården återfinns därför i 7 kap. 1 § sekretesslagen. Där anges att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Sekretessbestämmelsen är alltså förenad med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en presumtion för att sekretess gäller. Det råder med andra ord sträng sekretess inom skolhälsovården. Innan en uppgift i t.ex. en patientjournal lämnas ut måste läkaren eller sköterskan därför vara säker på att den elev som berörs

⁴ Se bl.a. *Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m.* (SOU 1996:138), s. 392 f, regeringens beslut 1997-08-23 (dnr S94/4409/S och S96/5940/S), prop. 1997/98:109 *Yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område* samt Norström, *Sekretess i skola och förskola* (1999) s. 61 f

av uppgiften, eller närstående till honom eller henne, inte lider men av utlämnandet.

Kravet på att den enskilde inte får lida men av ett röjande av uppgifter innebär att ett utlämnande inte får leda till att denne blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. I förarbetena till sekretesslagen sägs att redan den omständigheten att vissa personer känner till en ömtålig uppgift kan vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för bedömningen av om någon kan lida men skall således vara den berörda personens egen upplevelse.⁵ Enligt uttalanden av JO måste en läkare eller sköterska, innan uppgifter i en patientjournal lämnas ut, sätta sig in i patientens situation och försöka förstå hur han eller hon skulle uppleva det om uppgifterna fördes vidare. Om det inte kan uteslutas att patienten skulle uppleva det som obehagligt och det inte är säkert att han eller hon är med på att uppgifterna lämnas ut, skall läkaren eller sköterskan inhämta patientens mening.⁶

Att sekretessen är sträng inom skolhälsovården innebär emellertid inte att det i alla sammanhang är omöjligt att lämna ut känsliga uppgifter utan den enskildes samtycke. För det första medger skaderekvisitet normalt att uppgifter kan lämnas till annan hälso- och sjukvårdspersonal om uppgifterna behövs i rent vårdsyfte.⁷ För det andra kan det finnas ett visst begränsat utrymme för personalen inom skolhälsovården att lämna uppgifter om en elev till exempelvis annan personal inom skolverksamheten, om det "görs i syfte att hjälpa den unge".⁸ I sådana fall borde det nämligen inte sällan vara klart att utlämnandet inte är till men för den enskilde. En sådan bedömning av eventuella men till följd av att en uppgift röjs måste dock ses mot bakgrund av att det är den enskildes egen upplevelse som skall vara avgörande. I princip torde det därför ofta krävas samtycke även om den enskilde eleven skulle vara hjälpt av att uppgifterna lämnades ut.⁹ Om den enskilde uttryckligen har motsatt sig att vissa känsliga uppgifter lämnas vidare, är det uteslutet att uppgifterna får röjas på den grunden att den enskilde inte skulle lida men. Det krävs då att det finns särskilda sekretessbrytande bestämmelser för att uppgifterna skall kunna lämnas ut (se om detta nedan).

⁵ Prop. 1979/80:2 del A *Förslag till ny sekretesslag*, s. 83

⁶ JO 1982/83 s. 224

⁷ Prop. 1979/80:2 del A, s. 168

⁸ Prop. 1988/89:67 om sekretessfrågor inom undervisningsväsendet, s. 9

⁹ Jfr Norström, *Sekretess i skola och förskola*, s. 37

Utöver den generella hälso- och sjukvårdsekretessen finns det i 7 kap. 6 § sekretesslagen en särskild bestämmelse för att skydda enskilda som lämnar information om någons hälsotillstånd eller personliga förhållanden till skolhälsovården eller annan myndighet inom hälso- och sjukvården. Sekretess för sådan anmälan eller utsaga gäller om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat informationen utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Bestämmelsen är inte tillämplig när en anmälan görs i tjänsten av en offentlig funktionär, dvs. en anmälan från en lärare eller annan skolpersonal till skolhälsovården skyddas inte av sekretessen.¹⁰

Avslutningsvis bör det också nämnas att enligt 7 kap. 3 § sekretesslagen kan i undantagsfall sekretess för en uppgift inom hälso- och sjukvården om en enskilds hälsotillstånd gälla också gentemot den vård- eller behandlingsbehövande själv.

Skolhälsovården utgör en självständig verksamhetsgren

Sekretess för uppgifter vid en myndighet gäller enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen inte enbart mot enskilda utan även mot andra myndigheter. Sekretessen för uppgifter som förekommer inom skolhälsovården i en kommunal nämnd gäller därför både mot den hälso- och sjukvård som bedrivs inom landstinget och mot den skolhälsovård som bedrivs av en annan nämnd i samma kommun. Däremot gäller inte sekretess mellan skolhälsovården vid olika skolor som lyder under samma nämnd och journaler kan alltså utan sekretessprövning lämnas mellan dessa skolor.¹¹

Av samma lagrum framgår att sekretess dessutom gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet, om verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Inom skolväsendet anses skolhälsovården – som är särskilt reglerad och organiserad – utgöra en sådan självständig verksamhetsgren i förhållande till övrig skolverksamhet. Det betyder att sekretess för en uppgift i den skolhälsovård som bedrivs vid en viss skola inte bara gäller mot enskilda och mot andra myndigheter, utan också mot elevvårdande och övrig verksamhet vid samma skola.¹² För att personliga uppgifter om enskilda elever skall kunna

¹⁰ Regner/Eliasson/Heuman, *Sekretesslagen – En kommentar*, 7:36

¹¹ Jfr JO 1993/94 s. 471

¹² Prop. 1981/82:186 *Ändring i sekretesslagen*, s. 36 ff

lämnas från en skolläkare till exempelvis skolpsykologen vid en och samma skola, krävs därför att en sekretessprövning görs på samma sätt som om den eventuelle mottagaren hade varit en privatperson utan någon anknytning till skolan (jfr avsnitt 8.1.3 om skolpsykologer och skolkuratorer).

Sekretessbrytande bestämmelser m.m.

I sekretesslagen finns ett flertal bestämmelser som tillåter att uppgifter hos en myndighet lämnas ut till en annan myndighet, eller till en annan självständig verksamhetsgren inom samma myndighet, trots att uppgifterna är sekretessbelagda. Viktigast av dessa bestämmelser är för skolväsendets del 14 kap. 4 § sekretesslagen, som anger att sekretess till skydd för en enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv och att sekretessen i övrigt helt eller delvis kan efterges av honom eller henne. Oavsett sekretess kan alltså, som framgår ovan, en uppgift som regel lämnas ut om den som berörs av uppgiften samtycker till det. Uppgifter inom skolhälsovården avser ofta minderåriga. Det innebär att samtycke, beroende på bl.a. elevens ålder, kan behövas från endast elevens vårdnadshavare, från såväl eleven som vårdnadshavarna eller från endast eleven själv (se avsnitt 5.2.4). Om det råder gemensam vårdnad måste samtycke i princip inhämtas från båda vårdnadshavarna.

Av 14 kap. 1 § sekretesslagen framgår vidare att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. För skolhälsovårdens del finns inga sådana uttryckliga sekretessbrytande bestämmelser i förhållandet till skolverksamheten i övrigt. Däremot framgår av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) att personal inom bl.a. skolverksamhet, och således även skolhälsovården, är skyldig att till socialnämnden lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

Skolhälsovården och andra myndigheter inom hälso- och sjukvården har genom 14 kap. 2 § sjätte stycket sekretesslagen getts möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter om bl.a. minderåriga och missbrukare till en annan myndighet inom hälso- och sjukvården eller till socialtjänsten, trots att samtycke saknas. En förutsättning för utlämnande är att det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Bestämmelsen skall tillämpas restriktivt och normalt endast när det inte går att få sam-

tycke från den enskilde till utlämnande. I förarbetena uttalas att det för tillämpning av undantaget bör krävas att den berörda personen kan antas direkt motsätta sig att uppgifter lämnas ut eller att saken brådskar så att det inte finns tid att inhämta samtycke.¹³

En ofta åberopad bestämmelse i sekretesslagen när uppgifter behöver lämnas från en myndighet till en annan är den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket. Enligt denna bestämmelse kan sekretessbelagda uppgifter lämnas ut om det är uppenbart att intresset för att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess är emellertid enligt paragrafens andra stycke helt undantagna från tillämpningen av generalklausulen. Sekretessbelagda uppgifter i skolhälsovården kan alltså inte under några omständigheter lämnas ut till andra myndigheter eller till elevvården vid samma skola efter en sådan intresseavvägning.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen kan personal inom skolhälsovården emellertid lämna ut uppgifter om elever till andra myndigheter, till elevvården vid den aktuella skolan eller till enskilda, om det är nödvändigt för att verksamheten i skolhälsovården skall kunna fullgöras. Det är enbart den utlämnande myndighetens behov som skall beaktas och det saknar därför helt betydelse vilket behov mottagaren har av uppgiften. För skolhälsovårdens del kan bestämmelsen bli tillämplig exempelvis när en skolläkare eller skolsköterska på uppdrag av rektorn vid skolan undersöker en elev inom ramen för ett elevvårdsärende. Resultatet av en sådan undersökning måste kunna redovisas för uppdragsgivaren.¹⁴ Det är emellertid viktigt dels att eleven och andra berörda är medvetna om att uppgifterna kan lämnas vidare, dels att redovisningen inte omfattar tidigare kända uppgifter om eleven.

Det bör också nämnas att sekretessen – enligt de principer som uttrycks i 24 kap. 4 § brottsbalken – i nödsituationer kan brytas utan att det anses som brott mot tystnadsplikt (jfr avsnitt 8.1.3).

Personal som arbetar vid flera myndigheter

I detta sammanhang bör en särskild situation som kan uppstå inom bl.a. skolhälsovården nämnas. Det förekommer att skolläkare och skolsköterskor som är anställda av en kommun tjänstgör vid flera

¹³ Prop. 1990/91:111 *sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet*, s. 17 f och 41

¹⁴ Prop. 1979/80:2 del A, s. 169

skolor som lyder under skilda kommunala nämnder, dvs. läkarna och sköterskorna arbetar med samma typ av verksamhet men för olika myndigheter. I en sådan situationen följer det av 1 kap. 3 § sekretesslagen att sekretess gäller mellan de olika verksamheterna, trots att arbetet utförs av en och samma läkare eller sköterska. Det innebär att utan samtycke eller stöd av författningsbestämmelser om utlämnande av uppgifter, har en läkare inte rätt att för övrig personal inom skolhälsovården vid en skola röja sekretessbelagda uppgifter som han eller hon har erhållit genom sin tjänstgöring inom skolhälsovården vid en annan skola som inte lyder under samma kommunala nämnd.

Detta får praktisk betydelse främst när en elev byter från en skola till en annan som inte lyder under samma nämnd, men där samma person tjänstgör som t.ex. skolläkare vid bägge myndigheterna. I dessa fall krävs alltså normalt samtycke för att skolläkaren för den övriga skolhälsovårdspersonalen vid den nya skolan skall få röja sådana sekretessbelagda uppgifter om eleven, som han eller hon har kännedom om genom sin tjänstgöring vid elevens tidigare skola.

8.1.3 Sekretess inom elevvården

Allmänt om sekretess inom elevvården

Sekretess i skolan regleras i huvudsak i 7 kap. 9 § sekretesslagen. När det gäller den del av skolverksamheten som avser elevvård (skolhälsovården undantagen) kan sekretessen delas in i tre kategorier. För den *särskilda elevvård* som bedrivs av psykologer och kuratorer finns bestämmelser om sträng sekretess i 7 kap. 9 § första stycket. Den svagare sekretessen för *elevvårdande verksamhet i övrigt* regleras i samma lagrumms andra stycke. Denna sekretess kan således komma att omfatta uppgifter hos andra yrkeskategorier, t.ex. rektorer, lärare och studie- och yrkesvägledare. Slutligen gäller enligt andra stycket också att *beslut i elevvårdsärenden* inte alls omfattas av sekretess, dvs. sådana beslut är alltid offentliga.

Skolhälsovården utgör en självständig verksamhetsgren inom skolan, vilket innebär att sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen gäller gentemot den elevvårdande verksamheten (se avsnitt 8.1.2). Någon motsvarande uppdelning på skilda verksamhetsgrenar förekommer inte inom den skolverksamhet som regleras i 7 kap. 9 § sekretesslagen. Elevvårdsverksamheten vid en skola utgör därför

tillsammans med övrig skolverksamhet en gemensam verksamhetsgren (sekretessområde), oavsett om uppgifter förekommer i den särskilda elevvård som bedrivs av psykologer och kuratorer eller i den elevvårdande verksamheten i övrigt.¹⁵ Inom ett sådant område råder alltså ingen sekretess.

Av förarbetena till sekretesslagen kan utläsas att med *elevvårdande verksamhet* avses i sekretesssammanhang elevvården i mer avgränsad mening, nämligen skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven och de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med de svårigheter som ändå uppstår (en genomgång av vad som omfattas av begreppet elevvård finns i avsnitt 3.2).¹⁶ Det innebär att uppgifter som hänför sig till en elevs studietituation i mer begränsad bemärkelse ligger utanför det sekretessskyddade området. Uppgifter om elevens studieresultat och närvaro är således inte hänförliga till elevvården och därför i princip alltid offentliga.¹⁷

Sekretess för uppgifter i elevvårdande verksamhet gäller generellt i förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i kommunal riksinternatskola. Sekretessen omfattar alltså inte motsvarande stödjande verksamhet inom t.ex. skolbarnsomsorgen. För sådan verksamhet finns särskilda bestämmelser (se nedan om fritidshem).

Sekretess i den särskilda elevvården (psykolog och kurator)

Enligt 7 kap. 9 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess inom den elevvårdande verksamheten för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

¹⁵ Prop. 1981/82:186, s. 38, KU 1982/83:12, s. 17 samt prop. 1988/89:67, s. 10 ff (se även t.ex. JO-protokoll 2002-05-28, dnr 848-2002). Med anledning av att legitimerade psykologer numera ofta omfattas av samma lagstiftning på hälso- och sjukvårdens område som skolhälsovårdens personal, har det emellertid i vissa sammanhang ifrågasatts om inte skolpsykologernas verksamhet bör anses utgöra en självständig verksamhetsgren (se t.ex. Sverné/Sylvander, *Etik och juridik för psykologer och psykoterapeuter*, Falun: ScandBook AB, 1998, s. 111 ff)

¹⁶ Prop. 1979/80 del A, s. 194 f

¹⁷ A.a, s. 197 (jfr även Kammarrättens i Stockholm dom 2001-07-13, mål nr 3942-2001). Sådana uppgifter kan emellertid omfattas av sekretess när de ingår i ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier.

Den särskilda elevvård som bedrivs av skolpsykologer och skolkuratorer är alltså omgärdad av sträng sekretess med ett omvänt skaderekvisit, till skillnad från elevvården i övrigt (se nedan). En bedömning i ett konkret fall av eventuella men för den enskilde till följd av att en uppgift röjs, skall alltid utgå från den enskildes egen upplevelse.¹⁸ Det innebär att en uppgift kan lämnas ut efter en skadeprovning bara om det är helt klart att den enskilde inte skulle känna sig kränkt eller på annat sätt anse sig lida men av att mottagaren får del av uppgiften.

Anledningen till att sträng sekretess gäller inom den särskilda elevvården är att den verksamhet som bedrivs av psykologer och kuratorer delvis är av annan karaktär än den som övrig skolpersonal utför samt att inslaget av förtrolighet kan vara mer framträdande och att det ofta förekommer uppgifter om personliga förhållanden av mycket känslig och ömtålig natur.¹⁹ Sekretessen motsvarar den som enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen gäller för hälso- och sjukvårdspersonal inom exempelvis skolhälsovården.²⁰

Den stränga sekretessen inom den särskilda elevvården innebär emellertid inte några formella hinder mot att lämna känsliga uppgifter till annan skolpersonal utan den enskildes samtycke, eftersom hela elevvården inom en myndighet (med undantag för skolhälsovården) anses utgöra en och samma verksamhetsgren.²¹ Det bör emellertid påpekas att det normalt inte föreligger någon skyldighet för psykologer och kuratorer att lämna känsliga uppgifter om enskilda elever till övrig skolpersonal, utom i det fallet att rektorn vid skolan eller annan verksamhetschef begär att annan personal skall få ta del av uppgifterna.²² Möjligheterna att lämna ut uppgifter till andra myndigheter eller enskilda är däremot starkt begränsad, om det inte sker med stöd av samtycke eller en sekretessbrytande bestämmelse (se nedan).

Avslutningsvis kan noteras att det avseende den särskilda elevvården i sekretesshänseende görs skillnad mellan olika uppgifter som förekommer i psykologernas verksamhet. Sekretess gäller dels för *uppgifter som hänför sig till* psykologisk undersökning och be-

¹⁸ A.a, s. 83

¹⁹ A.a, s. 196

²⁰ Sveriges Psykologförbund anför i sitt remissyttrande 2000-09-29 över Elevvårdsutredningens betänkande *Från dubbla spår till elevhälsa* (SOU 2000:19) att det råder delade meningar i frågan om också skolpsykologerna i sin verksamhet, genom tillhörigheten till hälso- och sjukvårdspersonalen, skall tillämpa hälso- och sjukvårdssekretessen i 7 kap. 1 § sekretesslagen (dnr U2000/1510/S)

²¹ Prop. 1981/82:186, s. 38, KU 1982/83:12, s. 17 samt prop. 1988/89:67, s. 10 ff

²² Prop. 1988/89:67, s. 10 samt Norström, *Sekretess i skola och förskola*, s. 59

handling, dels för *uppgifter om personliga förhållanden hos psykolog*. Sekretess i samband med psykologiska undersökningar och behandlingar gäller alltså inte enbart uppgifter om personliga förhållanden, utan samtliga de uppgifter som hänför sig till sådan undersökning eller behandling. Vidare torde begreppet ”hänför sig till” innebära att den stränga sekretessen gäller även hos t.ex. en lärare som har fått del av en sådan uppgift, trots att lärarens arbete med elevvårdande verksamhet i övrigt primärt omfattas endast av den svagare sekretessen med rakt skaderekvisit.²³ När däremot en annan uppgift om enskilda personliga förhållanden som finns hos en skolpsykolog – en uppgift som alltså *inte* hänför sig till undersökning eller behandling – lämnas till en lärare eller annan personal som inte arbetar med den särskilda elevvården, kommer uppgiften att omfattas endast av den svagare sekretessen som gäller hos denna personal.²⁴

Sekretess i övrig elevvårdande verksamhet

Inom den elevvårdsverksamhet – i sekretesslagens mer avgränsade mening – som bedrivs av annan skolpersonal än skolpsykolog och skolkurator, gäller enligt 7 kap. 9 § andra stycket en svagare sekretess än inom den särskilda elevvården. En uppgift om enskilda personliga förhållanden omfattas av sekretess bara om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Vid en prövning av ett utlämnande av uppgifter som omfattas av denna svagare sekretess kan bedömningen av eventuella men ofta göras med utgångspunkt i själva uppgiften, dvs. om den till sin art är sådan att ett utlämnande typiskt sett kan medföra att en enskild känner sig kränkt. Genomsnittligt sett harmlösa uppgifter – t.ex. om adress, civilstånd och yrke – faller därför normalt utanför sekretessen.²⁵ Eftersom utgångspunkten vid en prövning av utlämnande främst skall vara uppgiftens karaktär, skall den som efterfrågar en harmlös uppgift normalt inte behöva identifiera sig för att den skall kunna lämnas ut. Inom elevvården torde många uppgifter om enskilda elevers personliga förhållanden emellertid vara av den karak-

²³ Jfr KU 1979/80:37 s. 23 samt Regeringsrättens dom 2002-10-07, mål nr 5479-2000 (om sekretess för uppgift som *hänför sig till* förundersökning). Jfr dock JO 1990/91, s. 314 (om sekretess hos lärare för uppgift som hänför sig till psykologiskt test)

²⁴ Prop. 1988/89:67, s. 12

²⁵ Prop. 1979/80:2 del A, s. 80 f

tären att en elev typiskt sett skulle lida men om de blev kända av andra. Ett stort antal uppgifter inom elevvården kommer därmed att vara sekretessbelagda även om de inte omfattas av den strängare sekretessen hos psykologer och kuratorer, utan endast av den svagare sekretessen som gäller för den övriga skolpersonalen.

Det finns också möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om enskilda elevers personliga förhållanden som omfattas av det raka skaderekvisitet, trots att ett utlämnande inte typiskt sett kan antas medföra men. För att kunna vägra ett utlämnande av en normalt sett harmlös uppgift krävs emellertid att det finns någon särskild anledning till det.²⁶ Som exempel kan nämnas att en tjänsteman har fått veta att en enskild elev eller dennes familj är utsatt för trakasserier. Även om vissa uppgifter inte kan sekretessbeläggas generellt gentemot alla som efterfrågar dem, så kan ett utlämnande vägras i ett konkret fall om det kan antas att uppgiften – t.ex. om elevens adress – i just detta fall kommer att användas i trakasserande syfte. I en sådan situation kan det alltså för en korrekt bedömning krävas att den som vill få del av uppgiften identifierar sig och uppger varför han eller hon vill ta del av den.

Sekretess i skolbarnsomsorg (fritidshem)

I verksamhet på fritidshem förekommer definitionsmässigt inte någon elevvård i dag. Det finns emellertid ofta starka kopplingar till skolans elevvård, eftersom fritidshemmen ofta bedrivs i nära samverkan med skolverksamheten.

Till skillnad från vad som gäller inom skolan omfattar sekretessen i verksamhet med skolbarnsomsorg (bl.a. på fritidshemmen) enligt 7 kap. 9 § sjunde stycket sekretesslagen samtliga uppgifter om enskildas – dvs. barnets, föräldrarnas m.fl. – personliga förhållanden. För att sekretess skall gälla för en uppgift krävs alltså inte att den har anknytning till någon verksamhet som motsvarar skolans elevvård. Däremot gäller motsvarande skaderekvisit som inom elevvården för att uppgifter skall vara sekretessbelagda. Sekretess gäller således för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos *psykolog eller kurator*, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den uppgiften rör eller någon närstående lider men. För *fritidspedagoger och annan personal* i övrig verksam-

²⁶ A.a, s. 81

het inom skolbarnsomsorgen gäller i stället sekretess om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Syftet med nuvarande sekretessbestämmelse avseende skolbarnsomsorgen var bl.a. att skapa bättre förutsättningar för integration mellan skolan och skolbarnsomsorgen.²⁷ Mot den bakgrunden och då det ofta finns en mycket nära koppling mellan skolor och främst fritidshemmen, torde de senare från sekretesssynpunkt inte kunna anses utgöra en självständig verksamhetsgren inom skolan.²⁸ Det innebär att det inte råder någon sekretess mellan skolverksamheten och verksamheten vid fritidshemmen inom en och samma myndighet. Om däremot ett fritidshem vid en skolenhet drivs av *en annan kommunal nämnd* än den aktuella skolverksamheten, gäller sekretess verksamheterna emellan enligt huvudregeln om sekretess mellan myndigheter.

Sekretessbrytande bestämmelser

På motsvarande sätt som för skolhälsovården finns det i sekretesslagen ett flertal bestämmelser som tillåter att uppgifter i annan skolverksamhet lämnas ut till andra myndigheter, eller till självständiga verksamhetsgrenar inom samma myndighet, trots att uppgifterna är sekretessbelagda. När det gäller bestämmelserna i 1 kap. 5 § samt 14 kap. 1 och 4 §§ sekretesslagen hänvisas i huvudsak till redogörelsen i avsnitt 8.1.2 om sekretessbrytande bestämmelser för skolhälsovården.

En ofta åberopad bestämmelse i sekretesslagen när uppgifter behöver lämnas från en myndighet till en annan – eller mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet – är den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 §. Enligt denna bestämmelse kan sekretessbelagda uppgifter lämnas ut om det är uppenbart att intresset för att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Bestämmelsen kan tillämpas inom elevvården när uppgifter behöver lämnas till andra myndigheter, t.ex. från en skolpsykolog eller skolkurator till en socialnämnd eller en barnpsykiatrisk klinik.²⁹ Den personal inom skolan som arbetar med

²⁷ Prop. 1997/98:6, s. 61

²⁸ Jfr Norstöm, *Sekretess i skola och förskola*, s. 69

²⁹ Prop. 1981/82:186, s. 37. På grund av att legitimerade psykologers verksamhet numera ofta utgör hälso- och sjukvård, har det ifrågasatts om generalklausulen är eller bör vara tillämplig i sådan verksamhet (se t.ex. Sverne/Sylvander, *Etik och juridik för psykologer och*

elevvård kan med stöd av generalklausulen på motsvarande sätt lämna ut uppgifter om enskilda elever till skolhälsovården, men bestämmelsen är inte tillämplig i det omvända fallet (jfr avsnitt 8.1.2). En förutsättning för att sekretessbelagda uppgifter skall få lämnas ut efter en intresseavvägning måste givetvis vara att utlämnandet verkligen behövs för den mottagande, eller eventuellt den utlämnande, myndighetens verksamhet.³⁰

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen kan skolpersonal lämna ut sekretessbelagda uppgifter om elever till andra myndigheter, till skolhälsovården vid den aktuella skolan eller till enskilda, om det är nödvändigt för att t.ex. elevvårdsverksamheten skall kunna fullgöras hos den *utlämnande* myndigheten. Om en elev byter från en skola till en annan – mellan vilka det råder sekretess – kan bestämmelsen alltså inte återopas för ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter från den gamla skolan, när det är den *nya* skolan som behöver ta del av uppgifterna.

Slutligen bör nämnas att det med tillämpning av 24 kap. 4 § brottsbalken finns begränsade möjligheter att i nödsituationer bryta sekretessen för uppgifter inom elevvården och lämna ut sekretessbelagda uppgifter utan att det anses som brott mot tystnadsplikt.³¹ Av bestämmelsen framgår att en gärning som någon begår i nöd, utgör brott endast om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig.

Personal som arbetar vid flera myndigheter

I avsnitt 8.1.2 om skolhälsovården redogörs för vad som gäller när skolläkare och skolsköterskor som är anställda av en kommun tjänstgör vid flera skolor som lyder under skilda kommunala nämnder. Motsvarande gäller också för personalen inom elevvården, t.ex. skolpsykologer som arbetar med samma typ av verksamhet vid flera skolor som lyder under olika myndigheter (nämnder).

psykoterapeuter, s. 112 f). Med hänsyn till att det i 14 kap. 3 § sekretesslagen inte görs något undantag för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 9 § samma lag, torde det dock inte föreligga någon tveksamhet om att generalklausulen formellt är tillämplig fortfarande (jfr t.ex. Norström, *Sekretess i skola och förskola*, s. 259 f)

³⁰ Jfr Regner/Eliasson/Heuman, *Sekretesslagen – En kommentar*, 14:26

³¹ Jfr JO 2001/02 s. 451 (för att varna andra skolelever lämnade en rektor ut sekretessbelagda uppgifter om en elev som först hade medfört ett laddat skjutvapen till skolan och därefter, sedan han avvärjats av personalen, hotat med att hämta ett nytt)

8.1.4 Kunskapen inom skolan om sekretessreglerna (erfarenheter från vår enkätundersökning m.m.)

Det har vid olika tillfällen och i skilda sammanhang påtalats att dagens sekretessbestämmelser är komplicerade och svåra för skolpersonalen att överblicka. Bland annat kan det av ett flertal inspektionsprotokoll och beslut från JO genom åren konstateras att det i många fall finns stora brister i skolledningarnas och skolpersonalens kunskaper om offentlighet och sekretess.³²

Elevvårdsutredningen har mot bakgrund av sina undersökningar av samverkan mellan skolans personalkategorier konstaterat att de sekretessregler som gäller samarbetet inom skolan är komplicerade till sin utformning och att regelverket i allmänhet inte i detalj är känt för alla dem som arbetar inom elevvården.³³

Denna bild bekräftas av vår enkätundersökning, som visar att en stor del av skolpersonalen anser att deras kunskap om offentlighet och sekretess är begränsad. Bland lärarna anser över hälften att de har bristande kunskaper inom området. Värt att notera är också att knappt var sjunde företrädare för skolpersonalen ansåg att sekretess aldrig utgör hinder för nödvändigt samarbete mellan olika yrkeskategorier inom skolan, medan var fjärde hade uppfattningen att sådana problem ofta förekommer (se *bilaga 5*).

8.1.5 Vår bedömning av sekretess som hinder för samarbete inom en skolmyndighet

Vår bedömning: Den sekretess som gäller inom en skolmyndighet i dag utgör inget rättsligt hinder mot samarbete internt inom skolhälsovården eller internt inom elevvårdsverksamheten. Trots avsaknaden av sekretesshinder kan det emellertid i praktiken upplevas att hinder för samarbete föreligger mellan de personalkategorier som arbetar med elevvårdsverksamhet. Sannolikt beror dessa problem ofta på att sekretesslagens bestämmelser är svårtillgängliga samtidigt som det finns en bristande kunskap om hur bestämmelserna faktiskt skall tillämpas.

Rättsliga hinder mot samarbete på grund av sekretess förekommer däremot i förhållandet mellan skolhälsovårdens personal och den övriga skolpersonal som arbetar med elevvårdsverk-

³² Se t.ex. JO-protokoll 1995-06-01 (dnr 2174-1995), 2000-12-22 (dnr 3405-2000) samt 2002-05-28 (dnr 848-2002)

³³ SOU 2000:19, s. 298

samhet. Främst gäller det överföring av information från skolhälsovården till elevvårdsverksamheten. Det finns emellertid vissa möjligheter att utbyta nödvändig information mellan dessa verksamhetsgrenar trots sekretesshindren. Även här kan dock svårtillgängliga regler och bristande kunskap om hur de skall tillämpas leda till att de möjligheter som finns inte används.

Tidigare erfarenheter, bl.a. från Elevvårdsutredningens arbete,³⁴ har visat att skolpersonal ofta anser att det finns problem inom skolan vad gäller samarbetet mellan skilda personalkategorier i frågor som rör enskilda elever och den elevvårdande verksamheten i stort. En förklaring som ibland framskymtat är att sekretessreglerna är utformade på ett sådant sätt att det många gånger försvårar, eller i vissa fall helt förhindrar, möjligheterna att utbyta information. Mot den bakgrunden har vi ansett det nödvändigt att i avsnitten 8.1.2 och 8.1.3 utförligt redovisa de sekretessregler som gäller för skolhälsovård och elevvårdsverksamhet i dag.

Vid en analys av vilka konsekvenser sekretessreglerna har för samarbetet inom skolväsendet, måste en uppdelning göras mellan det informationsutbyte som sker *inom* en skolmyndighet respektive det utbyte som sker *mellan* skilda skolmyndigheter. I detta avsnitt redovisar vi vad som enligt vår uppfattning gäller när uppgifter behöver utbytas inom en och samma myndighet.

Informationsutbyte inom skolhälsovården och inom elevvårdsverksamheten

Grundprincipen i sekretesslagen är att sekretess inte råder inom en myndighet. Ett viktigt undantag är dock att när det inom myndigheten bedrivs skilda verksamheter och dessa verksamhetsgrenar är att anse som självständiga i förhållande till varandra, behandlas verksamhetsgrenarna från sekretessynpunkt som skilda myndigheter. Inom skolan görs en sådan uppdelning i skilda och sinsemellan självständiga verksamhetsgrenar endast beträffande skolhälsovården och den övriga skolverksamheten. Det innebär att det – om man bortser från skolhälsovården – inte förekommer några rättsliga begränsningar av möjligheterna att utbyta information mellan skilda personalkategorier inom en skola eller mellan skolor som lyder under en och samma myndighet. Det finns med andra ord inte någ-

³⁴ SOU 2000:19

ra hinder från sekretessynpunkt för t.ex. en skolpsykolog att till en skolkurator eller klassföreståndare lämna den information om en enskild elev som behövs för att elevvårdsarbetet skall fungera. Motsvarande gäller även inom skolhälsovården. En skolläkare kan utan hinder av sekretess utbyta information med skolsköterskor eller andra skolläkare inom en och samma myndighet. En förutsättning för informationsutbyte är emellertid att det behövs för verksamheten, dvs. ”skvaller” skall inte förekomma (jfr avsnitt 8.2.4).

Ett fritidshem kan enligt vår mening inte anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till den skola det är knutet till. I de fall fritidshemmet lyder under samma nämnd som skolan, finns det därför inte heller några sekretesshinder mot att uppgifter som rör enskilda elever utbyts mellan den skolpersonal som arbetar med elevvård – skolhälsovården undantagen – och fritidshemspersonalen.

Enligt vår uppfattning medför sekretessreglerna i sig själva därför inte några begränsningar över huvud taget av elevvårdspersonalens möjligheter att mellan sig utbyta de uppgifter som behövs i och för elevvårdsverksamheten. Några sekretessbegränsningar finns inte heller för internt informationsutbyte inom skolhälsovården under samma kommunala nämnd. Därmed är det inte sagt att sekretesslagen inte skulle utgöra något problem i samarbetet inom främst elevvårdsverksamheten. Våra erfarenheter från bl.a. enkätundersökning och myndighetskontakter visar tvärtom på bristande kunskaper om sekretesslagens innebörd bland skolpersonalen. Vår slutsats är att de många gånger svårtillgängliga sekretessreglerna gör att personalen inom en skolmyndighet inte alltid är medveten om vilka möjligheter man faktiskt har att delge varandra upplysningar om enskilda elever inom ramen för elevvårdsverksamheten.

Informationsutbyte mellan skolhälsovård och elevvårdsverksamhet

Vid samarbetet mellan skolhälsovården och elevvårdsverksamheten är situationen från sekretessynpunkt en helt annan än inom elevvården eller inom skolhälsovården. Eftersom skolhälsovården och elevvården anses utgöra självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra, gäller sekretesslagens regler – och därmed begränsningarna av möjligheterna till informationsutbyte – även inom samma skolmyndighet och skolenhet.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 8.1.2 och 8.1.3 råder sträng sekretess inom skolhälsovården och inom delar av elevvårdsverksamheten. Det innebär att det inte alltid är möjligt att fritt utbyta den information som behövs i verksamheterna. Innan personal inom skolhälsovården, som har tillgång till information som skulle behövas inom elevvårdsverksamheten, kan lämna uppgifter om enskilda elever till annan skolpersonal skall i princip samma sekretessprövning göras som om informationen skulle lämnas ut till en privatperson eller en annan myndighet. Motsvarande förhållande gäller också i det omvända fallet, även om delar av elevvårdspersonalen endast berörs av en svagare sekretess. Sekretessen innebär emellertid inte på något sätt att det i alla lägen är omöjligt att utbyta information mellan elevvårdsverksamheten och skolhälsovården vid en skola eller inom en skolmyndighet.

Inledningsvis är det väsentligt att understryka att den sekretess som gäller inom skolväsendet har som utgångspunkt att skydda enskilda personer från att lida men, vilket innebär att det endast är uppgifter som kan hänföras till en viss individ som kan vara sekretessbelagda.³⁵ I allmänhet kan alltså helt avidentifierade uppgifter och mer allmänna uppgifter som rör en hel klass eller en större grupp av elever röjas utan hinder av sekretess.

I detta sammanhang är det i fråga om hanteringen av sekretessbelagda uppgifter viktigt att framhålla att information alltid kan utbytas när den enskilde eleven, eller i vissa fall vårdnadshavarna, har gett sitt *samtycke till utlämnandet* (14 kap. 4 § sekretesslagen). Detta är den vanligaste grunden inom skolan för utbyte av känslig information om elever och helt i linje med den allmänna föresatsen att verksamheten skall bedrivas i samråd mellan personal, elever och vårdnadshavare. Det kan emellertid uppstå svåra avvägningar vid bedömningen av om samtycke behövs endast från vårdnadshavarna (en av dem eller båda) eller endast från eleven eller om det behövs från både elev och vårdnadshavare.

Även om *samtycke saknas* kan en uppgift inom skolhälsovården eller elevvårdsverksamheten – som är direkt hänförlig till en viss individs hälsa eller personliga förhållanden – lämnas till personal inom den andra verksamhetsgrenen under de nedan uppräknade förutsättningarna.

³⁵ Prop. 1979/80:2 del A, s. 84

- Om en uppgift kan komma att omfattas av sekretess skall en prövning göras av om rekvisiten i den aktuella bestämmelsen är uppfyllda (7 kap. 1 eller 9 §§ sekretesslagen). I vissa fall kan uppgifter om en enskild elevs hälsotillstånd eller personliga förhållanden lämnas till annan skolpersonal i syfte att hjälpa eleven, utan att det medför men för honom eller henne. Vid en prövning av om uppgifter kan lämnas till skolhälsovården från annan elevvårdande personal än skolpsykolog och skolkurator borde utgången relativt ofta bli att ett utlämnande kan ske, eftersom det krävs att det kan antas att den enskilde lider men av utlämnandet för att uppgifterna skall omfattas av sekretess. En noggrann prövning måste dock alltid göras i varje enskilt fall och det är enligt vår uppfattning uteslutet att känsliga uppgifter kan lämnas ut på den här grunden om den enskilde uttryckligen har motsatt sig det.
- Om ett utlämnande av uppgifter från skolhälsovården till elevvårdsverksamheten är *nödvändigt* för att personalen vid skolhälsovården skall kunna fullgöra sin arbetsuppgifter, kan uppgifterna lämnas trots att de är sekretessbelagda (1 kap. 5 § sekretesslagen). Detsamma gäller vid uppgiftslämnande i motsatt riktning. Det väsentliga är att det är den utlämnande verksamhetens behov som har betydelse, inte mottagarens. En skolsköterska kan alltså inte med stöd av denna bestämmelse lämna ut en uppgift som den elevvårdande personalen behöver, om det inte är nödvändigt för skolsköterskans egen verksamhet.
- Uppgifter som omfattas av sekretess kan lämnas från elevvårdsverksamheten till skolhälsovården efter en prövning som visar att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda (14 kap. 3 § sekretesslagen). Uppgifter kan däremot *inte* lämnas från skolhälsovården till elevvårdsverksamheten efter en sådan intresseavvägning.
- Under vissa extrema förhållanden kan uppgifter lämnas till annan personal trots att sekretessreglerna helt förhindrar det. Enligt de principer som slås fast i 24 kap. 4 § brottsbalken finns nämligen begränsade möjligheter att i nödsituationer bryta sekretessen för uppgifter inom elevvården och lämna ut sekretessbelagda uppgifter, utan att det anses som brott mot tystnadsplikt.

Slutligen bör nämnas ytterligare en möjlighet för personal inom elevvårdsverksamheten att få information från skolhälsovården eller vice versa. Av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom är skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som innebär att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. De som arbetar vid en sådan myndighet är också skyldiga att lämna alla de uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd. Om t.ex. personalen inom skolhälsovården får veta att en elev far illa och anmäler detta till socialnämnden med stöd av nämnda bestämmelse, har socialnämnden möjlighet att under den vidare utredningen informera övrig skolpersonal om dessa förhållanden med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen. Ett krav är då självfallet att socialnämnden anser att skolpersonalen behöver få del av uppgifterna för att nämnden skall kunna fullgöra sin skyldighet att tillgodose elevens behov av hjälp. I vissa fall kan alltså sekretessbelagda uppgifter, trots att samtycke saknas, överföras från skolhälsovården till övrig elevvårdspersonal via socialnämnden.

Som framgår av vår redovisning finns det faktiska möjligheter att utbyta information även mellan skolhälsovårdens personal och personal inom elevvårdsverksamheten. Eftersom samtycke ofta kan inhämtas från elever eller vårdnadshavare, torde det endast vara i ett fåtal fall som sekretesslagens bestämmelser sätter absoluta hinder i vägen för att utbyta väsentlig information om enskilda elever mellan de personalkategorier som arbetar med elevvård eller skolhälsovård. En situation då sådana hinder föreligger är när personal inom elevvårdsverksamheten behöver få del av sekretessbelagda uppgifter inom skolhälsovården och den enskilde eleven (eller dennes vårdnadshavare) inte ger sitt samtycke till utlämnandet. Resonemanget förutsätter emellertid även att uppgifterna inte kan komma att överföras med hjälp av socialnämnden efter en anmälan enligt socialtjänstlagen.

Sammanfattningsvis gör vi alltså den bedömningen att i dag innebär inte sekretesslagens bestämmelser i sig några betydande hinder för nödvändigt samarbete mellan olika personalkategorier vid en skola eller inom en skolmyndighet, särskilt som större delen av informationsutbytet kan ske med elevernas eller vårdnadshavarnas samtycke. Det förekommer dock problem som det finns anledning att överväga särskilda lösningar för, inte minst mot bakgrund av

förslaget om införandet av en ny elevhälsa. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 8.2.

8.1.6 Vår bedömning av sekretess som hinder för samarbete mellan myndigheter m.m.

Vår bedömning: Mellan myndigheter samt mellan myndigheter och fristående skolor finns det rättsliga begränsningar av möjligheterna till samverkan genom utbyte av uppgifter om enskilda elever. De flesta svårigheter kan emellertid lösas genom att samtycke inhämtas från enskilda.

Egentliga problem förekommer främst mellan skolmyndigheter/nämnder inom en kommun. De problem som har direkt anknytning till sekretesslagens bestämmelser kommer dock att lösas om Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag avseende lättnader i sekretessen mellan kommunala nämnder blir verklighet.

Det förekommer inte helt sällan att det finns behov av att utbyta information mellan skolor som hör till skilda myndigheter eller att lämna uppgifter från en offentlig till en fristående skola. Från sekretessynpunkt motsvarar dessa situationer i stora delar den som redovisats i föregående avsnitt om utbyte av information mellan skolhälsovården och elevvårdsverksamheten inom en skolmyndighet. Som framgår av den redovisningen finns det normalt stora möjligheter att mellan myndigheter eller mellan självständiga verksamhetsgrenar utbyta information som kan omfattas av sekretess, även om det också finns en del hinder. Enligt vår bedömning torde emellertid överföring av information, t.ex. i samband med att en elev byter skola, i de allra flesta fall vara möjlig genom att samtycke inhämtas från den enskilde eller dennes vårdnadshavare.

Så vitt vi erfarit uppstår problem oftast i de situationer då många elever samtidigt byter mellan skolor som lyder under skilda nämnder inom samma kommun, eftersom det då kan vara praktiskt svårt att inhämta samtycke från samtliga elever. Beroende på hur kommunerna organiserar sin skolverksamhet kan detta exempelvis inträffa när elever byter skola i samband med att de påbörjar en högre årskurs inom grundskolan eller när de går vidare från grundskolan till gymnasieskolan. Det är vanligt att olika skolor i en kommun av sakliga eller geografiska skäl lyder under skilda nämnder, t.ex.

kommundelsnämnder. Svårigheter i elevvårdsarbetet kan också uppstå i samarbetet mellan en skola och personalen på det till skolan knutna fritidshemmet, om fritidshemmet inte lyder under samma nämnd som skolan.

De problem som på grund av sekretesslagens bestämmelser kan uppstå när information behöver lämnas från en kommunal nämnd till en annan är dock långt ifrån begränsade till skolans värld, och vi är tveksamma till om det är lämpligt att föreslå särlösningar just för elevhälsan eller för skolverksamheten som helhet. Frågan har emellertid utretts i ett annat och mer generellt sammanhang. Den 4 december 2003 överlämnade Offentlighets- och sekretesskommittén sitt betänkande *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99). Kommittén föreslår, förutom genomgripande lagtekniska och strukturella förändringar av sekretesslagen, en i detta sammanhang betydelsefull ändring av sekretessgränserna inom en kommun. Enligt förslaget skall sekretess inte gälla mellan nämnder inom en kommun eller ett landsting till den del nämndernas verksamheter är av samma slag. Med verksamheter av samma slag avser kommittén sådana verksamheter som rör samma förhållanden och som har samma inriktning.

Översatt till skolans område skulle kommitténs förslag innebära att uppgifter utan hinder av sekretess kan lämnas från t.ex. en grundskola till en gymnasieskola inom en och samma kommun, trots att skolorna inte lyder under samma nämnd. Enligt förslaget skall nämligen förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan samt skolbarnsomsorgen (fritidshemmen) anses utgöra verksamheter av samma slag. Däremot innebär förslaget ingen förändring i fråga om möjligheterna att utbyta information mellan självständiga verksamhetsgrenar, som t.ex. skolhälsovården och elevvårdsverksamheten. Inte heller möjligheten att lämna uppgifter mellan förskolor och skolor påverkas av kommitténs förslag.

Enligt vår bedömning kommer de hinder för informationsutbyte mellan olika skolmyndigheter inom en och samma kommun som finns i dag, att lösas om kommitténs förslag blir verklighet. Vi anser därför att det saknas anledning för oss att nu överväga egna förslag till ändringar av sekretessbestämmelserna i det avseendet.

8.2 Sekretess och samarbete inom den nya elevhälsan

8.2.1 Om elevhälsans inriktning

Regeringen tillsatte år 1998 en särskild utredare, Elevvårdsutredningen, med uppdrag att bl.a. överväga och föreslå olika åtgärder för att förbättra elevvårdens och skolhälsovårdens samarbete både inom skolan och med myndigheter inom andra samhällssektorer.³⁶ Utredningen föreslog år 2000 att de verksamheter i skolan som i dag kallas elevvård och skolhälsovård bör benämnas elevhälsa.³⁷ Enligt förslaget skulle det inom elevhälsan finnas högskoleutbildade yrkesgrupper med social, psykologisk, medicinsk, omvårdande, specialpedagogisk samt studie- och yrkesvägledande kompetens. Elevhälsa föreslogs, såvitt avser det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, omfatta förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan samt sameskolan.

Regeringen delade i huvudsak Elevvårdsutredningens syn på behovet av förbättrat samarbete mellan elevvård och skolhälsovård.³⁸ I fråga om elevhälsans inriktning ansåg regeringen att det nuvarande elevvårdande arbetet ofta har fått en ensidig inriktning mot problem. Dagens arbete med elevvård och skolhälsovård ses enligt regeringen ibland som en egen verksamhet inom skolan och enskilda elevers problem överlämnas därför till den professionella elevvårdande personalen. Den kunskap och erfarenhet som finns hos denna personal förs inte tillbaka till lärare och skolledning på ett systematiskt sätt och denna brist på samplanering kan, i stället för att hjälpa, leda till problem för den enskilde eleven. Regeringen underströk att en utvecklad samverkan mellan skolans personalgrupper och med andra instanser inom kommuner och landsting är angelägen. I denna samverkan bör elevhälsans personal ingå som en självklar del. Arbetet med elevhälsan bör också så långt möjligt vara förebyggande och hälsofrämjande. I det individuellt inriktade arbetet bör elevhälsan, enligt regeringen, ha ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling. Regeringen beslutade att inte lämna närmare förslag om elevhälsan till riksdagen, utan anförde att det krävs ytterligare beredning i fråga om erforderliga ändringar i skollagen och sekretesslagen.

Skollagskommittén föreslog år 2002, mot bakgrund av regeringens ovan nämnda uttalanden, att det i skollagen skall finnas en sär-

³⁶ Kommittédirektiv den 23 juli 1998 (dir. 1998:59)

³⁷ SOU 2000:19, s. 46 ff

³⁸ Prop. 2001/02:14 *Hälsa, lärande och trygghet*, s. 25 ff

skild reglering av elevhälsa som sträcker sig utöver regleringen av skolhälsovård.³⁹ I elevhälsan skall enligt förslaget ingå omvårdnad samt medicinska, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser. Enligt kommittén bör den del av elevhälsan som utgörs av medicinska insatser, i princip dagens skolhälsovård, vara begränsad till att omfatta endast skolformerna förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola samt gymnasiesärskola. Elevhälsans övriga delar – dvs. det som skall motsvara dagens särskilda elevvård samt specialpedagogernas arbete – bör enligt kommittén däremot stödja och främja alla elever.⁴⁰ Det innebär i fråga om skolväsendet för barn och ungdom att även verksamhet i fritidshem bör omfattas av elevhälsan i denna mer avgränsade mening.

8.2.2 Personalkategorier inom elevhälsan

Elevvårdsutredningen lämnade inget konkret förslag till vilka personalkategorier som bör ingå i elevhälsan. Däremot ansåg utredningen, som vi nämner ovan, att det inom elevhälsan bör finnas högskoleutbildade yrkesgrupper med kompetenser inom de sociala, psykologiska, medicinska, omvårdande, specialpedagogiska samt studie- och yrkesvägledande områdena.

Regeringen delade i stort sett utredningens bedömning, med den reservationen att den inte ansåg det självklart att den studievägledande kompetensen bör ingå i elevhälsan.⁴¹ I detta sammanhang uttalade regeringen också att elevhälsans personal bör samarbeta med sådan personal som inte direkt tillhör elevhälsan, men vars arbete gränsar till detta område. Som exempel på sådana yrkesgrupper nämndes lärare, talpedagoger, fritidspedagoger samt studie- och yrkesvägledare.

I dag anges uttryckligen i 14 kap. 2 § skollagen att det för skolhälsovården skall finnas skolläkare och skolsköterska. Skollagskommittén har däremot i sitt förslag till ny skollag uttryckligen angett endast att det för medicinska insatser inom elevhälsan skall finnas skolläkare.⁴² I övrigt innehåller förslaget till skollag inga krav på vilka yrkeskategorier som skall arbeta inom elevhälsan, men däremot anges att elevhälsan skall omfatta omvårdnad samt medicins-

³⁹ SOU 2002:121, s. 321 ff

⁴⁰ A.a, s. 354

⁴¹ Prop. 2001/02:14, s. 32

⁴² SOU 2002:121, s. 38 (2 kap. 17 § i förslaget till ny skollag)

ka, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser.⁴³ I det sammanhanget markeras också att det skall finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov kan tillgodoses. Kommitténs ställningstagande torde innebära att elevhälsans personal enligt förslaget i huvudsak kommer att motsvara dagens elevvårdspersonal, dvs. skolläkare, skolsköterskor, skolpsykologer, skolkuratorer och specialpedagoger (jfr avsnitt 8.1.1). Den enda tydliga skillnaden mot i dag ligger i att studie- och yrkesvägledare, i enlighet med regeringens ovan redovisade ställningstagande, inte kommer att ingå direkt i elevhälsans verksamhetsområde. Rektorer, lärare och mentorer m.fl. som i dag inte ingår i elevvårdspersonalen, skall följaktligen inte heller ingå i elevhälsans personal.

8.2.3 Behovet av samarbete inom skolan

Det har i olika sammanhang påtalats att samarbetet mellan de skilda personalkategorier som arbetar inom skolan måste förbättras för att elever i behov av stöd skall få den hjälp som behövs. Ofta har sekretessbestämmelserna som gäller för skolan lyfts fram som ett bidragande hinder mot att få till stånd en fungerande samverkan.

Elevvårdsutredningen har ingående beskrivit de problem som finns vad gäller samverkan mellan personal inom skolhälsovården och elevvården. Utredningen konstaterade bl.a. att ett stort ansvar för elevernas hälsa och välbefinnande har lagts på skolledare, klassföreståndare och övriga lärare, medan elevvårdens personal har setts som resurspersoner som kan stödja och bistå lärarna. Ett skäl för att föreslå en ny elevhälsa var enligt utredaren att samarbete och samverkan mellan elevvårdens olika personalkategorier och lärarna ses som en förutsättning för att stödet till enskilda elever skall bli så ändamålsenligt som möjligt.⁴⁴

Även regeringen har påpekat behovet av ökat samarbete mellan skilda yrkeskategorier inom den nya elevhälsan och då bl.a. uttalat att det finns en brist på samplanering och återkoppling mellan å ena sidan skolhälsovårdens personal och den särskilda elevvårdspersonalen och å andra sidan lärare och skolledning. Regeringen har också uttalat att elevhälsans personal bör samarbeta med sådan personal som inte direkt tillhör elevhälsan, men vars arbete gränsar till detta område, t.ex. lärare, talpedagoger, fritidspedagoger samt stu-

⁴³ A.a, s. 38 och 358 (2 kap. 16 § i förslaget till ny skollag)

⁴⁴ SOU 2000:19, s. 229 ff

die- och yrkesvägledare. I det sammanhanget anförde regeringen också att sekretessreglerna inte får bli ett hinder för samverkan om elever i behov av särskilt stöd och insatser.⁴⁵

8.2.4 Sekretess som integritetsskydd

Begreppet personlig integritet är väl etablerat i samhället, men det finns ingen egentlig eller enhetlig definition av begreppet i svensk lagstiftning eller doktrin. En svårighet med integritetsbegreppet är att uppfattningen om vad som är och bör vara en skyddad personlig sfär varierar. Dessutom är inställningen till integritet inte statisk, utan den förändras över tiden i takt med att samhället förändras.⁴⁶ Det sistnämnda märks inte minst inom skolan, där en förskjutning har skett mot ökat utbyte av information om enskilda elever och ökat samarbete mellan skilda yrkeskategorier, bl.a. till följd av ändrad ansvarsfördelning inom skolverksamheten. Trots problemen med integritetsbegreppet finns det i svensk lagstiftning ett antal exempel på bestämmelser som tar sikte just på skyddet av den personliga integriteten.

Den grundläggande ramen för enskildas integritetsskydd ges i våra grundlagar. Redan i 1 kap. 2 § regeringsformen slås fast att det allmänna skall värna den enskildes privatliv. Denna intention kommer också till tydligt uttryck i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, där det anges att medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar – en av de mest grundläggande förutsättningarna för en fungerande offentlighetsprincip – får begränsas bland annat om det är påkallat med hänsyn till skyddet för enskildas personliga förhållanden. Den lag där sådana inskränkningar görs är sekretesslagen, som därigenom fått ställning som en av de viktigare integritetsskyddande regelverken i svensk lagstiftning.

En viktig utgångspunkt för sekretesslagens bestämmelser är att enskilda inte skall skyddas bara mot att andra enskilda får kännedom om deras personliga förhållanden, utan också mot att sådan information i allt för stor utsträckning sprids bland myndigheterna. I förarbetena till sekretesslagen anförde det föredragande statsrådet bland annat följande i den frågan:⁴⁷

⁴⁵ Prop. 2001/02:14, s. 26 ff, 32 och 47

⁴⁶ Jfr t.ex. Registerförfattningsutredningens betänkande *Skatt, Tull, Exekution – Normer för behandling av personuppgifter* (SOU 1999:105), s. 198 f

⁴⁷ Prop. 1979/80:2 del A, s. 90

...under senare år [har] ett allt större intresse koncentrerats kring frågan om skyddet gentemot myndigheter för sekretessbelagd information om enskilda. Det torde också förhålla sig så att ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om enskild i princip ställer krav på att information inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Jag tänker närmast på att uppgifter hos annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Men också den omständigheten att ett större antal tjänstemän får kunskap om ett känsligt förhållande kan upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Och även om de funktionärer hos den andra myndigheten som får del av informationen i sin tur har tystnadsplikt, ökar risken för obehörig vidare spridning.

I sekretesslagen anges följaktligen att sekretess inte endast gäller i förhållande till enskilda, utan även mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, om verksamhetsgrenarna är självständiga i förhållande till varandra. Inom skolan kan som exempel tas att uppgifter inom skolhälsovården är sekretessbelagda gentemot den övriga skolverksamheten och vice versa.

I det här sammanhanget kan också nämnas att Offentlighets- och sekretesskommittén nyligen föreslagit en bestämmelse i sekretesslagen om s.k. inre sekretess.⁴⁸ Bestämmelsen innebär att det även inom en myndighet – eller inom en självständig verksamhetsgren – skall vara otillåtet att röja sekretessbelagda uppgifter om röjandet är uppenbart obehövligt för verksamheten. Förslaget syftar till att kodifiera vad som redan i dag får anses gälla som en etisk norm i offentlig verksamhet, nämligen att personalen vid en myndighet inte skall skvallra om enskildas personliga förhållanden.⁴⁹ Förslaget är avsett att ytterligare markera sekretesslagens integritetsskyddande betydelse.

⁴⁸ SOU 2003:99

⁴⁹ Jfr prop. 1981/82:186, s. 38, prop. 1988/89:67, s. 11 samt Norström, *Sekretess i skola och förskola*, s. 258

8.2.5 Vår bedömning av behovet av nya sekretessregler

Vår bedömning: De grundläggande principer som gäller för sekretess inom skolverksamheten i dag är ändamålsenliga även vid införandet av en ny elevhälsa. Sekretess inom den del av elevhälsan som motsvarar dagens skolhälsovård bör regleras gemensamt med annan hälso- och sjukvård, medan skolverksamheten i övrigt bör regleras särskilt.

Skolhälsovården bör även i fortsättningen utgöra en i sekretesslagens mening självständig verksamhetsgren i förhållande till all skolverksamhet i övrigt. Det bör emellertid – särskilt mot bakgrund av den nya elevhälsans inriktning – införas utökade möjligheter att lämna uppgifter från elevhälsans medicinska verksamhetsgren (skolhälsovården) till övrig skolpersonal som arbetar med elevhälsa eller annan särskild elevstödande verksamhet.

Bestämmelserna i sekretesslagen avseende sekretess i skolan bör generellt anpassas till den av Skollagskommittén föreslagna förändringen av verksamheterna, som i princip innebär en övergång från skolhälsovård och särskild elevvård till elevhälsa.

Sekretess inom skolbarnsomsorgen bör även i fortsättningen regleras särskilt.

Vi konstaterar i avsnitt 8.1 att de hinder för samarbete som anses förekomma inom skolan när det gäller tillämpningen av sekretesslagen inte i någon större omfattning beror på sakliga brister i det regelverk som gäller för just skolan. Det innebär i och för sig inte att området är problemfritt eller att det helt saknas anledning att åstadkomma förändringar. Vårt uppdrag är emellertid att analysera behovet av eventuella ändringar med anledning av införandet av en ny elevhälsa. Därvid måste enligt vår uppfattning behovet av skydd för elevers och andra enskildas integritet beaktas.

Till att börja med anser vi att det finns ett stort värde i att sekretessfrågor som rör skolverksamhet i största möjliga omfattning regleras i ett sammanhang. Det saknas därför anledning att med nuvarande utformning av sekretesslagen ändra det förhållandet att sekretess på skolans område i huvudsak regleras i en gemensam paragraf, nämligen i 7 kap. 9 § sekretesslagen. Offentlighets- och sekretesskommittén har nyligen föreslagit en övergripande lagteknisk förändring av sekretesslagen, bl.a. avseende bestämmelserna om

skolsekretess.⁵⁰ Vi anser att det mot den bakgrunden saknas anledning för oss att nu särskilt överväga några förändringar i lagtekniskt avseende.

Skall skolhälsovård utgöra en självständig verksamhetsgren?

En viktig fråga är om den medicinskt omvårdande och behandlande delen av elevhälsan, dvs. motsvarigheten till dagens *skolhälsovård*, även i fortsättningen skall utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till skolverksamheten i övrigt och om sekretess således skall gälla mellan verksamheterna. I våra direktiv betonar regeringen vikten av att sekretessbestämmelserna inte blir ett hinder för viktig samverkan, något som den även tidigare har påpekat.⁵¹ Samtidigt anför regeringen emellertid att det också är angeläget att nuvarande sekretesskydd bibehålls och att patientsäkerhetsperspektivet beaktas.

Det är enligt vår uppfattning helt klart att en förändring av lagstiftning och organisationsformer som innebär att skolhälsovården och övrig skolverksamhet inte längre utgör skilda självständiga verksamhetsgrenar, skulle leda till att uppgiftsutbytet inom hela den nya elevhälsan underlättades betydligt. För elever i behov av särskilt stöd skulle detta många gånger kunna vara positivt, eftersom de då i vissa avseenden skulle få bättre möjlighet till stöd och hjälp. Samtidigt anser vi det lika klart att en sådan förändring skulle kunna medföra flera risker, både för de enskilda eleverna och för verksamheten.

- För de enskilda eleverna skulle integritetsskyddet i skolan generellt bli sämre, eftersom ofta mycket känsliga uppgifter inom skolhälsovården mot deras vilja lättare skulle kunna spridas till personalen inom den nya elevhälsan och till övrig skolpersonal. Eleverna skulle därigenom kunna gå miste om en del av den trygghet som består i att de för skolhälsovårdens personal kan tala om känsliga frågor rörande sin hälsa och utveckling, utan att riskera att uppgifterna annat än i undantagsfall blir kända för t.ex. rektor eller lärare. Enligt vår mening är detta en icke önskvärd effekt som för enskilda elever delvis skulle frånta sekretesslagen dess starkt integritetsskyddande verkan.

⁵⁰ SOU 2003:99

⁵¹ Se våra direktiv i bilaga 1 samt prop. 2001/02:14, s. 47 f

- En annan negativ följd av ett på detta sätt försämrat sekretessskydd skulle kunna bli att arbetet inom elevhälsan i vissa avseenden försvåras genom att elever i för dem känsliga ärenden väljer att uppsöka den reguljära vården i stället för skolhälsovården, eftersom de där skulle få ett starkare sekretessskydd.
- Skolhälsovården skulle komma att inta en särställning inom den allmänna hälso- och sjukvården, av vilken skolhälsovården utgör en del. Hälso- och sjukvården är ett område inom vilket sekretessskyddet generellt är högt och patientsäkerhetsperspektivet av stor vikt. Detta bör enligt vår uppfattning gälla även för den hälso- och sjukvård som utförs av skolsköterskor och skolläkare i skolans regi.

Det bör också hållas i minnet att några absoluta hinder mot ett uppgiftsutbyte i viktiga ärenden om enskilda elever inte finns i dag (se avsnitt 8.1.5). Framför allt finns det fullständiga möjligheter till samverkan i de fall eleven och/eller dennes vårdnadshavare samtycker till det.

Även med hänsyn tagen till inriktningen av den nya elevhälsan, anser vi mot denna bakgrund att övervägande skäl talar mot att i sakligt hänseende förändra den sekretessindelning som finns i dag mellan skolhälsovården och skolverksamheten i övrigt. Skolhälsovården – eller elevhälsans medicinska verksamhetsgren – bör också i fortsättningen utgöra en självständig verksamhetsgren.

Vi har inte erfarit att den omständigheten att skolhälsovården i dag regleras i en annan bestämmelse än skolverksamheten i övrigt skulle ha medfört några egentliga tillämpningssvårigheter i sig. En grundläggande utgångspunkt för förslagen om att införa en ny elevhälsa är bland annat att få till stånd ett bättre samarbete, och kanske tydligare integrering, mellan dagens skolhälsovård och övrig skolverksamhet. Vi kan emellertid inte se att denna strävan skulle försvåras av det faktum att sekretessen inom elevhälsans medicinska verksamhetsgren, i likhet med dagens skolhälsovård, även fortsättningsvis regleras gemensamt med sekretessen inom övrig hälso- och sjukvård. Det kan t.o.m. vara en fördel från tydlighetssynpunkt, under förutsättning att de olika verksamheterna i överensstämmelse med vårt bedömning även fortsättningsvis skall utgöra självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra, dvs. egna sekretessområden (se dock nedan i detta avsnitt om de pro-

blem som i det avseendet kan komma att uppstå i och med införandet av elevhälsan).

Däremot anser vi att det bör införas vissa lättnader vad gäller möjligheterna att överföra sekretesskyddade uppgifter mellan elevhälsans medicinska gren och den övriga personalen inom elevhälsan samt annan skolpersonal som arbetar med näraliggande elevstödjande verksamhet. Även om det, som vi påpekar i tidigare avsnitt, redan i dag finns stora möjligheter att lämna uppgifter om enskilda elever från skolläkare och skolsköterska till övrig skolpersonal, kan det uppstå situationer då nödvändig information inte kan föras vidare på grund av att den enskilde eleven motsätter sig det eller i vart fall inte lämnar sitt uttryckliga samtycke. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 8.2.7.

Skall psykologverksamhet utgöra en självständig verksamhetsgren?

Sveriges Psykologförbund har tidigare till regeringen framställt önskemål om att *psykologer och kuratorer* inom den särskilda elevvården, i likhet med skolhälsovården, skall anses utgöra en självständigt verksamhetsgren i förhållande till övrig skolpersonal. Regeringen ansåg emellertid att detta av olika skäl inte var lämpligt, bland annat på grund av att det inte skulle gagna elevvården om sekretesskyddet för skolpsykologer skulle gälla även i förhållande till övrig skolpersonal.⁵² Med anledning av att legitimerade psykologer numera omfattas av hälso- och sjukvårdslagstiftningen i den mån de vårdar, behandlar eller undersöker elever, har frågan fått ny aktualitet. Det har i vissa sammanhang hävdats att det på grund av denna nya omständighet är tveksamt om inte skolpsykologernas verksamhet redan i dag bör anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till skolverksamheten i övrigt.⁵³

Det förhållandet att legitimerade psykologer (och legitimerade psykoterapeuter) som arbetar inom skolväsendet numera tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen innebär, enligt vår uppfattning, inte att situationen rättsligt har förändrats. Visserligen har hälso- och sjukvårdspersonalen i vissa avseenden en mer självständig ställning i förhållande till skolan än andra personalkategorier, men det är flera andra faktorer som också har stor betydelse för bedömningen. För

⁵² Prop. 1988/89:67, s. 12

⁵³ Se Sverne/Sylvander, *Etik och juridik för psykologer och psykoterapeuter*, s. 111 f samt Sveriges Psykologförbunds remissyttrande 2000-09-29 över Elevvårdsutredningens betänkande *Från dubbla spår till elevhälsa* (SOU 2000:19), dnr U2000/1510/S

det första har det under lång tid varit en klart uttalad och förutsatt tanke med sekretesslagstiftningen att skolpsykologers och skolkuratorers verksamhet inte utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till övrig elevvårdande verksamhet. Någon ändrad inställning i den frågan har inte uttalats av lagstiftaren. För det andra är den verksamhet som skolpsykologer och skolkuratorer bedriver inte särskilt reglerad i skollagstiftningen på det sätt som gäller för skolhälsovården och den är, till skillnad från skolhälsovården, inte heller organiserad på ett självständigt sätt. I dag måste därför, enligt vår uppfattning, all elevvårdande verksamhet vid sidan av den särskilt organiserade skolhälsovården anses utgöra en och samma verksamhetsgren i sekretesshänseende. Det råder alltså inte någon sekretess mellan de skilda personalkategorier som arbetar med elevvård.

Frågan är om det finns skäl att i samband med införandet av den nya elevhälsan återigen överväga frågan om de legitimerade psykologernas och psykoterapeuternas ställning i sekretesshänseende. Enligt vår uppfattning är mycket av den argumentation som redovisas ovan i detta avsnitt angående skolhälsovårdens ställning som självständig verksamhetsgren inom skolan relevant även i fråga om främst skolpsykologernas verksamhet. Från ren integritetssynpunkt skulle elever vinna på att uppgifter som förekommer i deras samtal med skolpsykologen och i undersöknings- eller behandlingsresultat inte utan sekretessprövning kunde lämnas ut till övrig elevvårdspersonal vid skolan. Självfallet är patientsäkerhetsperspektivet väsentligt även för skolpsykologerna i deras egenskap av hälso- och sjukvårdspersonal, inte minst med tanke på det förtroende som de måste kunna upprätthålla gentemot såväl elever som vårdnadshavare. En sådan ny syn på psykologernas ställning skulle också i förlängningen kunna leda till ett utökat och förbättrat samarbete mellan t.ex. skolsköterskan och skolpsykologen vid en skola, något som i sig kan ha fördelar för de elever som berörs.

Vi anser emellertid också att regeringens ovan redovisade ställningstagande i frågan om självständiga verksamhetsgrenar har giltighet även efter införandet av den nya elevhälsan. Enligt vår uppfattning skulle det med säkerhet uppstå nya samverkansproblem inom ramen för elevhälsan, om psykologer (och i vissa fall även kuratorer) inte längre skulle ha den möjlighet som finns i dag att diskutera frågor och problem rörande enskilda elever med rektor, specialpedagog eller annan berörd skolpersonal. En sådan ordning skulle därigenom direkt motverka ett av de grundläggande syftena

med elevhälsan, nämligen att få till stånd ett effektivare samarbete mellan berörda personalkategorier för att kunna hjälpa elever i behov av stöd.

Sammantaget anser vi att det faktum att skolpsykologer numera ofta bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet, inte utgör ett tillräckligt starkt skäl för oss att göra en annan bedömning i fråga om skolpsykologernas ställning i sekretesshänseende än vad regeringen tidigare gjort. Vi menar därför att all skolpersonal som arbetar med elevhälsa eller annan näraliggande elevstödjande verksamhet – med undantag för skolläkare och skolsköterskor – även i fortsättningen bör anses ingå i en och samma verksamhetsgren, dvs. att det inte skall finnas några sekretesshinder för informationsutbyte mellan dessa personalkategorier. Vi vill också påpeka att regeringen har betonat att skolpsykologer i princip *inte* är *skyldiga* att vidarebefordra uppgifter till annan skolpersonal på den grunden att de utgör en gemensam verksamhetsgren tillsammans med skolverksamheten i övrigt, utan endast att de enligt sekretesslagstiftningen *får* göra detta om de anser att det behövs (jfr avsnitt 8.1.3).⁵⁴

Mot bakgrund av detta ställningstagande anser vi också att sekretessen inom skolan för samtliga skolpsykologer, legitimerade eller inte, även i fortsättningen bör regleras gemensamt med skolekretessen i övrigt, dvs. i 7 kap. 9 § sekretesslagen. Att legitimerade psykologer och psykoterapeuter i delar av sin yrkesutövning inom skolan har ställning som hälso- och sjukvårdspersonal, innebär enligt vår uppfattning inte att övervägande skäl talar för att de i stället skall omfattas av den allmänna hälso- och sjukvårdssekretessen i 7 kap. 1 § sekretesslagen.

Andra möjligheter till indelning i självständiga verksamhetsgrenar

Vi vill anmärka att vi bland olika alternativ också har övervägt möjligheten att låta hela elevhälsan – inklusive dess medicinska del (skolhälsovården) – utgöra en egen och i förhållande till all övrig skolverksamhet självständig verksamhetsgren. Det skulle innebära att en sekretessgräns uppstod mellan å ena sidan all personal inom elevhälsan och å andra sidan rektor och lärare m.fl. som inte ingår i elevhälsan, medan det inte skulle råda någon sekretess alls mellan exempelvis skolläkare och skolkurator. Som framgår av vår ovan redovisade inställning i fråga om den medicinska verksamhetens

⁵⁴ Prop. 1988/89:67, s. 12

särställning och behovet av ett löpande samarbete mellan skolans samtliga övriga personalkategorier, anser vi emellertid att en sådan ordning är mindre lämplig.

Problem med gränsdragning mellan självständiga verksamhetsgrenar

En fråga som bör lyftas fram i detta sammanhang är att en avgörande faktor för om en viss verksamhet skall anses vara självständig eller inte kan vara hur verksamheten faktiskt organiseras. Som framgår ovan är det vår uppfattning att skolhälsovården (eller dess framtida motsvarighet inom elevhälsan) även i fortsättningen bör utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till skolverksamheten i övrigt, men att motsvarande inte skall gälla för psykologer eller kuratorer oavsett om de är legitimerade eller inte.

I och med införandet av den nya elevhälsan och avskaffandet av den särskilt reglerade skolhälsovården kommer kommunerna emellertid att ha större möjlighet att själva organisera de skilda verksamheterna. Detta kan komma att påverka den rättsliga bedömningen av vilka verksamhetsgrenar som är självständiga i förhållande till varandra. Om en kommun exempelvis skulle organisera elevhälsan på ett sådant sätt att skolläkare och skolsköterskor arbetar tillsammans med skolpsykologer och skolkuratorer i självständiga team, utan den åtskillnad mellan dessa verksamheter som förekommer i dag, skulle ett sådant team i sekretesslagstiftningens mening kunna komma att anses som självständigt i förhållande till den övriga skolverksamheten.

Den osäkerhet som kan uppstå kommer emellertid att kunna lösas om det förslag till ny sekretesslag som Offentlighets- och sekretesskommittén nyligen har lämnat blir genomfört.⁵⁵ Kommittén föreslår nämligen att det i det här avseendet skall finnas *särskilda regler för kommunerna*. Enligt förslaget skall det direkt i sekretesslagen kunna slås fast vad som utgör *verksamheter av skilda slag* (den föreslagna motsvarigheten till dagens självständiga verksamhetsgrenar) eller *verksamheter av samma slag* inom en kommun, oavsett hur verksamheterna organiseras.⁵⁶ Det betyder att om det i sekretesslagen anges att de verksamheter som i dag benämns särskild elevvård respektive elevvård i övrigt utgör verksamheter av samma slag, kommer någon sekretess inte att råda inom eller mel-

⁵⁵ *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99)

⁵⁶ A.a. (5 kap. i förslaget till ny sekretesslag)

lan dessa verksamheter även om de bedrivs av olika nämnder. På motsatt sätt kan det i sekretesslagen slås fast att den verksamhet som i dag utgör skolhälsovård är skild från elevvårdsverksamheten, dvs. verksamheterna är *inte* av samma slag. Sekretess kommer då att gälla mellan dessa skilda verksamheter oavsett om de bedrivs av samma nämnd eller hur de i övrigt organiseras av kommunen.

Kommittén föreslår för övrigt just en sådan indelning i verksamheter och sekretessgränser som exemplifieras ovan. I princip motsvarar deras förslag alltså den ordning som gäller i dag och som vi också anser bör gälla, dvs. med en sekretessgräns mellan skolhälsovård och all övrig skolverksamhet men utan en sådan gräns inom elevvården.⁵⁷ Skillnaden mot dagens regler är att det enligt förslaget kommer att sakna betydelse om verksamheterna bedrivs av en och samma nämnd eller om de är uppdelade mellan flera nämnder inom en kommun.

Dessa förslag från Offentlighets- och sekretesskommittén påverkar inte bedömningen av sekretessgränserna inom statlig skolverksamhet, men vi anser att eventuella problem inom det statliga området kan lösas genom att det direkt i t.ex. myndighetsinstruktioner eller andra lämpliga författningar slås fast hur elevhälsan skall organiseras för att önskade sekretessgränser skall uppnås.

Anpassning av skolsekretessen till den nya elevhälsan

I dag görs i sekretesslagen åtskillnad i skolsekretessen mellan å ena sida uppgifter hos psykologer och kuratorer (den särskilda elevvården) och å andra sidan den elevvårdande verksamheten i övrigt. Till den övriga elevvården räknas de elevvårdande insatser och åtgärder som vidtas av all annan skolpersonal än psykologer och kuratorer, t.ex. specialpedagoger, klassföreståndare, ämneslärare och studie- och yrkesvägledare. I och med den föreslagna övergången från skolhälsovård och elevvård till en ny elevhälsa, kommer begreppen skolhälsovård och elevvård att försvinna från skollagstiftningen. Enligt vår uppfattning är det därför nödvändigt att i sekretesslagen vidta ett antal terminologiska – och vissa sakliga – förändringar för att nå överensstämmelse mellan lagstiftningarna och för att i möjligaste mån undvika framtida missförstånd och tolkningsproblem beträffande hur skolsekretessen skall tillämpas. Vi återkommer till våra förslag om ändringar i avsnitt 8.2.6.

⁵⁷ A.a. (21 och 23 kap. i förslaget till ny sekretesslag)

Sekretess inom skolbarnsomsorgen (fritidshemmen)

I dag omfattar bestämmelserna om sekretess inom elevvården inte den verksamhet som bedrivs inom skolbarnsomsorgen, som definitionsmässigt inte bedriver elevvårdsverksamhet. För skolbarnsomsorgen regleras sekretessen särskilt i 7 kap. 9 § sjunde stycket sekretesslagen, men i den mån sådan verksamhet bedrivs av samma myndighet som skolverksamheten och är integrerad med denna – vilket främst gäller fritidshemmen – utgör de olika verksamhetsformerna skola och skolbarnsomsorg enligt vår uppfattning en gemensam verksamhetsgren i sekretesslagens mening. Enligt Skollagskommitténs förslag skall den nya elevhälsan omfatta även fritidshemmen, och fråga uppstår därför om dessa i sekretesshänseende i fortsättningen bör regleras gemensamt med skolorna.

Som vi konstaterar i avsnitt 8.1.3 är sekretessen inom skolbarnsomsorgen mer omfattande än inom skolan, eftersom den inte endast är tillämplig på uppgifter i elevvårdande verksamhet. Enligt vår uppfattning innebär emellertid detta inte några problem från sekretessynpunkt som föranleder en förändring av lagstiftningen. Tvärtom talar flera skäl för att fritidshemmen även i fortsättningen bör regleras särskilt och gemensamt med den övriga skolbarnsomsorgen. För det första ser vi inga skäl för att frånga tidigare bedömningar och begränsa sekretessen vid fritidshemmen till att endast omfatta uppgifter i elevhälsoverksamhet, i stället för samtliga uppgifter om barnens personliga förhållanden.⁵⁸ För det andra framstår det som mindre lämpligt om inte samma sekretess skulle gälla inom all skolbarnsomsorg, vilket skulle bli fallet om fritidshemmen reglerades gemensamt med skolan. Vi anser därför att förslagen om en ny elevhälsa inte medför att det behöver vidtas några förändringar i sekretesslagen i fråga om skolbarnsomsorgen.

8.2.6 Vårt förslag till ändring av skolsekretessen

Vårt förslag: Det i dag förekommande begreppet sekretess hos psykolog eller kurator (den särskilda elevvården) skall ersättas med sekretess i elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, social eller specialpedagogisk insats eller omvårdnad. Även specialpedagoger skall alltså omfattas av vad som i dag benämns särskild elevvård. Begreppet sekretess i elevvårdande verksamhet i övrigt

⁵⁸ Se prop. 1997/98:6, s. 61

skall ersättas med sekretess i *särskild elevstödjande verksamhet i övrigt*. Begreppet elevhälsoverksamhet skall alltså i sekretesslagen vara förbehållet den verksamhet som bedrivs av elevhälsans personal. Begreppet elevvård skall inte alls förekomma i lagen.

Sekretess skall gälla i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola, för uppgift om enskilda personliga förhållanden i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, social eller specialpedagogisk insats eller omvårdnad, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men.

Sekretess skall gälla inom samma område för uppgift om enskilda personliga förhållanden i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen skall inte gälla beslut i ärende om insatser i elevhälsoverksamhet eller annan särskild elevstödjande verksamhet.

Skolsekretessens tillämpningsområde

Vi redogör i avsnitt 8.2.5 för våra allmänna bedömningar av vilka övergripande förändringar i sekretesslagens regler som vi anser vara påkallade på grund av förslaget om en ny elevhälsa. I detta avsnitt redovisar vi de konkreta förslag till ändringar i sekretesslagens bestämmelser som enligt vår uppfattning bör komma till stånd för att anpassa sekretesslagstiftningen till den föreslagna nya skollagstiftningen.

En första fråga av generell betydelse är vilken räckvidd sekretessen inom den nya elevhälsan och den övriga elevstödjande verksamhet som motsvarar dagens elevvård skall ha, dvs. vilket område eller vilka skolformer som skall omfattas. Den nya elevhälsan kommer enligt Skollagskommitténs förslag att omfatta ett större område – fler skolformer – än dagens elevvård. Av betydelse för oss är att vissa regler om elevhälsan skall gälla även för fritidshemmen. Vi förklarar emellertid i avsnitt 8.2.6 att det enligt vår uppfattning saknas bärande skäl för att reglera sekretess vid fritidshemmen gemensamt med sekretess inom elevhälsan i övrigt. I princip föreslår vi därför att sekretess inom elevhälsoverksamhet och annan särskild elevstödjande verksamhet skall gälla inom samma område som dagens sekretess i elevvårdsverksamhet. Mot bakgrund av Skollags-

kommitténs förslag föreslår vi dock att särskolan också i sekretesslagen delas upp i skolformerna grundsärskola och gymnasiesärskola. Sekretess i elevhälsoverksamhet och annan elevstödande verksamhet skall således gälla i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola.

Allmänt om sekretess i elevhälsoverksamhet och annan särskild elevstödande verksamhet

Dagens bestämmelser om sekretess i elevvårdande verksamhet (7 kap. 9 § första och andra styckena sekretesslagen) är uppbyggda så att sträng sekretess gäller för den särskilda elevvården, medan svag sekretess gäller i elevvårdande verksamhet i övrigt. Avgränsningen av vad som utgör särskild elevvård görs genom att det i sekretesslagen uttryckligen anges att sekretess med omvänt skaderekvisit gäller för uppgifter om personliga förhållanden hos psykologer och kuratorer. Uppgifter om personliga förhållanden som förekommer hos andra personalkategorier i skolan anses följaktligen närmast definitionsmässigt förekomma i den elevvårdande verksamheten i övrigt, och omfattas därför av den svagare sekretessen med rakt skaderekvisit. Vi har inga egentliga synpunkter på denna lagtekniska lösning, som inte i sig tycks ge upphov till tolkningsproblem, men anser att det med anledning av Skollagskommitténs förslag om en ny elevhälsa finns anledning att något modifiera den.

Vi anser att det är olämpligt att efter införandet av en ny elevhälsa i skolverksamheten fortsätta att i sekretesssammanhang tala om elevvård. Att i sekretesslagen använda en sedan många år väl inarbetad terminologi samtidigt som samma terminologi helt kommer att försvinna i den faktiska skolverksamheten skulle enligt vår uppfattning medföra stora risker för missuppfattningar och tolkningsproblem. Som framgår av våra tidigare genomgångar av begreppen elevvård respektive elevhälsa, är det inte möjligt att på ett klart och tydligt sätt definiera något av dessa begrepp. Från sekretessynpunkt kan detta förefalla olämpligt, men enligt vår mening är det en nödvändig följd av att skollagstiftningen till sin natur inte är – och kanske inte heller kan vara – begreppsmässigt fullt så stringent som vore önskvärt när man i sekretesslagen skall begränsa den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen.

Skiftet från elevvård till elevhälsa uppges syfta till att uppnå nya arbetsmetoder och en bättre fungerande samverkan inom skolans arbete med elever som har eller kan få problem. Tanken med en ny elevhälsa sägs bl.a. innefatta möjligheter till mer flexibla arbetssätt och en bättre helhetssyn på skolans ansvar för elever. Vi anser emellertid inte att denna nya tänkta inriktning på verksamheten i skolan behöver medföra några större förändringar från sekretesssynpunkt. Även fortsättningsvis kommer det enligt vår uppfattning att gå en gräns mellan den rent undervisande verksamheten, som inte omfattas av sekretess, och den särskilda elevstödande verksamheten som omfattas av sekretess.

Med *särskild elevstödande verksamhet* avser vi sådant särskilt stöd till enskilda elever som går utöver det normala stöd som alla elever får på lektioner eller annars i samband med den vanliga undervisningen och sociala samvaron i skolan. Sådant särskild elevstödande verksamhet skall alltså i sekretesssammanhang motsvara dagens elevvårdande verksamhet. Begreppet *elevhälsoverksamhet* inom skolekretessen bör enligt vår uppfattning förbehållas verksamhet som utförs av elevhälsans personal inom ramen för den särskilda elevstödande verksamheten (dvs. i princip skolpsykolog, skolkurator eller specialpedagog), på motsvarande sätt som den särskilda elevvården i dag utförs av psykologer och kuratorer inom ramen för den elevvårdande verksamheten. På samma sätt som sekretessen i dag har begränsats till att endast gälla i elevvårdande verksamhet – och alltså inte omfatta uppgifter om t.ex. enskilda elevers studieresultat – anser vi därför att utgångspunkten bör vara att sekretessen fortsättningsvis skall gälla endast i det som kan benämnas särskild elevstödande verksamhet. Som vi uppfattar det kommer skillnaderna från sekretesssynpunkt att bli marginella och i många fall obefintliga. Sådana uppgifter som i dag helt faller utanför det sekretesskyddade området anser vi kommer att göra så också fortsättningsvis, även om begreppen särskild elevvård och elevvårdsverksamhet i övrigt byts ut mot begreppen elevhälsoverksamhet och särskild elevstödande verksamhet i övrigt.

I de följande avsnitten redovisar vi hur vi anser att gränsdragningen skall göras mellan å ena sidan vad som utgör elevhälsoverksamheten inom vilken sträng sekretess skall gälla och å andra sidan den särskilda elevstödande verksamhet i övrigt som skall omfattas av svag sekretess.

Sträng sekretess i elevhälsoverksamhet (elevhälsan)

Vi ser inte att det finns några sakliga skäl för att ändra den princip som gäller i dag, med en uppdelning mellan sträng och svag sekretess inom skolan. De skäl som anfördes i förarbetena till sekretesslagen om att den särskilda känsligheten hos uppgifter som förekommer i verksamhet hos psykologer och kuratorer motiverar en sådan uppdelning, är enligt vår uppfattning fortfarande relevant.⁵⁹ Av olika skäl anser vi emellertid att det finns anledning att i ett avseende utvidga den verksamhet – eller personalkrets – inom vilken den strängare sekretessen skall gälla.

I dag gäller endast den svagare sekretessen i verksamhet som utförs av specialpedagoger. Specialpedagoger hör således inte till den begränsade personalkrets som arbetar med vad som i sekretesssammanhang kallas den särskilda elevvården. Även hos specialpedagoger, som särskilt arbetar med att stödja elever som av olika skäl har problem i skolan, förekommer emellertid särskilt känsliga uppgifter om enskilda elevers personliga förhållanden. Ofta kan dessa uppgifter till sin karaktär vara lika känsliga som de uppgifter som förekommer hos en skolpsykolog eller skolkurator. Den information som en specialpedagog har tillgång till kan innefatta uppgifter om t.ex. elevers psykiska eller fysiska hälsa och om deras sociala förhållanden. Det finns därför enligt vår uppfattning anledning att överväga om inte den strängare sekretessen bör gälla också i specialpedagogernas verksamhet.

En annan omständighet som talar för en sådan förändring är att den av Skollagskommittén föreslagna regleringen av den nya elevhälsan innefattar medicinska, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser. I princip innebär det att elevhälsans personal kommer att bestå av personer med en yrkesmässig kompetens motsvarande skolläkare, skolsköterska, skolpsykolog, skolkurator samt specialpedagog (jfr avsnitt 8.2.2). Samtliga dessa personalkategorier, med undantag för specialpedagogerna, omfattas i dag av den strängare sekretessen med omvänt skaderekvisit. För enskilda personer som med stöd av offentlighetsprincipen önskar ta del av handlingar eller uppgifter som förekommer inom skolan, torde en förstärkning av sekretesskyddet hos specialpedagoger enligt vår uppfattning inte innebära någon betydande saklig skillnad. Redan med stöd av den svagare sekretessen som gäller i dag, är känsliga

⁵⁹ Prop. 1979/80:2 del A, s. 196

uppgifter i specialpedagogisk verksamhet om enskilda elevers personliga förhållanden ofta sekretessbelagda.

Sammanfattningsvis anser vi att det – även med beaktande av att det kan innebära en viss begränsning av möjligheterna för utomstående att med stöd av offentlighetsprincipen ta del av uppgifter om enskilda elever – finns starka skäl som talar för att uppgifter hos samtliga personalkategorier inom elevhälsan bör ha samma sekretesskydd mot utomstående. Vi föreslår därför att uppgifter hos specialpedagoger skall omfattas av samma stränga sekretess som uppgifter hos psykologer och kuratorer.

Som framgår av avsnitt 8.2.2 föreslår Skollagskommittén att skolläkare skall vara den enda yrkeskategori inom elevhälsan som uttryckligen nämns i skollagen. I övrigt anges att det för elevhälsans verksamhet skall finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevens behov kan tillgodoses. Vi anser att det av tydlighetsskäl bör vara så stor överensstämmelse som möjligt mellan den terminologi som används i skollagstiftningen och den terminologi som används i sekretesslagens bestämmelser avseende skolan. Utan en sådan överensstämmelse finns det risk för att det kan uppstå tolkningsproblem och att vissa personalkategorier från sekretesssynpunkt regleras på ett sätt som inte stämmer överens med syftet i skollagen. I stället för att som i sekretesslagen i dag ange yrkestitlarna på de personalkategorier som arbetar med elevhälsoverksamhet (elevhälsa) och för vilka sträng sekretess skall gälla, föreslår vi att gränsen mot verksamhet som skall omfattas av den svagare sekretessen i särskild elevstödande verksamhet i övrigt dras vid sådan omvårdnad och sådana insatser som utförts av *personal med särskild kompetens på området*.

Vi anser med andra ord att det i sekretesslagen inte skall talas om verksamhet hos *psykolog och kurator*, utan om elevhälsoverksamhet som avser *psykologisk, social eller specialpedagogisk insats eller omvårdnad*. Härvid saknar det från sekretesssynpunkt betydelse om en skolpsykolog är legitimerad eller inte och följaktligen också om han eller hon i sin yrkesutövning omfattas av hälso- och sjukvårdslagstiftningen eller inte. Den skolpersonal som saknar den särskilda yrkeskompetens som markerar att de arbetar med en verksamhet där strängare sekretess gäller – t.ex. rektor och lärare – kommer således definitionsmässigt att från sekretesssynpunkt arbeta med särskild elevstödande verksamhet i övrigt. I praktiken motsvarar detta vad som gäller i dag för elevvårdande verksamhet i övrigt.

I dag gäller sekretess i samband med psykologverksamhet dels för *uppgift* som *hänför sig till* psykologisk undersökning eller behandling, dels för *uppgifter om personliga förhållanden hos* psykolog (jfr. avsnitt 8.1.3). Denna skillnad i sekretess mellan olika typer av uppgifter i psykologverksamhet – som främst har betydelse vid överföring av uppgifter till annan skolpersonal – tycks inte vara motiverad i förarbetena till sekretesslagen. Enligt vad vi kan förstå har skillnaden i sekretess mellan uppgifter som *hänför sig till* undersökning eller behandling respektive uppgifter *hos* psykolog inte heller fått något synbart genomslag i den praktiska tillämpningen.⁶⁰ Vi har vidare svårt att se i vilka fall det skulle kunna bli aktuellt att, på grund av risken för att en *enskild* lider men av ett röjande, sekretessbelägga sådana uppgifter med anknytning till en psykologisk undersökning eller behandling som endast rör *annat* än personliga förhållanden. Sekretess för uppgifter om annat än personliga förhållanden till skydd för *myndighetsverksamhet*, dvs. för att syftet med ett test eller prov inte skall motverkas, regleras i 4 kap. 3 § sekretesslagen.

Det kan också noteras att något motsvarande sekretesskydd för uppgifter om annat än personliga förhållanden inte finns för sådan psykologisk undersökning eller behandling av t.ex. elever som utförs inom ramen för den ordinarie hälso- och sjukvården (dvs. när 7 kap. 1 § sekretesslagen om sekretess inom hälso- och sjukvården är tillämplig) och inte som ett led i den särskilda elevvården.⁶¹

Enligt vår mening finns det sammantaget inte några bärande skäl för att behålla den skillnad i sekreteshänseende som nu finns för olika typer av uppgifter hos psykologer. I samband med att vi nu av andra skäl föreslår en förändring av bestämmelsen, anser vi därför att den bör förenklas på så sätt att en enhetlig sekretess gäller för samtliga uppgifter om personliga förhållanden i verksamhet hos psykologer, motsvarande vad vi föreslår skall gälla för kuratorernas och specialpedagogernas verksamheter.

Vi föreslår följaktligen att sekretess skall gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden i elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, social eller specialpedagogisk insats eller omvårdnad,

⁶⁰ Se t.ex. prop. 1988/89:67, s. 8 ff samt JO 1990/91, s. 314

⁶¹ Jfr dock 7 kap. 11 § första stycket, 12 § andra stycket samt 13 § sekretesslagen om sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling i myndighetspersonalsociala verksamhet, i personalvård för totalförsvarspliktiga samt för forskningsändamål. Inte heller i dessa fall synes emellertid skillnaden mellan *uppgift* respektive *uppgift om personliga förhållanden* vara motiverad i förarbetena (prop. 1979/80: del A sid. 200-208).

om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men.

Svag sekretess i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt (annat än elevhälsan)

Som vi nämner ovan utgör 7 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen om sekretess i elevvårdande verksamhet i övrigt, närmast en uppsamlingsbestämmelse som fångar in de uppgifter som förekommer inom elevvården men som inte finns hos just psykolog eller kurator. Sekretess för uppgifter om enskilda elevers personliga förhållanden kan alltså gälla hos i princip vem som helst inom skolan, under förutsättning att personen i fråga arbetar med vad som kan anses innefattas i begreppet elevvård. Det kan röra sig om uppgifter hos rektorer, studie- och yrkesvägledare, lärare och mentorer m.fl. Enligt vår uppfattning är detta det lämpligaste – och kanske enda – sättet att avgränsa sekretessen för elevuppgifter inom skolan. Det skulle vara svårt att uttryckligen och uttömmande ange samtliga de personalkategorier hos vilka den svagare sekretessen för uppgifter i elevvårdsverksamhet skall gälla.

Vi anser därför att samma lagstiftningsteknik bör tillämpas även när sekretessen framöver kommer att gälla i elevhälsoverksamhet och annan särskild elevstödjande verksamhet. Det kan i och för sig innebära ett problem att begreppen elevhälsoverksamhet respektive särskild elevstödjande verksamhet inte är eller föreslås bli närmare definierade i skollagstiftningen, men motsvarande problem gäller redan i dag för begreppet elevvård. Enligt vår uppfattning bör de praktiska svårigheterna inte överdrivas, utan i de allra flesta fall kommer uppgifter som i dag är sekretessbelagda i elevvårdsverksamhet att i stället fortsättningsvis vara sekretessbelagda i antingen elevhälsoverksamhet eller i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt. De uppgifter som i dag faller utanför sekretessgränsen och alltså är offentliga – t.ex. uppgifter om studieresultat och frånvarofrekvens – skall enligt vår mening vara offentliga även framöver. Utvecklingen av elevhälsan i det faktiska arbetet och praxis på sekretessområdet (domar och JO-beslut m.m.) får utvisa om några skillnader mot vad som gäller i dag kommer att uppstå vid gränsdragningen mellan vilka uppgifter som är offentliga och vilka som omfattas av sekretess.

Vad som med vår lösning kommer att omfattas av sekretess inom *särskild elevstödjande verksamhet i övrigt* är alltså uppgifter om enskilda elevers personliga förhållanden som rör psykologiskt, socialt, specialpedagogiskt eller annat särskilt stöd, när uppgifterna *inte* finns hos skolpsykolog, skolkurator eller specialpedagog (eller andra personer med motsvarande yrkeskompetens). När en rektor eller en lärare deltar i utarbetandet av åtgärdsprogram eller andra insatser för en enskild elev, arbetar han eller hon enligt vårt förslag följaktligen med vad som i sekretesslagens mening är särskild elevstödjande verksamhet i övrigt och uppgifter om eleven kan därför omfattas av sekretess med ett svagt skaderekvisit hos rektorn eller läraren (för t.ex. skolpsykologen gäller däremot den strängare sekretessen för samma uppgifter). Detsamma gäller om t.ex. en klassföreståndare eller någon annan ur skolpersonalen samtalar med en elev för att särskilt stödja honom eller henne socialt, och därvid får kännedom om uppgifter som rör personliga förhållanden.

Vi föreslår således att sekretess skall gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt – dvs. i annan elevstödjande verksamhet än elevhälsoverksamheten – om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Beslut om insatser i elevhälsoverksamhet m.m.

Även om sekretess i dag gäller generellt för uppgifter i den elevvårdande verksamheten görs undantag för beslut i elevvårdsärenden. Sådana beslut är alltid offentliga. Detta är helt i överensstämmelse med vad som nästan undantagslöst gäller i all offentlig verksamhet, nämligen att beslut som innefattar myndighetsutövning mot enskilda inte skall kunna sekretessbeläggas. Vi ser inga skäl för att föreslå förändringar i den delen, men vissa terminologiska justeringar behöver dock göras. Vi föreslår därför att skolekretessen enligt 7 kap. 9 § första och andra styckena inte skall gälla för beslut i ärende om insatser i elevhälsoverksamhet eller annan särskild elevstödjande verksamhet.

8.2.7 Vårt förslag till ändring av hälso- och sjukvårdssekretessen

Vårt förslag: I sekretesslagens bestämmelser om sekretess inom hälso- och sjukvård skall begreppet *elevhälsoverksamhet som avser medicinsk insats eller omvårdnad* införas för att avgränsa den del av elevhälsan som motsvarar dagens skolhälsovård från annan hälso- och sjukvård.

Utan hinder av hälso- och sjukvårdssekretess skall uppgift om enskild få lämnas från elevhälsoverksamhet som avser medicinsk insats eller omvårdnad till annan elevhälsoverksamhet eller särskild elevstödjande verksamhet i övrigt inom samma myndighet, om uppgiften behövs för att en elev skall få nödvändigt stöd.

Vi redovisar i avsnitt 8.2.5 vår inställning att sekretesslagen normalt inte hindrar att uppgifter lämnas från skolhälsovården till övrig skolpersonal, men att det finns anledning att överväga särskilda regler som tillåter att väsentlig information överlämnas i de fall det i dag är omöjligt på grund av att den enskilde inte samtycker till det. Med hänsyn till patientsäkerheten är sekretessen inom hälso- och sjukvården sträng och i huvudsak undantagslös. Vissa möjligheter finns emellertid att lämna ut sekretessbelagda uppgifter under särskilda omständigheter.

Det i sammanhanget viktigaste undantaget från hälso- och sjukvårdssekretessen finns i 14 kap. 2 § sjätte stycket sekretesslagen. Där anges att sekretessbelagda uppgifter inom hälso- och sjukvården om bl.a. minderåriga får lämnas till en annan myndighet inom hälso- och sjukvården eller till socialtjänsten trots att samtycke saknas. En förutsättning är att uppgifterna behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Bestämmelsen skall enligt förarbetena tillämpas med urskillning och varsamhet och endast i de situationer där det framstår som direkt påkallat att bistå en enskild.⁶² En förutsättning för tillämpning av undantaget är normalt att den berörda personen kan antas direkt motsätta sig att uppgifter lämnas ut eller att saken brådskar så att det inte finns tid att inhämta samtycke. Bestämmelsen skall alltså tillämpas i rena undantagsfall och i första hand skall i stället samtycke utverkas.

⁶² Prop. 1990/91:111, s. 17 och 41

Vi anser att det finns behov av ett motsvarande undantag om sekretessgenombrott inom skolan. Enligt vad vi erfarit kan det uppstå situationer där uppgifter hos en skolläkare eller skolsköterska är av sådan betydelse för att korrekta åtgärder eller insatser skall kunna vidtas inom ramen för elevhälsoverksamheten, att den övriga skolpersonalen inte kan utföra sina arbetsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt utan tillgång till uppgifterna. Som exempel kan nämnas att en elev har drabbats av en skada eller sjukdom som på olika sätt påverkar inlärningsförmågan. För att eleven skall kunna få den nödvändiga hjälpen i skolan kan det vara helt avgörande att specialpedagogen vet vad det rör sig om för skada eller sjukdom och hur den påverkar inlärningsförmågan. Utan den kunskapen kan korrekta stödinsatser kanske inte komma till stånd. Om den berörda eleven eller dennes vårdnadshavare i ett sådant fall inte samtycker till att uppgifterna lämnas ut, kan det i dag saknas möjlighet att få till stånd stödinsatser som är av stor betydelse för att eleven skall uppnå de grundläggande mål som gäller inom skolan. Det krävs i praktiken att skolhälsovården först gör en anmälan till socialnämnden med stöd av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen och att socialnämnden därefter bedömer att uppgifterna bör lämnas vidare till specialpedagogen med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen. Ett sådant omständligt – och i fråga om utfallet osäkert – förfarande kan vara såväl tidsödande som onödigt ingripande för de inblandade.

Det är enligt vår uppfattning viktigt att en sekretessbrytande bestämmelse endast används i sådana rena undantagsfall där det verkligen är påkallat att hjälpa en enskild elev i stort behov av stöd och där samtycke av något skäl inte kan inhämtas. Vi anser därför att bestämmelsen bör utformas med 14 kap. 2 § sjätte stycket sekretesslagen som förebild och att den bör få motsvarande mycket restriktiva tillämpningsområde. Av lagtekniska skäl anser vi dock att undantaget – som alltså *inte* föreslås bli generellt tillämpligt inom hälso- och sjukvården utan endast inom skolhälsovården – bör framgå direkt av 7 kap. 1 § sekretesslagen.

Av betydelse är också vilken räckvidd en sekretessbrytande bestämmelse skall ha i fråga om vem som skall kunna få del av uppgifterna. För att önskad effekt skall kunna uppnås måste uppgifterna kunna lämnas till de personer som faktiskt behöver dem för att eleven skall få hjälp, oavsett om det är personal inom elevhälsan (skolpsykolog, skolkurator eller specialpedagog) eller övrig skolpersonal som arbetar med särskild elevstödande verksamhet (t.ex. lärare och rektor). Någon formell begränsning till vissa personalka-

tegorier anser vi vore olämpligt, men det är viktigt att understryka att den som inte behöver tillgång till uppgifterna för att eleven skall få nödvändigt stöd, inte heller skall få del av dem. I första hand är det naturligtvis väsentligt att uppgifterna kan lämnas till personalen vid samma skolmyndighet som den aktuella skolläkaren eller skol-sköterskan tillhör. Den sekretessbrytande bestämmelsen bör därför vara tillämplig endast på utlämnande av uppgifter inom en och samma myndighet.

Som vi redovisar i avsnitt 8.1.6 finns det i och för sig ofta ett stort behov av att kunna utbyta uppgifter även mellan olika skolmyndigheter (nämnder) inom en och samma kommun. Offentlighets- och sekretesskommittén har nyligen föreslagit att det inte skall finnas några hinder mot sådant informationsutbyte mellan verksamheter av samma slag inom en kommun, även om de lyder under skilda nämnder.⁶³ Nya sekretessgränser skall alltså inte uppstå och gamla skall inte försvinna på grund av att en kommun organiserar om och ändrar nämndindelningen. Under förutsättning att kommitténs förslag blir verklighet anser vi att det bör vara möjligt att också lämna uppgifter från skolhälsovården inom en kommun till övrig skolverksamhet inom samma kommun, oberoende av hur kommunen organiserar sin verksamhet. Den av oss föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen bör då kunna göras tillämplig även på utlämnande av uppgifter från en nämnd till en annan inom en och samma kommun.

Genom införandet av den nya elevhälsan kommer begreppet skolhälsovård enligt föreliggande förslag att försvinna från skollagstiftningen. Begreppet bör därför inte heller återfinnas i sekretesslagen, utan de nya bestämmelserna i den lagen bör utformas efter den nya terminologin. Som vi uppfattar skollagskommitténs förslag kommer skolhälsovården att motsvaras av den del av elevhälsan (elevhälsoverksamheten) som omfattar medicinsk omvårdnad eller insats.

Vi föreslår följaktligen att hälso- och sjukvårdssekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen inte skall hindra att uppgifter om en enskild lämnas från elevhälsoverksamhet som avser medicinsk insats eller omvårdnad till annan elevhälsoverksamhet eller särskild elevstödande verksamhet inom samma myndighet, om uppgiften behövs för att en elev skall få nödvändigt stöd.

⁶³ *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99)

9 Sekretess vid Skolverkets tillsyn

Skolverket har till Utbildningsdepartementet framfört synpunkten att en sekretessbestämmelse borde utformas till skydd för uppgifter som finns hos verket om enskildas personliga förhållanden och som lämnats av enskilda i tillsynssammanhang.¹ Av bland annat den anledningen ingår det i vårt uppdrag att utreda behovet av och möjligheten att tillåta Skolverket att inom sin tillsynsverksamhet sekretessbelägga uppgifter som enskilda personer lämnar till verket. I detta kapitel redogör vi för vilka regler om sekretess i tillsynsverksamhet som i dag gäller för Skolverket och, som en jämförelse, för vissa andra statliga tillsynsmyndigheter. Vi redovisar också vår analys av behovet av förändrade regler och våra förslag till lösningar på de problem som kan förekomma.

9.1 Sekretess hos Skolverket

9.1.1 Generell sekretess i Skolverkets och andra myndigheters tillsynsverksamhet

För tillsyn i offentlig verksamhet finns det i 13 kap. 1 § sekretesslagen en generellt tillämplig bestämmelse om överföring av sekretess. Om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision får en uppgift från en annan myndighet, och uppgiften är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten (s.k. sekundär sekretess). Det innebär att de myndigheter som bedriver tillsynsverksamhet har samma möjlighet att sekretessbelägga uppgifter från andra myndigheter, som de uppgiftslämnande myndigheterna har. En förutsättning är dock att tillsynsverksamheten har författningsstöd.² Skolverket och Socialstyrelsen är två exempel

¹ Skolverkets skrivelse 1999-08-24, Regeringskansliets dnr U/1999/3381/S

² Prop. 1979/80:2 Del A, *Förslag till sekretesslag m.m.*, s. 317

på sådana myndigheter vars tillsynsverksamheter är författningsreglerade.

Sekretessen gäller inte enbart för de uppgifter som tillsynsmyndigheten kräver in av andra myndigheter med anledning av ett pågående tillsynsärende. Även sådana sekretessbelagda uppgifter som en myndighet på eget initiativ lämnar till "sin" tillsynsmyndighet, t.ex. för att delge information, ställa frågor eller begära råd, omfattas av sekretess hos tillsynsmyndigheten, oavsett om det pågår ett tillsynsärende eller inte.³ Sekretessen för en uppgift upphör emellertid enligt 13 kap. 6 § sekretesslagen alltid att gälla om tillsynsmyndigheten tar in den i ett beslut.

För vissa tillsynsmyndigheter finns det ett viktigt undantag från bestämmelsen om överförd sekretess. Av 13 kap. 6 § sekretesslagen framgår nämligen även att bestämmelsen i 13 kap. 1 § om sekundär sekretess inte gäller, om en annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är direkt tillämplig på uppgiften hos den mottagande tillsynsmyndigheten (s.k. primär sekretess). Ett exempel på en sådan primär sekretessbestämmelse finns i 7 kap. 1 § sekretesslagen, där det anges att hälso- och sjukvårdssekretess även gäller i verksamhet som innefattar särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen använder sig alltså av en primär sekretessbestämmelse i sin tillsynsverksamhet och tillämpar därför inte 13 kap. 1 § sekretesslagen när det gäller uppgifter som rör enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (se vidare i avsnitt 9.2.1 om sekretess i Socialstyrelsens tillsynsverksamhet).

För Skolverkets tillsyn över offentlig skolverksamhet m.m. gäller ingen primär sekretessbestämmelse (för tillsyn över fristående skolor gäller däremot särskilda bestämmelser, se avsnitt 9.1.2).⁴ Det innebär att Skolverket i sådan tillsyn endast har att tillämpa 13 kap. 1 § sekretesslagen. Som en följd av detta är det endast sekretessbelagda uppgifter som kommer in från offentliga skolor, kommunala nämnder och andra myndigheter som kan sekretessbeläggas hos Skolverket i dess tillsynsverksamhet. Det är alltså främst sådana uppgifter om enskildas personliga förhållanden som kommer in från *skolmyndigheter* och som rör elevvårdande verksamhet eller

³ A.a, s. 317

⁴ Skolverket har enligt 3 § förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk tillsyn över det offentliga skolväsendet och den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, utbildningen vid fristående skolor, viss annan utbildning vid ungdomshem och riksinternatskolor m.m. samt kommunernas skyldigheter avseende och handläggning av vissa frågor om skolplikt

som hänför sig till ärenden om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier, som omfattas av sekretess i tillsynsverksamheten. Hur sträng sekretessen är för en uppgift hos Skolverket beror på vilken sekretess som gäller hos den lämnande myndigheten. Det innebär enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen att sträng sekretess med omvänt skaderekvisit gäller för uppgifter från skolpsykolog och skolkurator, medan svagare sekretess med rakt skaderekvisit gäller för övriga uppgifter om elevvård som kommer in från skolor. För uppgifter som avser den offentliga förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen gäller sträng eller svag sekretess enligt 7 kap. 9 § sjunde stycket och 7 kap. 38 § sekretesslagen.

Om däremot elever, vårdnadshavare eller andra enskilda skickar in uppgifter till Skolverket med anledning av ett pågående tillsynsärende – eller för att initiera ett sådant ärende eller påtala missförhållanden i allmänhet – kan deras uppgifter inte sekretessbeläggas. Sådana uppgifter skall alltså utan sekretessprövning lämnas ut till den som begär det, oavsett om utlämnandet kan innebära men för enskilda personer eller inte.

9.1.2 Särskild sekretess hos Skolverket vid tillsyn över fristående skolor

Som vi redovisar i föregående avsnitt har Skolverket enligt 13 kap. 1 § sekretesslagen möjlighet att i sin tillsynsverksamhet sekretessbelägga uppgifter som kommer från andra *myndigheter* och som är sekretessbelagda där. Skolor med enskild huvudman (fristående skolor) är inte myndigheter och sekretesslagen är inte heller tillämplig i deras verksamhet. Den nämnda bestämmelsen kan alltså inte tillämpas när Skolverket hämtar in eller på annat sätt får uppgifter från fristående skolor.

Efter påpekanden från skilda håll – bl.a. från Skolverket – om de problem som kan uppstå om inte också uppgifter som härrör från fristående skolor kan sekretessbeläggas i tillsynsverksamheten, föreslog regeringen år 1995 en ändring av sekretesslagen.⁵ Av 7 kap. 9 § sjätte stycket framgår numera att sekretess gäller hos Skolverket i verksamhet som avser tillsyn över fristående skolor för uppgift som härrör från skolans elevvårdande verksamhet och som gäller enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon när-

⁵ Se prop. 1995/96:127, *Några frågor om sekretess*, s. 22 ff

stående lider men. Samma sekretess gäller också för uppgift som hänför sig till en fråga om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier.

Regeringen har uttalat att begreppet elevvård när det gäller fristående skolor skall ha samma innebörd som i offentlig skolverksamhet, men att det till skillnad från vad som gäller för uppgifter som kommer in från offentliga skolor bör vara ett enhetligt skaderekvisit beträffande samtliga uppgifter som kommer in till Skolverket från de fristående skolorna (jfr avsnitt 9.1.2). Orsaken har angetts vara att det kan möta svårigheter att bedöma från vilken del av skolverksamheten uppgifter härrör när de kommer in från en fristående skola.⁶ Det innebär att när en sådan skola lämnar uppgifter till Skolverket gäller sträng sekretess med omvänt skaderekvisit för samtliga uppgifter som kan bli föremål för sekretess, oavsett om de härrör från en skolpsykolog eller skolkurator eller från annan elevvårdande verksamhet.

Däremot skall – i likhet med vad som gäller för uppgifter som kommer från skolmyndigheter – sekretessen hos Skolverket för uppgifter från fristående skolor upphöra att gälla om uppgifterna tas in i ett beslut i ett ärende.

9.2 Några exempel på särskild sekretess hos vissa andra statliga tillsynsmyndigheter

9.2.1 Socialstyrelsen

Inom hälso- och sjukvården gäller sekretess enligt 7 kap. 1 § första stycket sekretesslagen för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Enligt andra stycket i samma lagrum gäller samma primära sekretess också i särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård. Det innebär dels att uppgifter som Socialstyrelsen hantear i sin tillsynsverksamhet omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess oavsett var uppgifterna härrör från, dels att den generella bestämmelsen i 13 kap. 1 § sekretesslagen om sekretess vid myndigheters tillsynsverksamhet inte är tillämplig avseende uppgifter om enskildas personliga förhållanden (jfr avsnitt 9.1.1).

⁶ A.a, s. 24

När det gäller uppgifter som rör personliga förhållanden har enskilda med andra ord precis samma sekretesskydd när uppgifterna förekommer hos Socialstyrelsen i dess tillsynsverksamhet över hälso- och sjukvården, som de har när uppgifterna finns på t.ex. sjukhus eller andra vårdinrättningar. Det spelar inte heller någon roll från sekretesssynpunkt om uppgifterna har kommit in till Socialstyrelsen från andra myndigheter, från enskilda hälso- och sjukvårdsinrättningar eller från patienter eller andra enskilda personer som tagit kontakt med Socialstyrelsen i en tillsynsfråga. Sekretessen är alltid densamma.

9.2.2 Sjöfartsverket

För Sjöfartsverkets tillsynsverksamhet har det tidigare inte funnits någon särskild bestämmelse om sekretess, utan det har endast varit den generella bestämmelsen i 13 kap. 1 § sekretesslagen om överföringssekretess som varit tillämplig (se avsnitt 9.1.1). Numera gäller emellertid vid sidan av denna sekretess en ny bestämmelse i 7 kap. 43 § om sekretess till skydd för enskilds anmälan eller utsaga vid Sjöfartsverkets tillsyn enligt fartygssäkerhetslagen (2003:364), om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller främst för anmälarens eller uppgiftslämnarens identitet, men även innehållet i utsagan eller anmälan kan omfattas av sekretess om uppgifterna på något sätt kan avslöja vem anmälaren är. Det primära syftet är dock inte att sekretesskydda informationen i anmälan. Regeringen anförde vid bestämmelsens tillkomst att den innebär att inte fler uppgifter än nödvändigt i en anmälan eller utsaga sekretessbeläggs, samtidigt som anmälaren ges erfordrerligt skydd i förhållande till fartygets befälhavare eller ägare.⁷

9.2.3 Datainspektionen

Datainspektionen utövar tillsyn enligt bl.a. kreditupplysningslagen (1973:1173) och har tillsynsansvar för såväl myndigheters som enskildas behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen (1998:204). I sin tillsynsverksamhet kan Datainspektionen få kännedom om uppgifter som rör olika förhållanden hos den som är

⁷ Se prop. 2001/02:108, *Vissa frågor om sjömäns vilotid*, s. 37

föremål för tillsyn och hos dennes anställda eller kunder m.fl. Enligt 9 kap. 6 § sekretesslagen gäller därför sekretess hos Datainspektionen i ärenden om tillsyn för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen utformning innebär att den omfattar samtliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden som förekommer i Datainspektionens tillsynsverksamhet, oavsett på vilket sätt eller från vem inspektionen har fått del av uppgifterna. Den generella bestämmelsen i 13 kap. 1 § sekretesslagen om sekretess i myndigheters tillsynsverksamhet är följaktligen inte tillämplig på uppgifter om enskildas personliga förhållanden (jfr avsnitt 9.1.1). Det innebär att den svaga sekretessen med ett rakt skaderekvisit enligt 9 kap. 6 § gäller för en sådan uppgift hos Datainspektionen, även om samma uppgift skulle vara helt offentlig eller föremål för en betydligt strängare sekretess hos den granskade myndigheten. Anledningen har angetts vara att det inte är möjligt att ha olika bestämmelser allt efter uppgifternas ursprung.⁸ Som exempel kan nämnas att körkortsuppgifter i Vägverkets vägtrafikregister i princip är helt offentliga medan i stort sett alla uppgifter i skattemyndigheternas beskattningsdatabas är föremål för "absolut" sekretess. Hos Datainspektionen skulle samtliga dessa uppgifter skyddas genom ett enhetligt rakt skaderekvisit.

9.2.4 Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern

Bestämmelserna i 11 kap. 4 § sekretesslagen om sekretess hos Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) i deras tillsyn m.m. över offentlig verksamhet är förhållandevis omfattande och komplicerade. Här återges bestämmelserna därför endast till den del de är av intresse som jämförelse för frågan om vilken sekretess som bör gälla i Skolverkets tillsynsverksamhet.

Hos JO och JK gäller skilda regler om sekretess beroende på om uppgifterna har kommit in från myndigheter eller om de har lämnats av enskilda. När en *myndighet* lämnar uppgifter som är sekretessbelagda hos den myndigheten är huvudregeln att samma sekretess också gäller hos JO och JK, dvs. sekretessen överförs på samma sätt som enligt 13 kap. 1 § sekretesslagen (jfr avsnitt 9.1.1). När en myndighet skickar in en befintlig handling på begäran av JO el-

⁸ Se prop. 1979/80:2 Del A, s. 270 f.

ler JK, bibehåller alltså uppgifterna i handlingen sitt sekretesskydd. Det finns emellertid ett viktigt undantag från huvudregeln. Om uppgifterna förekommer i en handling som har upprättats med anledning av tillsynsverksamheten, kan de sekretessbeläggas hos JO eller JK endast i den mån det kan antas att ett allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Det innebär att för en uppgift som förekommer i en anmälan som görs av en myndighet eller i ett myndighetsyttrande gäller en mycket svag sekretess hos JO och JK, oavsett vad som gäller för samma uppgift hos den myndighet som har lämnat uppgiften.⁹

När *enskilda* lämnar uppgifter till JO eller JK gäller sedan år 1988 sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos den myndighet som ärendet får anses avse *och* det kan antas att den som uppgiften rör eller någon närstående lider betydande men om uppgiften röjs. För att uppgifter som en enskild skickar till JO eller JK skall kunna sekretessbeläggas krävs alltså för det första att samma uppgifter skulle ha varit sekretessbelagda om de förekommit hos den myndighet mot vilken en anmälan kan anses riktad. För det andra krävs att ett kvalificerat rakt skaderekvisit är uppfyllt, vilket har motiverats med att bestämmelsen endast skall tillämpas i speciella undantagssituationer.¹⁰ När uppgifter lämnas av enskilda till JO eller JK gäller således antingen en mycket svag sekretess eller ingen alls.

9.3 Vår bedömning av behovet av nya sekretessregler

Vår bedömning: Skolverket har stort behov av att kunna sekretessbelägga uppgifter som enskilda personer lämnar i samband med tillsyn över offentliga och fristående skolor. Utan en sådan möjlighet är det svårt att på ett effektivt sätt bedriva tillsyn över landets skolhuvudmän m.m. i de fall uppgifter behövs från enskilda, eftersom dessa kan känna osäkerhet inför att lämna uppgifter som blir offentliga hos verket. När sådana uppgifter ändå lämnas, kan enskilda lida men av att Skolverket inte har rätt att vägra lämna ut uppgifterna när de efterfrågas av andra.

⁹ Jfr a.a., s. 298

¹⁰ Se prop. 1986/87:160, om riksdagens ombudsmäns och justitiekanslerns ställning som åklagare m.m., s. 37 f.

Skolverket har i en skrivelse till regeringen år 1999 anfört att det finns ett behov av att hos verket i dess tillsynsverksamhet kunna sekretessbelägga uppgifter om enskildas personliga förhållanden även när uppgifterna har kommit in från enskilda.¹¹ Skolverket hävdar att det i tillsynsverksamheten ständigt uppmärksammas ett behov av att sekretessen täcker även de integritetskänsliga uppgifter som lämnas av enskilda. Avsaknaden av möjlighet att kunna skydda dessa uppgifter från enskilda kan enligt verket leda till att de helt avstår från att lämna uppgifter. Därmed finns det risk för att tillsynsutredningarna inte blir fullständiga.

Enligt information som vi under arbetets gång har erhållit från Skolverket kan det material som kommer in från främst elevernas föräldrar bestå av exempelvis läkarintyg, utredningar från barn- och ungdomspsykiatri och utredningar från socialtjänsten. Det förekommer också att helt privat familjematerial skickas in, t.ex. fotoalbum och dagböcker. Även sådana handlingar som finns hos de granskade skolorna och är sekretessbelagda där – åtgärdsprogram, utlåtanden från skolpsykologen m.m. – kan finnas med i det material som skickas in av enskilda i tillsynsärenden. I dag omfattas inte några uppgifter i dessa handlingar av sekretess hos Skolverket, trots att de självfallet kan innehålla mycket känsliga uppgifter om elevernas eller föräldrarnas personliga förhållanden.

Vi har i våra kontakter med Skolverket också erfarit att antalet tillsynsärenden som initieras av enskilda personer har ökat kraftigt. Under åren 2000 och 2001 gjordes drygt 600 sådana anmälningar per år. Under år 2002 inkom nära 1 100 anmälningar och under år 2003 hade drygt 600 ärenden initierats av enskilda personer fram till och med augusti månad. Enligt uppgift ser Skolverket ingenting som tyder på annat än att det handlar om en stadig ökning av antalet tillsynsärenden som initieras på detta sätt. Därtill kommer att föräldrar och elever kompletterar Skolverkets utredningar med material, även om ett tillsynsärende har initierats från annat håll. Det är således sannolikt att Skolverket framöver kommer att förvara allt mer material om enskildas personliga förhållanden som har skickats in av andra än granskade skolor – offentliga eller fristående – eller andra myndigheter.

Det är givetvis mycket viktigt med insyn i en tillsynsmyndighets verksamhet. Emellertid innebär dagens situation att barn, elever och föräldrar helt saknar skydd för den personliga integriteten när

¹¹ Skolverkets skrivelse 1999-08-24, Regeringskansliets dnr U/1999/3381/S

de lämnar information till Skolverket i syfte att verket skall kunna fullgöra sina skyldigheter som tillsynsmyndighet över offentliga och fristående skolor och över den offentliga barnomsorgen. En annan sannolik följd av att det saknas ett sekretesskydd för uppgifter i enskildas handlingar är enligt vår uppfattning att föräldrar och elever som har vetskap om detta förhållande undviker att lämna viktig information till Skolverket. Därigenom kan verket få svårt att bedriva sin tillsynsverksamhet på ett effektivt sätt, eftersom bristen på information påverkar tillsynsutredningarna negativt. Sammantaget är det vår uppfattning att såväl bristen på skydd för enskildas integritet som vikten av att Skolverket kan fullgöra sina arbetsuppgifter, starkt talar för att det behöver införas en möjlighet att sekretessbelägga uppgifter som enskilda skickar in till verket.

9.4 Vårt förslag till ändring av sekretessreglerna

Vårt förslag: Sekretess skall gälla hos Skolverket i dess verksamhet med tillsyn för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen skall inte gälla beslut i ett ärende.

Tystnadsplikt som bryter meddelarfrihet skall gälla för uppgifter som är sekretessbelagda i Skolverkets tillsynsverksamhet. Undantag skall dock göras för uppgifter som hänför sig till dels betyg eller skriftligt omdöme om studieprestation, dels ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier.

Den särskilda bestämmelsen i 7 kap. 9 § sjätte stycket sekretesslagen om sekretess hos Skolverket för uppgifter från fristående skolor skall som en följd av förslagen upphöra att gälla.

9.4.1 Uppgifter som bör omfattas av sekretess

Vi konstaterar i föregående avsnitt att det finns ett stort behov av en bestämmelse som möjliggör för Skolverket att i sin tillsynsverksamhet sekretessbelägga uppgifter som kommer in från enskilda personer. En viktig fråga är vilka uppgifter från enskilda som skall omfattas av en sekretessbestämmelse avseende Skolverkets tillsyns-

verksamhet. Vid en första anblick ter det sig naturligt att omfattningen i fråga om tillsyn över skolor skall vara densamma som den enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen är inom skolan. Det skulle i princip innebära att Skolverket får möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om personliga förhållanden som enskilda lämnar och som *hänför sig till* (alternativt *avser* eller *rör*) antingen skolans elevvårdande verksamhet eller frågor om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier. Uppgifter om personliga förhållanden som inte avser dessa verksamheter, t.ex. studieresultat och frånvarofrekvens, och som inte kan sekretessbeläggas i skolan skulle därmed vara offentliga även hos Skolverket. Samma princip skulle också kunna tillämpas för uppgifter som lämnas av enskilda och som rör fristående skolor. För sådana uppgifter gäller enligt 7 kap. 9 § sjätte stycket motsvarande regel i dag när uppgifter kommer in till Skolverket från en fristående skola.

Vi ser emellertid uppenbara *tillämpningssvårigheter* med en sådan lösning, just på grund av att sekretessen inom skolan inte är generell utan endast omfattar vissa verksamheter. När det gäller handlingar som vårdnadshavare eller elever skickar in och som även finns i skolan – exempelvis kopior av åtgärdsprogram, utlåtanden från skolpsykologen eller egna skrivelser till rektor i en elevvårdsfråga – torde inga egentliga problem uppstå. Sådana handlingar, som i dag inte omfattas av sekretess hos Skolverket när de skickas in av enskilda, är naturligtvis hänförliga till skolans elevvårdsverksamhet och skulle därför kunna sekretessbeläggas. Annorlunda skulle det emellertid vara med handlingar som saknar direkt anknytning till skolan. Det är enligt vår uppfattning långt ifrån klart om t.ex. ett läkarutlåtande utfärdat av någon som inte hör till skolhälsovården skulle kunna sekretessbeläggas. Ett sådant utlåtande avseende en elev, som har skrivits av en läkare i den vanliga hälso- och sjukvården och som skolan inte har tillgång till, torde i många fall inte kunna hänföras till skolans elevvårdande verksamhet. Det finns risk för att svåra gränsdragningsproblem skulle uppstå vid tillämpningen av en sådan bestämmelse.

En enligt vår mening oönskad följd av en reglering som den nämnda, är just att många handlingar som enskilda sänder in till Skolverket *inte skulle komma att omfattas av sekretessen*. Som exempel kan – utöver t.ex. externa läkarintyg – nämnas elevers privata dagböcker, fotoalbum och andra liknande helt personliga handlingar som enskilda kan sända in till verket för att styrka vad som förekommit i skolan. Sådana handlingar torde ofta sakna all direkt

koppling till skolans elevvårdande verksamhet och därmed finns en uppenbar risk för att de i många fall inte skulle kunna sekretessbeläggas hos Skolverket, trots att samma handlingar i vissa fall skulle omfattas av sekretess om de i stället skickades till skolan i samband med t.ex. ett elevvårdsärende. Därmed skulle inte de av oss avsedda effekterna med lagstiftningen uppnås. Vi anser därför att det är olämplig med en lösning som innebär att sekretessens omfattning för uppgifter i handlingar som kommer in till Skolverket från enskilda, knyts till de skilda verksamheter inom vilka sekretess gäller för uppgifter i handlingar som förekommer hos skolmyndigheter.

En lämpligare lösning skulle i stället kunna vara att handlingar som enskilda lämnar till Skolverket i dess egenskap av tillsynsmyndighet kan sekretessbeläggas om de rör enskildas personliga förhållanden, utan krav på att uppgifterna kan hänföras till elevvården eller vissa disciplinärenden. För uppgifter som förekommer i Skolverkets tillsyn över den offentliga förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen är detta, genom utformningen av 7 kap. 9 § sjunde stycket och 7 kap. 38 § sekretesslagen, vad som gäller i dag när uppgifter lämnas från myndigheter. Den sekretess som enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen gäller hos Socialstyrelsen i dess tillsynsverksamhet har också just den innebörden. Till skillnad från vad som gäller i skolverksamheten är nämligen sekretessen inom barnomsorgen och hälso- och sjukvården inte avgränsad till vissa verksamheter, utan den gäller samtliga uppgifter om personliga förhållanden. Motsvarande innebörd har också sekretessbestämmelsen i 9 kap. 6 § sekretesslagen avseende Datainspektionens tillsyn.

En sådan bestämmelse skulle för Skolverkets del innebära att även sådana uppgifter som är helt offentliga i allmänna skolor, exempelvis betyg, skulle komma att omfattas av sekretess hos verket när de skickas dit av enskilda. Detta medför dock enligt vår mening inte några beaktansvärda problem från offentlighetssynpunkt, eftersom sådana uppgifter regelmässigt finns även hos elevens skola. Offentliga uppgifter i skolan kommer således att vara fortsatt offentliga och tillgängliga, även om de kan omfattas av sekretess hos just Skolverket. Under förutsättning att sekretessen hos Skolverket konstrueras med ett rakt skaderekvisit, dvs. svag sekretess, skulle sådana handlingar dessutom med största sannolikhet kunna lämnas ut också av verket efter en skadeprövning. Vi redogör i nästa avsnitt för vår inställning i fråga om sekretessens styrka.

Sammanfattningsvis menar vi att den sist nämnda lösningen är den som har störst förutsättningar att fungera i praktisk tillämp-

ning, samtidigt som den mest effektivt löser de problem som finns i dag med att känsliga uppgifter om enskilda blir offentliga hos Skolverket. Vi anser därför att sådana uppgifter i Skolverkets tillsynsverksamhet som har lämnats av enskilda personer, skall kunna omfattas av sekretess *om de rör enskildas personliga förhållanden*. Det bör således inte ställas några krav på att de samtidigt skall kunna knytas till exempelvis elevvårdande verksamhet i skolan.

9.4.2 Sekretessens styrka

En annan fråga som måste besvaras är hur stark sekretessen behöver vara hos Skolverket för uppgifter som kommer in från enskilda personer. Enligt vår bedömning finns det två alternativa och tänkbara möjligheter för att bestämma sekretessens styrka.

Ett *första alternativ* är att sekretessen för uppgifter i handlingar som kommer in från enskilda, skall omfattas av samma sekretess som uppgifterna skulle ha omfattats av enligt 7 kap. 9 § sjätte stycket eller 13 kap. 1 § sekretesslagen om de i stället hade kommit in från den aktuella offentliga eller fristående skolan eller från den offentliga skolbarnsomsorgen m.m. Om en elev eller en vårdnadshavare skickar in handlingar som härrör från elevvårdsverksamheten vid en offentlig skola, skulle således uppgifterna i huvudsak omfattas av sekretess med ett rakt skaderekvisit hos Skolverket (det är enligt vår uppfattning tveksamt vad som gäller om uppgifterna härrör från ett utlåtande av skolpsykologen eller skolkuratorn, eftersom sådana uppgifter kan omfattas av sekretess med antingen omvänt eller rakt skaderekvisit hos skolmyndigheten beroende på vem som har uppgifterna hos sig). Om de handlingar som en enskild person skickar in till Skolverket i stället avser förhållandena vid en fristående skola, skulle de regelmässigt omfattas av den strängare sekretess som enligt 7 kap. 9 § sjätte stycket sekretesslagen gäller för uppgifter som kommer in till Skolverket från en sådan skola. Ett flertal handlingar som enskilda skickar in kan emellertid vara av den karaktären att de inte på något sätt kan hänföras till skolverksamhet, t.ex. externa läkarutlåtanden eller privata dagböcker (jfr avsnitt 9.4.1 om sekretessens omfattning). För uppgifter i sådana handlingar skulle det således vara nödvändigt med särskilda bestämmelser om vilken grad av sekretess som skall gälla, exempelvis svag sekretess om de rör tillsynen över offentliga skolor och sträng sekretess om de avser fristående skolor.

Det *andra alternativet* innebär att en och samma grad av sekretess gäller för samtliga uppgifter om personliga förhållanden som enskilda personer skickar till Skolverket, dvs. antingen svag sekretess med ett rakt skaderekvisit eller sträng sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Det skulle innebära att sekretessen hos Skolverket kommer att skilja sig åt främst beroende på om uppgifter kommer från skolmyndigheter, från fristående skolor eller från enskilda personer. En ordning liknande denna tillämpas i dag av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern (se avsnitt 9.2.4). Enligt vår uppfattning är en sådan lösning att föredra framför det alternativ som redovisas ovan. I och för sig skulle Skolverket tvingas tillämpa flera olika skaderekvisit beroende på från vem en handling har kommit in, men det torde inte utgöra några oöverstigliga praktiska problem. I dag gäller redan två skilda sekretessbestämmelser för Skolverkets tillsynsverksamhet beroende på om uppgifter kommer från offentliga eller fristående skolor, och det är självfallet enkelt för verket att avgöra från vilken skola handlingarna kommer in. I det avseendet torde det inte heller uppstå några problem om en enhetlig sekretess skulle gälla för uppgifter i handlingar som enskilda skickar in till Skolverket, eftersom sådana handlingar lätt kan särskiljas från handlingar som kommit in från skolor eller myndigheter. Vi föredrar därför en ordning som innebär att *samtliga uppgifter som kommer in från enskilda personer alltid skall omfattas av en och samma grad av sekretess*, oavsett om handlingarna rör förhållanden i en offentlig eller en fristående skola eller i annan verksamhet som står under Skolverkets tillsyn.

Följdfrågan blir då givetvis om en sådan enhetlig sekretess skall konstrueras med ett rakt eller ett omvänt skaderekvisit. I dag gäller i princip ett rakt skaderekvisit hos Skolverket för uppgifter som kommit in från offentliga skolor och ett omvänt för uppgifter från fristående skolor. Sträng sekretess med ett omvänt skaderekvisit bör enligt vår uppfattning förbehållas uppgifter som av särskilda skäl kräver ett starkt sekretesskydd, t.ex. uppgifter inom hälso- och sjukvården. De uppgifter som enskilda lämnar till Skolverket i dess tillsynsverksamhet omfattas i dag inte av sekretess över huvud taget och vi kan inte se att dessa uppgifter generellt är av den karaktären att det finns fog för att införa en enhetlig sträng sekretess. De förhållanden som utgör den sakliga grunden för vårt ställningstagande att införa ett sekretesskydd för uppgifterna – dvs. Skolverkets behov av att få in uppgifter för att kunna bedriva en effektiv tillsyn samt enskildas behov av att känsliga uppgifter om personliga för-

hållanden kan sekretessbeläggas – kräver enligt vår uppfattning inte ett starkare sekretesskydd än vad som kan uppnås genom ett rakt skaderekvisit.

Sammanfattningsvis anser vi att *svag sekretess med ett rakt skaderekvisit* skall gälla för en uppgift om enskilds personliga förhållanden när enskilda lämnar handlingar till Skolverket i dess tillsynsverksamhet. Det bör inte ha någon betydelse vilken form av tillsyn som berörs av uppgifterna, utan *sekretessen bör vara densamma oavsett vad tillsynen avser*, t.ex. offentliga eller fristående skolor.

9.4.3 En bestämmelse om enhetlig sekretess för alla uppgifter om personliga förhållanden i Skolverkets tillsyn

Vi anser att en ny reglering av sekretess i Skolverkets tillsynsverksamhet bör vara så enkelt utformad som möjligt för att underlätta tillämpningen för verket och för att vara tydlig och överskådlig för enskilda. En enkel bestämmelse som tillgodoser såväl Skolverkets som enskildas behov av sekretess för uppgifter bör enligt vår uppfattning utformas så att *en och samma sekretess – med ett rakt skaderekvisit – gäller för samtliga uppgifter om personliga förhållanden hos Skolverket i dess tillsynsverksamhet*. En och samma bestämmelse bör alltså vara tillämplig oavsett om uppgifterna kommer från det offentliga skolväsendet, från det allmännas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, från fristående skolor eller från enskilda personer. En bestämmelse med motsvarande innebörd gäller enligt 9 kap. 6 § sekretesslagen för Datainspektionen i dess tillsynsverksamhet (se avsnitt 9.2.3). Samma innebörd har också bestämmelsen i 7 kap. 36 § sekretesslagen om sekretess hos Skolväsendets överklagandenämnd för uppgifter i ärenden som överklagas dit.

För uppgifter som lämnas in *från enskilda* får en sådan bestämmelse just den innebörd som vi enligt redovisningen i avsnitt 9.4.1 och 9.4.2 anser lämplig. För uppgifter som kommer *från det offentliga skolväsendet* skulle det i praktiken främst innebära att även uppgifter om betyg och andra i dag offentliga uppgifter kommer att omfattas av sekretess. Vi anser dock att detta har mindre betydelse, eftersom sådana uppgifter dels fortfarande kommer att vara offentliga och tillgängliga på de granskade skolorna, dels ofta kommer att kunna lämnas ut av Skolverket efter en skadeprövning. Det faktum att uppgifter inom den särskilda elevvården, t.ex. i utlåtanden från skolpsykologer, i vissa fall skulle komma att omfattas av ett rakt i

stället för ett omvänt skaderekvisit hos Skolverket, har enligt vår bedömning också mindre betydelse. Sådana typiskt sett känsliga uppgifter kan i stort sett genomgående sekretessbeläggas oavsett om det är sträng eller svag sekretess som gäller för uppgifterna.¹²

Någon skillnad av betydelse mot vad som gäller i dag skulle enligt vår uppfattning uppstå endast avseende uppgifter som kommer in från fristående skolor eller från offentlig förskoleverksamhet. I bägge dessa fall gäller i dag ett omvänt skaderekvisit för uppgifter hos Skolverket. I förarbetena till den i dag gällande regleringen avseende uppgifter *från fristående skolor* anges att sådana uppgifter ofta torde vara av mycket känslig natur, och därför gäller enligt 7 kap. 9 § sjätte stycket sekretesslagen sträng sekretess för uppgifterna.¹³ Vi delar i och för sig uppfattningen att många av uppgifterna från fristående skolor är av känslig natur, men detta gäller också för motsvarande uppgifter från elevvårdsverksamheten vid offentliga skolor. De flesta uppgifter vid offentliga skolor omfattas emellertid endast av sekretess med ett rakt skaderekvisit när de lämnas till Skolverket. Även om det finns en skillnad i det faktum att uppgifter hos fristående skolor över huvud taget inte är offentliga där, anser vi inte att det finns någon anledning att behandla uppgifterna annorlunda när de väl överlämnas till en statlig myndighet som utövar tillsyn över skolverksamheten. Vi ser inget hållbart skäl för att elever – och andra enskilda – med anknytning till en fristående skola skall ha ett starkare sekretesskydd hos Skolverket för uppgifter om personliga förhållanden, än vad de skulle ha haft om de i stället hade valt en offentlig skola. Därtill kommer att flertalet av de uppgifter som förekommer i skolan och som är av mycket känslig natur, kan sekretessbeläggas hos Skolverket oavsett om de omfattas av ett rakt eller ett omvänt skaderekvisit.

Det sist nämnda argumentet gäller också för uppgifter som kommer in till Skolverket *från offentliga förskolor*. I samband med att den materiella regleringen av barnomsorgen flyttades från dåvarande socialtjänstlag till skollagen, infördes en bestämmelse i 7 kap. 38 § sekretesslagen som föreskriver sträng sekretess i förskoleverksamhet, motsvarande vad som gäller inom socialtjänsten. Enligt förarbetena kunde det diskuteras om inte sekretess med ett rakt skaderekvisit skulle utgöra ett tillräckligt skydd för uppgifter inom förskoleverksamheten, men det ansågs inte att konsekvenserna av

¹² Jfr prop. 1988/89:67 om sekretessfrågor inom undervisningsväsendet, s. 12

¹³ Se prop. 1995/96:127, s 24

en sådan förändring vid det tillfället var tillräckligt belysta.¹⁴ Vi vill från vår sida inte uttala oss om behovet av sträng sekretess för uppgifter om personliga förhållanden inom förskoleverksamheten, men vi kan inte se några påtagliga risker med att nu föreslå en svagare sekretess för dessa uppgifter när de lämnas till Skolverket i dess tillsynsverksamhet. Som vi nämner ovan torde uppgifter av känslig karaktär kunna sekretessbeläggas hos Skolverket, även om uppgifterna endast omfattas av svagare sekretess med ett rakt skaderekvisit.

Sammanfattningsvis anser vi att en gemensam sekretessbestämmelse för alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden, som föreskriver en enhetlig sekretess med ett rakt skaderekvisit hos Skolverket, har så stora fördelar från tillämpnings- och tydlighetsynpunkt att det klart överväger eventuella nackdelar. Vi föreslår därför att *sekretess skall gälla hos Skolverket i verksamhet med tillsyn för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs*. Sekretessen bör inte gälla beslut i ett ärende, i likhet med vad som är huvudregel inom all offentlig verksamhet. En följd av en ny sådan generell sekretessbestämmelse är att 7 kap. 9 § sjätte stycket sekretesslagen om sekretess hos Skolverket för uppgifter från fristående skolor kan upphöra att gälla. En annan följd är att bestämmelsen i 13 kap. 1 § sekretesslagen om överföring av sekretess inte längre skulle vara tillämplig i Skolverkets tillsynsverksamhet.

En generell sekretessbestämmelse för Skolverkets tillsynsverksamhet bör återfinnas i en egen paragraf och inte som ett nytt stycke i 7 kap. 9 § sekretesslagen, eftersom den kommer att avse tillsyn över såväl skolor som förskolor. Vi föreslår följaktligen att en ny paragraf, 7 kap. 45 §, införs i sekretesslagen. Offentlighets- och sekretesskommittén har nyligen av språkliga skäl föreslagit att formuleringen ”den enskilde eller någon närstående” skall användas genomgående i befintliga sekretessbestämmelser i stället för den i dag gängse ”den enskilde eller någon *honom* närstående”.¹⁵ Vi väljer därför att använda oss av samma formulering när vi nu föreslår en helt ny sekretessbestämmelse.

¹⁴ Se prop. 1997/98:6, *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*, s. 61 f

¹⁵ *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99)

En alternativ lösning

Vi är medvetna om att den ovan föreslagna lösningen är relativt långtgående och vi har därför övervägt en alternativ lösning som innebär en ny reglering endast avseende uppgifter som lämnas av enskilda fysiska personer. En ny sekretessbestämmelse skulle kunna utformas så att sekretess gäller i Skolverkets verksamhet med tillsyn för en uppgift om enskilds personliga förhållanden *som verket erhåller från annan enskild än sådan som är huvudman för en skola (fristående skola)*, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men av att uppgiften röjs. Även genom en sådan bestämmelse skulle sekretessen komma att omfatta samtliga uppgifter om personliga förhållanden som Skolverket får in från enskilda – såväl fysiska personer som bolag, föreningar eller organisationer – med undantag för fristående skolor. För uppgifter som kommer in från fristående skolor och från myndigheter skulle däremot de i dag gällande bestämmelserna i 7 kap. 9 § sjätte stycket och 13 kap. 1 § sekretesslagen fortfarande vara tillämpliga.

En bestämmelse med den innebörden skulle – liksom den bestämmelse vi föreslår ovan – materiellt uppfylla de krav vi anser bör ställas på en ny sekretessbestämmelse. Däremot skulle det innebära en i våra ögon inte helt lyckad lagteknisk lösning på problemen med sekretess för enskildas uppgifter hos Skolverket. Redan i dag måste Skolverket tillämpa två skilda sekretessbestämmelser i sin tillsynsverksamhet, beroende på varifrån uppgifterna kommer. Därtill skall läggas att 7 kap. 9 § sjätte stycket sekretesslagen är utformad så att sekretess med ett omvänt skaderekvisit gäller för uppgifter från fristående skolor, medan utformningen av 13 kap. 1 § innebär att uppgifter från offentliga skolor och den offentliga skolbarnsbarnomsorgen m.m. kan omfattas av antingen ett rakt eller ett omvänt skaderekvisit. Avgörande för det sistnämnda är vilken sekretessbestämmelse som gäller för myndigheten och från vilken verksamhet inom en skola uppgiften kommer. I tillsynen över skolhuvudmän – oavsett om uppgifterna kommer från offentliga eller från fristående skolor – gäller dessutom att när en skola lämnar uppgifter som inte kan hänföras till den elevvårdande verksamheten eller till vissa disciplinärenden, omfattas uppgifterna inte alls av sekretess hos Skolverket. Hit hör uppgifter om t.ex. betyg, andra skriftliga omdömen avseende studieresultat och annan information som enbart rör den vanliga undervisningen.

Att införa ytterligare en sekretessbestämmelse som Skolverket skall tillämpa i sin tillsynsverksamhet framstår för oss inte som en lämplig lösning. Dels ökar risken för ytterligare tillämpningsproblem hos Skolverket, dels blir de för verket gällande sekretessreglerna mer än lovligt svårtillgängliga för allmänheten. Det skulle därmed finnas en risk för att man inte skulle uppnå de önskade effekterna i praktiken. Den lösning vi föreslår ovan – om en enhetlig sekretess oavsett varifrån uppgifterna kommer – är avsevärt mycket enklare och tydligare för såväl Skolverket som allmänheten. Den är därför enligt vår uppfattning klart att föredra.

9.4.4 Tystnadsplikt som bryter meddelarfriheten

Med meddelarfrihet avses möjligheten att i viss utsträckning strafffritt lämna ut sekretessbelagda uppgifter till författare eller till massmedia för publicering. Denna meddelarfrihet, som slås fast i 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), är en del av den grundläggande reglering som har till syfte att förverkliga offentlighetsprincipen.¹⁶ Den är, bland annat, en väsentlig förutsättning för att massmedierna skall kunna få insyn i offentlig verksamhet och granska dem som utövar makt i samhället. Friheten att lämna uppgifter för offentliggörande i media gäller som huvudregel därför även tjänstemän med tystnadsplikt i offentlig verksamhet. Meddelarfriheten kombineras enligt 3 kap. 3 och 4 §§ TF samt 2 kap. 3 och 4 §§ YGL med dels ett förbud för den som tagit emot en uppgift att röja uppgiftslämnarens identitet, dels ett förbud för myndigheter och andra offentliga organ att efterforska vem uppgiftslämnaren är.

Meddelarfriheten är enligt 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL inskränkt i vissa angivna fall, vilket innebär att den som lämnar ut uppgifter till media i dessa fall kan drabbas av straffrättsligt ansvar. Det gäller t.ex. när utlämnandet av uppgifter utgör ett allvarligt brott mot rikets säkerhet. Det är inte heller tillåtet att lämna ut en *allmän handling* som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Meddelarfrihet innebär alltså en rätt att *muntligen* lämna ut även sekretessbelagda uppgifter och att lämna ut *icke allmänna handlingar* trots att de innehåller sekretessbelagda uppgifter. Av särskilt intresse för oss är att meddelarfriheten också är inskränkt i fråga om

¹⁶ En mer ingående redogörelse för meddelarfriheten och den kvalificerade tystnadsplikten finns i Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99)

uppsåtligt utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess enligt de lagrum som anges i en särskild katalog i 16 kap. 1 § sekretesslagen. För sådana uppgifter gäller alltså tystnadsplikt som bryter meddelarfriheten (s.k. *kvalificerad tystnadsplikt*).

I dag gäller enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen kvalificerad tystnadsplikt för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 9 och 38 §§. Personal som arbetar i skol- och förskoleverksamhet kan alltså *inte* utan straffrättsligt ansvar lämna ut sekretessbelagda uppgifter till media. I förarbetena till bestämmelsen anges som skäl för detta att de uppgifter som förekommer inom skolan ofta är av samma ömtåliga natur som inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. För bägge dessa verksamheter motiveras den kvalificerade tystnadsplikten med att uppgifterna är ömtåliga och hänförliga till förtroendesituationer.¹⁷ Den kvalificerade tystnadsplikten för uppgifter i skolverksamheten gäller även hos Skolverket, som också tillämpar sekretessbestämmelserna i 7 kap. 9 och 38 §§ sekretesslagen i sin tillsynsverksamhet. Det enda undantaget från den kvalificerade tystnadsplikten görs avseende uppgifter som härrör från ärenden om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Anledningen är att det anses viktigt med offentlig insyn i den myndighetsutövning som förekommer i dessa ärenden.¹⁸

Vi föreslår nu en ny bestämmelse som skall reglera sekretess i Skolverkets tillsynsverksamhet. Det innebär att verket i fortsättningen inte kommer att tillämpa bestämmelserna i 7 kap. 9 och 38 §§ sekretesslagen. Därigenom kommer personalen hos Skolverket inte längre att omfattas av kvalificerad tystnadsplikt, om inte katalogen i 16 kap. 1 § sekretesslagen utökas med den nya bestämmelse som vi föreslår. Det finns enligt vår uppfattning inga skäl för att avskaffa den kvalificerade tystnadsplikt som nu gäller för uppgifter hos Skolverket, men enligt vårt förslag kommer fler uppgifter att omfattas av sekretess hos Skolverket än vad som är fallet i dag. Det kan därför sättas i fråga om också dessa nya uppgiftskategorier skall omfattas av kvalificerad tystnadsplikt.

Enligt vår bedömning finns det ingen egentlig skillnad i känslighet mellan de uppgifter som kommer in till Skolverket från exempelvis skolor – och som i dag omfattas av såväl sekretess som kvalificerad tystnadsplikt hos verket – och flertalet av de i dag offentliga uppgifter som enskilda lämnar in till Skolverket. Vi anser också att

¹⁷ Se prop. 1979/80:2 del A, *Förslag till sekretesslag m.m.*, s. 371 ff

¹⁸ A.a., s. 373

det saknas ett påtagligt behov av allmän insyn i fråga om de uppgifter som enskilda lämnar till Skolverket och som rör deras eller närståendes personliga förhållanden. När vi nu föreslår att känsliga uppgifter som lämnas av enskilda personer skall kunna sekretessbeläggas hos Skolverket, anser vi följaktligen att också dessa uppgifter bör omfattas av kvalificerad tystnadsplikt hos verket. Vi föreslår därför att den kvalificerade tystnadsplikten enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen skall omfatta också uppgifter som kan sekretessbeläggas med stöd av den nya bestämmelsen om sekretess i Skolverkets tillsynsverksamhet.

På samma sätt som i dag bör emellertid sådana uppgifter som kan hänföras till ett ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier, vara undantagna från den kvalificerade tystnadsplikten. Det bör dessutom övervägas om också andra uppgifter skall omfattas av detta undantag. Den nya sekretessbestämmelse som vi föreslår för Skolverkets tillsynsverksamhet innebär nämligen att vissa uppgifter som är helt offentliga i allmän skolverksamhet kommer att kunna sekretessbeläggas hos Skolverket. Det gäller framför allt uppgifter om betyg och andra liknande omdömen som endast avser elevens studieresultat. Just dessa uppgifter är enligt vår bedömning av den karaktären att det saknas skäl att låta dem omfattas av den kvalificerade tystnadsplikten hos Skolverket, även om de i undantagsfall skulle kunna komma att sekretessbeläggas där. Vi föreslår därför att också uppgifter om betyg eller omdöme avseende studieresultat skall undantas från den tystnadsplikt som bryter meddelarfriheten.

10 Skolan och personuppgiftslagen

Från och med den 24 oktober 1998 regleras behandling av personuppgifter i personuppgiftslagen (1998:204), som har ersatt den tidigare datalagen (1973:289). Personuppgiftslagen har sin utgångspunkt i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet).

Syftet med personuppgiftslagen är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid behandling av personuppgifter. Lagen är tillämplig i bl.a. all skolverksamhet vid den dokumentation som utförs med datorer. För skolläkare och skolsköterskor och annan personal, t.ex. legitimerade psykologer, som har att tillämpa hälso- och sjukvårdslagstiftningen, finns därutöver särskilda bestämmelser i bl.a. vårdregisterlagen (1998:544). Några motsvarande särregler, dvs. särskild registerlagstiftning, finns emellertid inte för behandling av personuppgifter i övrig skolverksamhet.

Frågor om personuppgiftslagens påverkan på skolverksamheten nämns i och för sig inte uttryckligen i våra direktiv, men de har nära anknytning till frågor om dokumentation i skolorna. Vidare har Skollagskommittén pekat på problem som kan uppstå på grund av personuppgiftslagens regler när information om elever skall dokumenteras.¹ Mot den bakgrunden anser vi att det finns det skäl för oss att i detta sammanhang titta närmare på bestämmelserna i personuppgiftslagen och hur de förhåller sig till den del av skolverksamheten som inte regleras särskilt på annat sätt. Detta kapitel innehåller därför en allmän genomgång av personuppgiftslagen, en analys av vilka hinder lagen sätter upp för behandling av personuppgifter i skolan samt våra överväganden om det eventuella behovet av särskilda regler om behandling av personuppgifter på skolans område. Vi bortser emellertid i det fortsatta från den behandling av

¹ 1999 års skollagskommitté, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*, (SOU 2002:121), s. 283 f

personuppgifter som redan regleras särskilt, dvs. den som utförs inom skolhälsovården och av annan personal som lyder under hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Vi anser inte heller att det ligger inom ramen för vårt uppdrag att utreda vilken effekt personuppgiftslagen har på de fristående skolorna.

10.1 Personuppgiftslagen

10.1.1 Allmänt om lagens tillämpningsområde

Personuppgiftslagen reglerar själva hanteringen av personuppgifter och inte bara missbruk av sådana uppgifter. Det innebär att behandling av personuppgifter som inte är tillåten med stöd av personuppgiftslagen i princip är otillåten. Om det finns särskild reglering av sådan behandling i annan lag eller i förordning, gäller emellertid de reglerna framför personuppgiftslagens bestämmelser.

Personuppgifter i lagens mening är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd som vidtas med uppgifterna, t.ex. insamling, bearbetning, utlämnande, lagring eller förstöring.

Personuppgiftslagen tillämpas på all automatiserad (datoriserad) behandling av personuppgifter, oavsett om det sker i löpande text med ordbehandling eller i strukturerade dataregister. Dessutom är lagen tillämplig på behandling av personuppgifter i strukturerade manuella register. Behandling av personuppgifter som en fysisk person utför i verksamhet av rent privat natur omfattas dock inte alls av lagen.

I personuppgiftslagen anges uttryckligen att den inte får inskränka myndigheternas skyldighet att lämna ut personuppgifter enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och att den inte heller hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet.

10.1.2 Förutsättningar för behandling av personuppgifter

Personuppgiftsansvar

Ansvarig för behandling av personuppgifter är den personuppgiftsansvarige, dvs. den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. När en myndighet behandlar personuppgifter är det normalt myndigheten som sådan som är ansvarig, inte någon ur personalen. I kommunerna är oftast en nämnd personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs av personer som arbetar i nämndens verksamhet.

Grundläggande krav vid behandling av personuppgifter

Personuppgifter skall alltid behandlas på ett korrekt och lagligt sätt samt i enlighet med god sed. De skall samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Efter insamlingen får uppgifterna inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in. Det anses inte oförenligt med de ursprungliga ändamålen att behandla uppgifterna för bl.a. statistiska ändamål. De behandlade uppgifterna måste vara riktiga och relevanta och inte alltför omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.

Uppfyller personuppgifterna inte kraven skall den personuppgiftsansvarige vidta alla rimliga åtgärder för att utplåna, blockera eller rätta de felaktiga eller ofullständiga uppgifterna.

Personuppgifter får inte sparas längre än nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka uppgifterna behandlas. Allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening får emellertid inte med stöd av bestämmelserna i personuppgiftslagen avidentifieras eller på annat sätt förstöras (dvs. gallras).

När behandling av personuppgifter är tillåten

Enligt personuppgiftslagen är det tillåtet att behandla personuppgifter *efter den registrerades samtycke*. Med samtycke avses varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Lagen uppställer inget

krav på att samtycke skall vara skriftligt eller på annat sätt formbundet.

Personuppgifter får – trots att samtycke från den registrerade saknas – behandlas om det är *nödvändigt för att* ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras, *för att* den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet, *för att* vitala intressen för den registrerade skall kunna skyddas, *för att* en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras, *för att* den personuppgiftsansvarige eller någon annan till vilken personuppgifter har lämnats ut skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning *samt för att* tillgodose ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige, om det väger tyngre än den registrerades intresse av integritetsskydd.

Känsliga personuppgifter

För vissa slag av uppgifter gäller enligt personuppgiftslagen särskilda restriktioner. Enligt huvudregeln får uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse samt medlemskap i fackförening inte behandlas över huvud taget. Likaså är det förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter är dock inte undantagslöst. Uppgifterna får behandlas om den registrerade *uttryckligen har samtyckt* till det samt när den registrerade själv har offentliggjort känsliga uppgifter på ett tydligt sätt.

Behandling av känsliga personuppgifter får även i andra fall utföras, om det är *nödvändigt för att* den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra sina skyldigheter eller utöva sina rättigheter inom arbetsrätten, *för att* rättsliga anspråk skall kunna slås fast, göras gällande eller försvaras *samt för att* den registrerades eller någon annans vitala intressen skall kunna skyddas och den registrerade är förhindrad att lämna sitt samtycke.

Förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter gäller inte behandling av uppgifter för hälso- och sjukvårdsändamål, om behandlingen är nödvändig för förebyggande hälso- och sjukvård, medicinska diagnoser, vård och behandling eller hälso- och sjukvårdsadministration.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. Datainspektionen, får meddela föreskrifter om ytterligare undan-

tag, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Regeringen har i personuppgiftsförordningen (1998:1191) föreskrivit att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet i löpande text, om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller om de är nödvändiga för handläggningen av ärendet.

Uppgifter om brott och användning av personnummer

Det är förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om bl.a. lagöverträdelse och domar i brottmål. Myndigheter får behandla sådana uppgifter endast om det är tillåtet enligt de allmänna bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Uppgifter om personnummer och samordningsnummer får behandlas bara när den registrerade samtycker till det eller när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

10.1.3 Information och rättelse

Information

Den personuppgiftsansvarige skall självant lämna den registrerade information rörande behandling av personuppgifter, när uppgifter samlas in från den registrerade själv.

Har uppgifterna samlats in från en annan källa skall den registrerade informeras när uppgifterna noteras. Information behöver dock inte lämnas om det är omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats eller om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om registreringen eller utlämnandet av personuppgifter. Informationen skall omfatta uppgifter om vem den personuppgiftsansvarige är, ändamålet med behandlingen samt all övrig information som den registrerade behöver för att kunna ta tillvara sina rättigheter i samband med behandlingen. Endast sådana uppgifter som den registrerade inte redan känner till behöver lämnas.

Den personuppgiftsansvarige är vidare skyldig att, efter ansökan, en gång per kalenderår gratis informera om huruvida uppgifter som rör sökanden behandlas eller inte, ändamålet med behandlingen, vilka uppgifter som behandlas, varifrån dessa kommer och till vem de lämnas ut.

Bestämmelserna om informationsskyldighet gäller inte om sekretess eller tystnadsplikt för uppgifterna är föreskriven i förhållande till den registrerade själv, som t.ex. inom hälso- och sjukvården enligt 7 kap. 3 § sekretesslagen.

Rättelse

Personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga eller som annars inte har behandlats i enlighet med personuppgiftslagen eller anknytande föreskrifter skall på den registrerades begäran rättas, utplånas eller blockeras (spärras) av den personuppgiftsansvarige.

10.1.4 Säkerheten vid behandling

Den personuppgiftsansvarige har enligt personuppgiftslagen ett stort ansvar för säkerheten vid behandling av personuppgifter. För det allmännas verksamhet gäller att eventuella bestämmelser om säkerheten vid behandling av personuppgifter i annan lagstiftning skall tillämpas. Det gäller framför allt bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess.

Den personuppgiftsansvarige har vidare ansvar för att tekniska och organisatoriska åtgärder vidtagits för att skydda de behandlade personuppgifterna. Åtgärderna skall åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå med beaktande av de tekniska möjligheter som finns, kostnaden för att genomföra åtgärderna, riskerna med behandlingen och hur känsliga de behandlade uppgifterna är.

10.1.5 Överföring av personuppgifter till tredje land

Det är enligt personuppgiftslagen förbjudet att utan samtycke från den registrerade föra över personuppgifter till en stat utanför EU eller EES som inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter. Sådan överföring kan t.ex. ske genom allmänt åtkomliga webbplatser på Internet. Vid bedömningen av om ett land har en adekvat skyddsnivå skall hänsyn tas till samtliga omständigheter som har samband med överföringen, men särskild vikt skall läggas vid uppgifternas art, ändamålet med behandlingen, hur länge behandlingen skall pågå, ursprungslandet, det slutliga bestämmelselandet och de regler som finns för behandlingen i det tredje landet.

Från överföringsförbudet görs vissa undantag, bl.a. om behandlingen är nödvändig *för att* fullgöra ett avtal som är i den registrerades intresse, *för att* på den registrerades begäran vidta åtgärder innan ett avtal träffas, *för att* kunna fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk *eller för att* skydda vitala intressen för den registrerade. Dessutom får regeringen i viss omfattning meddela föreskrifter om undantag från förbudet.

10.1.6 Anmälan till Datainspektionen m.m.

Datainspektionens tillsyn

Enligt EU:s dataskyddsdirektiv skall en särskild tillsynsmyndighet utses i varje medlemsland. I Sverige har Datainspektionen tilldelats den uppgiften. Som ett led i sin tillsynsverksamhet skall Datainspektionen ha tillgång till behandlade personuppgifter och dessutom tillträde till lokaler med anknytning till behandlingen. Datainspektionen kan också vid vite förbjuda fortsatt behandling samt ansöka hos länsrätt om att personuppgifter skall utplånas.

Anmälningsskyldighet och personuppgiftsombud

Den personuppgiftsansvarige skall till Datainspektionen anmäla sådana behandlingar av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagen. Syftet med anmälningsskyldigheten är att göra behandlingens ändamål och dess viktigaste egenskaper kända.

I såväl personuppgiftslagen som personuppgiftsförordningen och föreskrifter från Datainspektionen föreskrivs emellertid om undantag från anmälningsskyldigheten i olika situationer. Anmälan till Datainspektionen behöver t.ex. inte göras när ett personuppgiftsombud har utsetts av den personuppgiftsansvarige. Personuppgiftsombudet skall ha till uppgift att självständigt se till att den personuppgiftsansvarige behandlar personuppgifter på ett korrekt och lagligt sätt. Personuppgiftsombudet skall ha en förteckning över de behandlingar som den personuppgiftsansvarige utför och han skall även hjälpa registrerade personer att få rättelse vid misstanke om att personuppgifter är felaktiga eller ofullständiga.

10.1.7 Sanktioner

Om behandling av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen orsakar skada för den registrerade kan han eller hon ha rätt till ersättning från den personuppgiftsansvarige för den skada och kränkning av den personliga integriteten som behandlingen kan ha medfört.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör sig skyldig till vissa förfaranden kan dessutom dömas till böter eller fängelse. Det gäller t.ex. när osanna uppgifter lämnas i information till den registrerade eller om någon i strid med lagen behandlar känsliga personuppgifter. Straffbestämmelsen tillämpas inte i ringa fall.

10.2 Personuppgiftslagens betydelse för skolan

Användningen av datorer har de senaste tjugo åren ökat drastiskt i hela samhället, inte minst i offentlig sektor. I det avseendet torde skolorna inte utgöra något undantag. Det är alltså med all säkerhet vanligt att skolpersonalen använder sig av någon form av datorstöd i verksamheten, ett antagande som också bekräftas av vår enkätundersökning. Det tycks i och för sig finnas stora variationer mellan olika skolor och det är många av de skolanställda som besvarat våra frågeformulär som uppger att de inte alls använder datorstöd vid dokumentation av elever, men samtidigt framgår tydligt att det inom alla de personalkategorier som omfattades av undersökningen förekommer användning av datorer. Det framgår också att automatiserad behandling – i större eller mindre omfattning – förekommer i fråga om samtliga de skilda typer av dokument som omfattas av vår undersökning. Denna bild stärks också av Datainspektionens erfarenhet av behandlingen av personuppgifter i skolan. Med anledning av ett flertal klagomål företogs inspektioner eller genomfördes tillsyn vid ett antal skolor under år 2001. Resultaten har publicerats i Datainspektionens rapport 2002:2, *Behandling av personuppgifter i grundskolan*.

Vad vi kan konstatera är att ett stort antal elevuppgifter inom skolverksamheten, såväl i undervisningen som i elevvården, behandlas på ett sådant sätt att de omfattas av bestämmelserna i personuppgiftslagen. Det kan röra sig om behandling genom regelrätt registerföring (t.ex. datalistor över skolans samtliga elever), behandling i löpande text med hjälp av ordbehandling (t.ex. upprättade

beslut och protokoll samt personalanteckningar), vanlig e-post eller publicering av uppgifter på hemsidor på Internet. Enligt vår uppfattning är det självklart att mycket av den behandling som förekommer också måste få förekomma. Naturligtvis skall skolverksamheten på samma sätt som annan verksamhet kunna dra fördel av ny teknik. En fråga som vi därför anser bör analyseras är om det finns rättsligt stöd för den behandling som behövs i samband med dokumentation avseende enskilda elever, dvs. om den kan ske i överensstämmelse med personuppgiftslagens regler.

Vi anser däremot att det saknas skäl för oss att i det här sammanhanget gå in på mer allmänna frågor om tillämpningen av personuppgiftslagen i skolan, t.ex. om personuppgiftsansvar, information och säkerhet m.m. I dessa delar hänvisar vi i stället till den ovan nämnda rapporten från Datainspektionen.

10.2.1 Skolornas möjligheter att behandla personuppgifter

För att automatiserad behandling av personuppgifter över huvud taget skall få förekomma i skolan krävs att förutsättningarna i 10 § personuppgiftslagen för när behandling är tillåten är uppfyllda. För det första är sådan behandling alltid tillåten om den registrerade personen, eller i förekommande fall dennes vårdnadshavare, samtycker till det (jfr avsnitt 5.2.4 när det gäller frågan om samtycke behövs från både elev och vårdnadshavare eller endast från någon av dem). Även om sådant samtycke saknas får uppgifter behandlas i datorer om det är *nödvändigt* bl.a. för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en *rättslig skyldighet* eller utföra *arbetsuppgifter av allmänt intresse*. Enligt vår uppfattning torde det inte föreligga någon tvekan om att skolmyndigheter enligt skollagen och andra författningar har en rättslig skyldighet i personuppgiftslagens mening att fullgöra sina åligganden gentemot eleverna i fråga om såväl undervisning som elevvård. Likaså måste det anses vara av stort allmänt intresse att skolorna kan fullgöra sina arbetsuppgifter.² Nödvändighetskravet innebär i fråga om automatiserad behandling av personuppgifter (användning av datorer) att en viss behandling får anses nödvändig även i de fall det är faktiskt möjligt

² Jfr prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*, s. 144 (att socialtjänsten kan fullgöra sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt ansågs vara "ett viktigt allmänt intresse")

med manuell behandling, om det innebär en påtaglig förenkling för den personuppgiftsansvarige att använda sig av datorstöd.³

Vår uppfattning är följaktligen att det normalt är tillåtet att i skolverksamhet, liksom i annan offentlig verksamhet, använda datorer i stället för att anteckna uppgifter på papper. Det gäller i princip allt från personalens enkla minnesanteckningar till administrationens formella schemaläggning och strukturerade betygskataloger. En förutsättning är givetvis att uppgifterna behandlas i enlighet med personuppgiftslagens alla övriga bestämmelser, t.ex. 9 § om grundläggande krav vid behandling och 22 § om hantering av personnummer (se avsnitt 10.1.2). Personuppgiftslagen kan således, med ett undantag, inte anses utgöra något hinder för skolorna och deras personal att använda sig av datorstöd i den dagliga undervisnings- eller elevvårdsverksamheten. Undantaget gäller s.k. känsliga personuppgifter.

10.2.2 Särskilt om känsliga personuppgifter i skolan

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 13 § personuppgiftslagen inte behandlas utan samtycke från den registrerade. Det finns visserligen undantag för olika verksamheter, men dessa är endast i mycket begränsad utsträckning relevanta för det arbete som utförs i skolorna (vi bortser här från uppgifter som behandlas inom skolhälsovården eller i annan hälso- och sjukvårdsverksamhet i skolan).

Enligt 8 § personuppgiftsförordningen får däremot 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. Att behandlingen skall vara nödvändig innebär i detta avseende att myndigheten skall kunna sköta sina åligganden vid hanteringen av ärenden enligt gällande rutiner och regler.⁴ Inom ramen för ett elevvårdsärende – eller vid annan ärendehantering – torde därför de restriktiva bestämmelserna om känsliga personuppgifter inte hindra användandet av ordbehandling, även om samtycke

³ Öman/Lindblom, *Personuppgiftslagen – En kommentar* (2 uppl, 2001), s. 108

⁴ Jfr prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*, s. 102

saknas. Denna bestämmelse i personuppgiftsförordningen är dock inte tillämplig på behandling som sker i den del av skolornas verksamhet som utgör faktiskt handlande, dvs. när det inte är fråga om ett pågående ärende (se avsnitt 7.2.1 om dessa begrepp).⁵

Vi kan inte med stöd av vår enkätundersökning uttala oss om i vilken omfattning känsliga personuppgifter behandlas automatiserat inom ramen för det faktiska handlandet i skolorna. Datainspektionen har dock erfarit att sådan behandling förekommer i elevadministrativ verksamhet. Det kan gälla uppgifter om elevers hälsa, t.ex. allergier, samt uppgifter om modersmål.⁶ Andra situationer där det kan vara rimligt att anta att känsliga personuppgifter i vissa fall kan komma att behandlas automatiserat är när skolans personal, t.ex. specialpedagoger och kuratorer, gör anteckningar med hjälp av ordbehandling i samband med elevsamtal. I dessa fall torde det framför allt vara fråga om hälsouppgifter.

Gemensamt för de flesta fall då känsliga personuppgifter behandlas automatiserat inom ramen för det faktiska handlandet i skolverksamheten (undantaget skolhälsovården samt legitimerade psykologer och psykoterapeuter) är att det krävs samtycke från eleven eller, i förekommande fall, dennes vårdnadshavare. Utan ett sådant uttryckligt samtycke är det alltså normalt inte tillåtet att behandla uppgifterna automatiserat, även om det från skolans eller personalens synvinkel ter sig nödvändigt. Som exempel kan nämnas att det i dag krävs samtycke för att skolpersonalen i en frånvarojournal skall få anteckna orsaken till en elevs frånvaro, i den mån en sådan anteckning innebär att hälsouppgifter registreras.

10.3 Vår bedömning av behovet av särskilda regler för skolverksamheten

Vår bedömning: De möjligheter som skolmyndigheterna med stöd av personuppgiftslagstiftningen har att behandla personuppgifter avseende enskilda elever vid handläggning av elevvårdsärenden eller vid annan ärendehantering är tillräckliga för skolornas behov.

I allmän elevadministration och annat faktiskt handlande har skolmyndigheterna i och för sig begränsade möjligheter att med

⁵ Se prop. 2000/01:80, s. 176 och 272

⁶ Datainspektionens rapport 2002:2, *Behandling av personuppgifter i grundskolan*

direkt stöd av personuppgiftslagstiftningen behandla de från integritetssynpunkt känsliga personuppgifter om framför allt hälsa som kan behövas för verksamheten. Någon särskild reglering är emellertid inte nödvändig, utan behoven kan tillgodoses genom inhämtande av elevers eller vårdnadshavares samtycke.

Som vi konstaterar i avsnitt 10.2 har skolmyndigheter, med stöd av personuppgiftslagens bestämmelser, möjlighet att med datorstöd behandla det absoluta flertalet av uppgifter som behövs i skolverksamheten. Rättsliga problem som begränsar skolornas hantering av personuppgifter och som kan kräva särskild reglering kan enligt vår bedömning egentligen uppstå endast när det gäller behandling av känsliga personuppgifter, för vilka mycket restriktiva regler gäller enligt personuppgiftslagen. Det bör dock påpekas att flera av de uppgiftskategorier som enligt personuppgiftslagen bedöms som känsliga, enligt vår mening över huvud taget inte berör skolornas behov av registrering i särskilda dataregister. Det torde inte finnas någon som helst anledning att – i vart fall inte utan ett uttryckligt samtycke från den elev som berörs – i registerform automatiserat behandla uppgifter om elevernas religiösa eller filosofiska övertygelse, sexualliv, politiska åsikter eller eventuella medlemskap i fackförening.

Däremot kan skolmyndigheterna med datorstöd behöva behandla vissa andra känsliga personuppgifter i särskilda register. Det gäller personuppgifter som rör etniskt ursprung och som behövs för genomförandet av modersmålsundervisning samt framför allt uppgifter om elevernas hälsa. De sistnämnda uppgifterna kan avse elevadministrativ information, som t.ex. att vissa elever är allergiska och därför behöver särskild mat, men kanske främst information om elevers hälsotillstånd inom ramen för den elevvårdande verksamheten. Vi bortser dock i detta sammanhang från behovet av personuppgiftsbehandling inom skolhälsovården och annan verksamhet som utgör hälso- och sjukvård.

I fråga om annan behandling av känsliga personuppgifter än sådan som utförs i regelrätta register är det svårare att uttala sig bestämt om skolornas behov. Ingen användning av de ovan nämnda kategorierna av känsliga personuppgifter kan uteslutas när det är fråga om behovet av att behandla information automatiserat i löpande text, t.ex. i beslut eller andra handlingar som har samband med handläggningen av ärenden inom en skolmyndighet. Det finns ingen möjlighet att i förväg avgöra vilka uppgifter som är av betydelse

för, och som kan motivera utgången i, ett elevvårdsärende eller ett administrativt ärende. Som exempel kan nämnas ett elevvårdsärende om mobbning av en elev på grund av hans eller hennes sexuella läggning och ett administrativt ärende om tillstånd för en elev att med hänsyn till hans eller hennes religiösa övertygelse bära viss klädsel i skolan. Med stöd av den generella bestämmelsen i 8 § personuppgiftsförordningen får alla myndigheter numera behandla sådana känsliga personuppgifter i löpande text, om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller om de är nödvändiga för handläggning av ärendet. Det uppstår därför inte några rättsliga problem i det avseendet när det är fråga om hantering av känsliga personuppgifter vid handläggningen av *ärenden* inom en skolmyndighet.

Som vi påpekar i avsnitt 7.2.1 utgörs emellertid en stor del av skolornas verksamhet av s.k. *faktiskt handlande*, såväl i fråga om undervisning som elevvård. Även som ett led i det faktiska handlandet kan det finnas ett visst behov av att med datorstöd behandla känsliga personuppgifter som rör elevernas hälsa m.m, t.ex. när kuratorer eller specialpedagoger för anteckningar vid elevsamtal. I princip är detta i dag inte tillåtet utan att uttryckligt samtycke inhämtas från elever eller, i förekommande fall, vårdnadshavare. Detsamma gäller möjligheten att i vissa fall behandla t.ex. uppgifter om etniskt ursprung i elevadministrativ verksamhet. Datainspektionen är emellertid av den uppfattningen att registrering av känsliga uppgifter som behövs för modersmålsundervisning i grundskolan är tillåtet enligt personuppgiftslagen, eftersom det handlar om att fastställa eller göra gällande elevers rättsliga anspråk enligt grundskoleförordningen.⁷ Vi har ingen avvikande uppfattning i den frågan.

En från skolverksamhetens utgångspunkter intressant jämförelse kan göras med socialtjänsten. Inom kommunernas socialtjänst utgörs, liksom i skolan, en stor del av verksamheten av faktiskt handlande. Av den anledningen finns det i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten en bestämmelse av innebörd att känsliga personuppgifter får behandlas utan samtycke om de är nödvändiga för verksamheten.⁸ Till skillnad från vad som enligt den ovan nämnda generella bestämmelsen i 8 § personuppgiftsförordningen gäller i skolverksamhet, finns det alltså inom socialtjänsten inte något krav på att det skall vara fråga om behandling i löpande text inom ramen för myndigheternas ärendehantering för att känsliga personuppgifter skall få hanteras utan samtycke. Vi har över-

⁷ Datainspektionens rapport 2002:2, *Behandling av personuppgifter i grundskolan*

⁸ Se prop. 2000/01:80, s. 176 och 272

vägt om det finns behov av en liknande bestämmelse även för skolverksamheten.

Särskild reglering som tillåter myndigheter att registrera känsliga personuppgifter utan samtycke bör emellertid enligt vår uppfattning komma i fråga endast om det är nödvändigt för att verksamheten skall kunna fungera på ett rationellt och av statsmakterna förutsatt sätt. Inte minst bör restriktivitet iakttas när det är fråga om barn. Av integritetsskäl bör därför sådana uppgifter i första hand behandlas av skolmyndigheter *endast* om de registrerade personerna lämnar sitt *samtycke* till uppgiftsbehandlingen. Vi är också av den åsikten att det i de allra flesta fall är fullt praktiskt möjligt för skolmyndigheter, eller enskilda skolor, att inhämta sådant samtycke i de fall det behövs. Som exempel kan nämnas uppgifter om att elever av hälsoskäl eller religiösa skäl behöver särskild mat eller inte får delta i vissa idrottsaktiviteter. Det torde endast vara i rena undantagsfall som samtycke inte skulle lämnas till registrering av sådana uppgifter som behövs för att ta till vara önskemål från eleven själv eller dennes vårdnadshavare. Även inom ramen för elevvården – vilken för övrigt så långt möjligt alltid skall bedrivas i samråd med eleven och/eller dennes vårdnadshavare – torde det i de allra flesta fall vara möjligt att inhämta samtycke till nödvändig behandling av hälsouppgifter när sådant samtycke behövs för att behandlingen skall få utföras, dvs. när det inte är fråga om ärendehantering.

Sammantaget kan vi inte se att det i skolverksamheten finns ett så stort behov av att behandla känsliga personuppgifter, att det inte på ett praktiskt sätt går att tillgodose behovet utan sådan särskild författningsreglering som tillåter behandlingen av uppgifter även om samtycke saknas. På motsvarande sätt som samråd och samverkan med elever och vårdnadshavare är huvudregeln för skolverksamheten i övrigt, bör samtycke utgöra grunden för all registrering av känsliga personuppgifter i särskilda register och även för all övrig behandling av känsliga personuppgifter i den faktiska verksamheten (dvs. när det inte är fråga om ärendehantering). Vi lämnar därför inga författningsförslag om behandling av personuppgifter i skolan.

11 Ikraftträdande

Vårt förslag: Bestämmelsen om sekretess i Skolverkets tillsyns- verksamhet (7 kap. 45 §) och de därtill hörande ändringarna av sekretesslagen (7 kap. 9 § sjätte stycket och 16 kap. 1 §) skall träda i kraft den 1 januari 2005.

De förslag till ändringar i sekretesslagen som rör sekretess inom elevhälsan (7 kap. 9 § första och andra styckena) och sekretessgenombrott inom hälso- och sjukvården (7 kap. 1 §) skall träda i kraft samtidigt med de materiella förändringar avseende elevhälsan som övervägs inom ramen för Regeringskansliets beredning av en ny skollag.

Vi föreslår inga materiella förändringar i skollagstiftningen utan endast ändringar i sekretesslagen. Vissa av förslagen till ändringar är beroende av om det förslag till ny skollag som nu bereds inom Regeringskansliet realiserar i de delar som avser införandet av en ny elevhälsa. Det gäller såväl förslaget till ändring av skolekretessen i 7 kap. 9 § första och andra styckena som förslaget i 7 kap. 1 § om en ny sekretessbrytande bestämmelse inom delar av hälso- och sjukvården (skolhälsovården). Vi föreslår därför inget datum för ikraftträdande av dessa ändringar, utan nöjer oss med att här konstatera att våra förslag till ändringar bör träda i kraft samtidigt som de materiella ändringarna avseende elevhälsan.

Någon koppling till arbetet med en ny skollag finns däremot inte i fråga om förslaget till en ny bestämmelse, 7 kap. 45 §, om sekretess i Skolverkets tillsynsverksamhet och de därtill hörande ändringarna av 7 kap. 9 § sjätte stycket och 16 kap. 1 §. Enligt vår bedömning är en bestämmelse om sekretess i tillsynsverksamheten av stor betydelse såväl för Skolverkets möjligheter att bedriva en effektivare tillsyn, som för skyddet av de känsliga uppgifter om personliga förhållanden som enskilda personer lämnar in till Skolverket. I den

delen anser vi därför att ändringarna i sekretesslagen bör träda i kraft redan den 1 januari 2005.

Enligt vår uppfattning är det vare sig nödvändigt eller lämpligt med särskilda övergångsbestämmelser.

12 Konsekvenser av våra förslag

Vår bedömning: Våra förslag är i huvudsak en följd av att materiella förändringar i skollagstiftningen föreslås i annan ordning och de innebär i sig inga kostnadsökningar.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser göras. Även andra samhällsekonomiska konsekvenser skall redovisas. Enligt 15 § samma förordning skall även sådana konsekvenser redovisas som avser kommunalt självstyre, brottslighet och brottsförebyggande arbete, sysselsättning, offentlig service, små företags förutsättningar, jämställdhet eller integrationspolitiska mål.

I huvudsak är våra förslag till ändringar i sekretesslagens bestämmelser om skolan en följd av att Skollagskommittén har föreslagit materiella förändringar i skollagstiftningen. Vi föreslår på eget initiativ också vissa förändringar av de sekretessregler som gäller för hälso- och sjukvård. Våra förslag innebär enligt vår uppfattning inga konsekvenser i de avseenden som anges i kommittéförordningen.

13 Författningskommentarer

Förslaget till lag om ändringar i sekretesslagen (1980:100)

7 kap.

1 §

Tillägget i första stycket innebär att sekretess – som gäller för uppgifter i den särskilda verksamhet inom hälso- och sjukvården vilken består av den medicinska grenen av skolväsendets elevhälsoverksamhet (skolhälsovården) – kan brytas för utlämnande av uppgifter till personal som arbetar inom övrig skolverksamhet. Avsikten med bestämmelsen är att hälso- och sjukvårdssekretessen inte skall hindra att skolläkare eller skolsköterskor lämnar uppgifter till den skolpersonal som inte själv arbetar inom elevhälsans medicinska gren, om det krävs för att en enskild elev skall kunna få nödvändigt stöd i sitt skolarbete. Mottagare av uppgifterna kan vara alla de personalkategorier som arbetar med antingen elevhälsoverksamhet (psykologer, kuratorer och specialpedagoger) eller med annan särskild elevstödande verksamhet (rektor och lärare m.fl.). En förutsättning för sekretessgenombrott är givetvis att den som tar emot uppgiften verkligen behöver denna för att kunna bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att den tillgodoser elevens behov av nödvändigt stöd. Som exempel kan nämnas en specialpedagog som behöver information om en elevs sjukdom eller skada för att på ett ändamålsenligt sätt kunna bedriva den stödundervisning som är nödvändig för att eleven skall nå de uppsatta utbildningsmålen.

När det är möjligt skall samtycke alltid inhämtas från eleven, eller i förekommande fall från hans eller hennes vårdnadshavare, innan en uppgift lämnas ut från en skolläkare eller skolsköterska till annan skolpersonal. Sekretessgenombrott med stöd av bestämmelsen skall således få förekomma endast när sådant samtycke till utlämnande av uppgifter inte kan inhämtas, t.ex. på grund av att

eleven eller dennes vårdnadshavare kan antas direkt motsätta sig ett utlämnande. Bestämmelsen skall följaktligen tillämpas restriktivt och endast i de undantagsfall då en allvarlig situation inte kan lösas på annat sätt än genom att uppgiften lämnas ut. En utförligare redogörelse för bestämmelsens syfte och innebörd finns i avsnitt 8.2.7.

En uppgift får enligt bestämmelsen endast lämnas till den skolpersonal som arbetar inom *samma myndighet* som den skolläkare eller skolsköterska som har tillgång till uppgiften. Ofta är det en kommunal nämnd som är skolmyndighet, men det kan också vara en statlig myndighet (t.ex. Specialskolemyndigheten).

9 §

Ändringarna i paragrafens första och andra stycken är en följd av Skollagskommitténs förslag om att införa en ny elevhälsa i skolverksamheten. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Bestämmelsen i *första stycket* avser uppgifter i elevhälsoverksamheten – dvs. i princip det som i sekretesssammanhang i dag vanligtvis kallas särskild elevvård – och reglerar sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Den enda egentliga förändringen i sak är att även uppgifter som avser specialpedagogisk insats eller stöd (dvs. i princip uppgifter hos specialpedagoger) faller inom tillämpningsområdet för första stycket och alltså omfattas av den stränga sekretessen. Enligt nuvarande bestämmelser gäller den stränga sekretessen endast för uppgifter hos psykolog eller kurator, medan svag sekretess enligt andra stycket gäller för uppgifter hos specialpedagoger.

I *andra stycket* finns bestämmelser om sekretess för uppgifter i den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt. Bestämmelsen är inte tillämplig i den vanliga verksamhet som lärare m.fl. bedriver och som utgörs av det dagliga stöd som samtliga elever erhåller i framför allt undervisningen. Bortsett från att uppgifter hos specialpedagoger omfattas av den strängare sekretessen enligt första stycket, är således några förändringar i sak mot vad som gäller i dag inte avsedda. Sekretessen enligt andra stycket motsvarar alltså vad som enligt nuvarande bestämmelser gäller för uppgifter i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt och för beslut i elevvårdsärenden. Uppgifter om betyg och studieresultat omfattas därmed normalt inte av sekretessen. De nya begreppens innebörd och deras förhållande till vad som gäller i dag avhandlas mer ingående i avsnitt 8.2.6.

Att nuvarande *sjätte stycke* upphör att gälla hör samman med förslaget om sekretess i Skolverkets tillsynsverksamhet och kommenteras nedan tillsammans med 7 kap. 45 § sekretesslagen.

45 §

Paragrafen är tillämplig på uppgifter som förekommer hos Skolverket i dess tillsynsverksamhet, vilken omfattar bl.a. offentliga och fristående skolhuvudmän samt förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som bedrivs i regi av det allmänna. Sekretessen omfattar samtliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden, oavsett om uppgifterna kommer in till Skolverket från offentliga skolor, från fristående skolor eller från enskilda personer eller andra. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit. Det innebär att typiskt sett känsliga uppgifter om elevers hälsa m.m. ofta kan sekretessbeläggas, medan typiskt sett mindre känsliga uppgifter om betyg och studieresultat m.m. ofta är offentliga hos Skolverket. Uppgifter som tas in i Skolverkets beslut är alltid offentliga.

I och med att paragrafen gäller generellt i all Skolverkets tillsynsverksamhet fyller den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 9 § sjätte stycket – om sekretess hos verket för uppgifter som kommer från fristående skolor – inte längre något syfte. Paragrafen får också till följd att bestämmelsen i 13 kap. 1 § sekretesslagen om överföringssekretess i offentlig tillsynsverksamhet inte är tillämplig hos Skolverket när det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden.

En mer ingående redogörelse för bestämmelsens syfte och innebörd finns i avsnitt 9.4.3.

16 kap.

1 §

För sådana uppgifter om enskildas personliga förhållanden som är sekretessbelagda hos Skolverket enligt 7 kap. 45 § gäller tystnadsplikt som inskränker meddelarfriheten. Undantag från denna s.k. kvalificerade tystnadsplikt görs emellertid för uppgifter som hänför sig till ett ärende om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier. Även uppgifter som hänför sig till betyg eller omdömen avseende studieresultat är undantagna från den kvalifice-

rade tystnadsplikten. Dessa sistnämnda uppgifter omfattas inte heller av den sekretess som enligt 7 kap. 9 § första och andra styckena sekretesslagen gäller inom den offentliga skolverksamheten. En närmare redogörelse för bestämmelsen finns i avsnitt 9.4.4.

BILAGOR

Kommittédirektiv



Offentlighet och sekretess i skolan

Dir.
2002:130

Beslut vid regeringssammanträde den 10 oktober 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) om sekretess i skolan. Utredaren skall i ett första skede kartlägga olika former av dokumentation som förekommer i skolan i anslutning till den enskilde eleven. Här avses t.ex. dokumentation i samband med intagning, planering, information om studieresultat samt utvärdering för den enskilde eleven. Utredaren skall analysera i vilken utsträckning denna dokumentation utgör allmänna handlingar och om uppgifter som ingår i dessa handlingar är offentliga eller om de kan omfattas av sekretess. Med utgångspunkt från denna analys skall utredaren ta ställning till om det finns behov av ändringar i sekretessregleringen och, om så bedöms vara fallet, framlägga förslag till ändringar i sekretesslagen. Vidare skall utredaren kartlägga, analysera och lämna förslag på ändringar i sekretesslagen som kan behövas med anledning av skollagskommitténs (U 1999:1) överväganden om elevhälsa. Skollagskommittén skall lämna sitt betänkande senast den 16 december 2002. Utredaren skall också analysera behovet av och möjligheter till att sekretessbelägga integritetskänsliga uppgifter som lämnas av enskilda till Statens skolverk inom ramen för verkets tillsynsverksamhet.

Bakgrund

Elevhälsa

Regeringen beslutade den 23 juli 1998 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga elevvårdens och skolhälsovårdens verksamhet och funktion samt att överväga lämpliga åtgärder i syfte att

höja verksamhetens kvalitet och effektivitet. Utredningen antog namnet Elevvårdsutredningen och lämnade den 31 mars 2000 sitt betänkande, Från dubbla spår till Elevhälsa – i en skola som främjar lust att lära, hälsa och utveckling (SOU 2000:19). Betänkandet låg till grund för regeringens proposition (2001/02:14), Hälsa, lärande och trygghet.

I propositionen presenterade regeringen sin bedömning att ett nytt verksamhetsområde – elevhälsa – bör bildas. Här bör ingå den verksamhet som i dag bedrivs inom områdena skolhälsovård och elevvård samt funktioner inom det specialpedagogiska området. Elevhälsan bör finnas inom förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, särskola, specialskola, sameskola och kommunal riksinternatskola. Bestämmelser om elevhälsa bör gälla även fristående skolor. En av utgångspunkterna för regeringens bedömning är skolans ansvar för att skapa en god lärande miljö för elevernas kunskapsutveckling och personliga utveckling. En annan utgångspunkt är att lärande och hälsa i stor utsträckning påverkas av samma generella faktorer. I dag kan arbetet inom de olika verksamhetsområdena i viss utsträckning sägas bedrivas parallellt och utan att erfarenheter utnyttjas på ett ömsesidigt tillfredsställande sätt. Det finns behov av ett mer samordnat arbete på området där före byggande och hälsofrämjande insatser fokuseras.

Av propositionen framgår vidare att om elevvård, skolhälsovård och funktioner inom det specialpedagogiska området sammanförs till en elevhälsa kommer detta område att innefatta verksamhet som skolkuratorer, skolpsykologer, skolläkare, skolsköterskor och specialpedagog i dag utför. Dessa olika yrkesgrupper tillhör i dag delvis skilda verksamhetsgrenar inom skolan där varje företrädare måste iaktta sin sekretess. Sekretessen skiljer sig åt mellan olika verksamhetsgrenar. För att arbetet med elevhälsan skall kunna bli framgångsrikt krävs att berörda yrkesgrupper har ett löpande och öppet samarbete. Sekretessbestämmelserna får därför inte bli ett hinder för samverkan. I propositionen anges att det är angeläget att med bibehållen respekt för elevers och till dem närståendes integritet och rättssäkerhet tydliggöra reglerna för samarbete mellan elevhälsans personal samt mellan elevhälsans personal och övrig skolpersonal.

Uppgifter i dokumentation om en enskild elev

I den utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i skolan (skr. 2001/02:188) som regeringen under våren 2002 presenterade för riksdagen framhålls att den ökande användningen av dokumentation om enskilda elevers studieresultat och personliga utveckling i skolan har betydelse i ett sekretesssammanhang. Åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd och skriftliga omdömen för elever som inte når målen är sådana exempel. Även skriftlig information i samband med utvecklingssamtal har fått ökad betydelse. Det är inte alltid självklart vilka regler som gäller vid hantering av dokumentation om enskilda elever. Vid många skolor förekommer i dag olika varianter av dokumentation i anslutning till enskilda elevers planering, studieresultat och utvärdering, t.ex. inom ramen för försöksverksamheten utan timplan i grundskolan. I denna försöksverksamhet finns skolor som använder olika typer av loggböcker, "portofolio-metoder", utvärderingsscheman etc. I regel hindrar inte sekretessbestämmelserna att upplysningar om elevens skolgång lämnas till vårdnadshavaren. Skolan har också en skyldighet – oavsett sekretess – att anmäla allvarliga missförhållanden till socialtjänsten. Det är mot denna bakgrund angeläget att det klarläggs om och i så fall vilka sekretessregler som gäller för olika typer av uppgifter i den upprättade dokumentationen och om det finns anledning att ändra sekretessregleringen i detta avseende. Regeringen framhåller även i propositionen Hälsa, lärande och trygghet (2001/02:14) att arbetet med varje elevs individuella planering behöver utvecklas och stödjas. Där anges även att överenskommelser t.ex. i samband med utvecklingssamtalen ibland kan vara värdefulla att dokumentera, och att rutinerna för hur dokumentationen skall utformas bör ske i samverkan med elever och föräldrar.

I propositionen samt i den tidigare nämnda skrivelsen till riksdagen framhålls vidare skolans skyldighet att informera föräldrar och elever om elevens studieutveckling kontinuerligt under hela grundskoletiden. Informationen bör grunda sig på en utvärdering av elevernas utveckling i relation till målen i läroplanen och i kursplanerna för år 5 och 9. Detta bör regelmässigt leda fram till en framåtsyftande individuell utvecklingsplan. En sådan individuell utvecklingsplan bör visa vilka ytterligare insatser eleven behöver för att nå målen för utbildningen och vilka överenskommelser som lärare, elev och föräldrar har ingått. Regeringen anger i skrivelsen att formerna för hur de individuella utvecklingsplanerna skall regleras

närmare bör bestämmas efter det att sekretessfrågorna har klarlagts. Utöver dessa typer av dokumentation finns det skäl att här även uppmärksamma den dokumentation som kan förekomma i samband med att en elev med hänvisning till sina personliga förhållanden vill gå i en annan kommuns skola än den han eller hon annars skulle ha placerats i. I dessa sammanhang kan också förekomma uppgifter som kan vara känsliga för den enskilde eleven eller närstående till denne.

Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1998:32) har fått i uppdrag bl.a. att utreda förutsättningarna för att öka möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter mellan och inom myndigheter. Kommittén skall vidare ta ställning till om myndigheter och verksamhetsgrenar inom myndigheter är de enda tänkbara utgångspunkterna för de gränser som bör gälla för fritt uppgiftslämnande. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2003. Flera av de frågor som behandlas av Offentlighets- och sekretesskommittén har nära samband med delar av det uppdrag som ges i dessa direktiv. Det är därför angeläget att utredaren nära samråder med kommittén.

Övriga frågor

Skolverket har i en skrivelse till Utbildningsdepartementet (dnr U 1999/3381/S) påtalat att uppgifter som enskilda lämnar till verket i tillsynssammanhang inte kan sekretessbeläggas. Avsaknaden av möjlighet att skydda integritetskänsliga uppgifter som lämnas av enskilda kan medföra att dessa avstår från att lämna uppgifter som har stor betydelse för tillsynsutredningen. Detta kan i sin tur leda till att utredningarna blir ofullständiga. Enligt Skolverket uppmärksammas i tillsynsverksamheten ofta behovet av att även kunna sekretessbelägga uppgifter som lämnas av enskilda.

Gällande bestämmelser

Sekretess i skolan

Sekretess inom skolan regleras i första hand i 7 kap. 9 § sekretesslagen. Sekretess gäller inom förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola för uppgift som hänför sig till psykologisk under-

sökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon som står honom eller henne nära lider men. Det innebär att presumptionen är att uppgifter om den enskilde hos psykolog eller kurator omfattas av sekretess. Uppgifter får bara röjas om det står klart att den enskilde inte riskerar att uppleva det obehag som i dessa sammanhang beskrivs som men.

I skolans övriga elevvårdande verksamhet är sekretessen mindre sträng. Uppgifterna är här ofta inte lika känsliga. Det har vidare ansetts att skolpersonalens yttrandefrihet inte bör begränsas mer än nödvändigt. Där gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon som står honom eller henne nära lider men om uppgiften röjs. Samma mindre stränga sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier i gymnasieskola, dvs. presumptionen är i dessa fall att uppgifterna är offentliga. Uppgifterna får bara hemlighållas om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kan antas uppleva det obehag som i dessa sammanhang beskrivs som men. Beslut i elevvårdsärenden eller i ärenden om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier kan inte sekretessbeläggas. Uppgifter som ligger till grund för besluten kan däremot bli föremål för sekretess.

I 4 kap. 3 § sekretesslagen finns en bestämmelse med innebörden att sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under myndighets överinseende om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen används av Skolverket inom verkets uppdrag att tillhandahålla ett nationellt provsystem för att möjliggöra uppbygganden av en provbank och där kunna återanvända prov, eller delar därav.

Skolhälsovårdens sekretess

För skolhälsovården – skolläkare och skolsköterska – gäller den allmänna hälso- och sjukvårdssekretessen enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Inom hälso- och sjukvården gäller sekretess för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde

eller någon som står honom eller henne nära lider men. Skolhälsovården är en självständig verksamhet i förhållande till övrig verksamhet i skolan och utgör en egen verksamhetsgren. Uppgifter kan därför inte utan samtycke eller menbedömning lämnas t.ex. till skolkurator eller rektor. Detta hindrar dock inte att skolläkaren eller skolsköterskan kan ge råd om lämplig elevvårdande åtgärd. Uppgifter som en elev har lämnat till skolläkare eller skolsköterska kan också i vissa fall hemlighållas för elevens föräldrar. Det beror på elevens ålder och mognad (jfr 14 kap. 4 § sekretesslagen).

Sekretess för uppgifter inom tillsynen

I 13 kap. 1 § sekretesslagen anges att om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision, från annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där, så gäller sekretessen även hos den mottagande myndigheten.

Av 7 kap. 9 § sekretesslagen följer också att sekretess gäller i viss utsträckning hos Skolverket i verksamhet som avser tillsyn över utbildning vid fristående skolor för uppgift som härrör från skolans elevvårdande verksamhet som gäller en enskilds personliga förhållanden. Uppgifter i ett tillsynsärende som kommer in till Skolverket direkt från enskilda omfattas däremot i dag inte av någon sekretessbestämmelse.

Uppdraget

Med anledning av det som anförs i propositionen Hälsa, lärande och trygghet samt i regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i skolan är i flera avseenden en särskild översyn av bestämmelserna om offentlighet och sekretess i skolan påkallad.

Användningen av dokumentation i samband med planering, studieresultat, utvärdering m.m. för enskilda elever har ökat de senaste åren och kommer antagligen att fortsätta utvecklas. Det kan i dag råda oklarheter bland skolans personal om hur olika former av dokumentation skall hanteras. Dokumentationen kan innehålla uppgifter som är känsliga för en enskild elev. Med anledning härav skall utredaren göra en kartläggning av den dokumentation som i dag förekommer i anslutning till den enskilde eleven. Utredaren skall även analysera i vilken utsträckning denna dokumentation

kan vara att betrakta som allmänna handlingar och om uppgifter som ingår i dessa handlingar är offentliga eller om de kan omfattas av sekretess. Utredaren skall utifrån kartläggningen och analysen lämna de förslag till ändringar i sekretessbestämmelserna som anses påkallade.

Med utgångspunkt från de överväganden skollagskommittén kommer att lämna om elevhälsan i sitt slutbetänkande skall utredaren även kartlägga och analysera de begränsningar i möjligheterna till samarbete mellan berörda personalkategorier som nu gällande sekretessbestämmelser kan medföra. Utredaren skall även lämna förslag på författningsändringar som kan underlätta samarbetet mellan de aktuella yrkeskategorierna inom elevhälsan och med övrig personal i skolan, med samtidigt beaktande av att förtroendet mot eleven och dennes närstående kan bibehållas. Utredaren skall därvid även beakta patientsäkerhetsperspektivet så att eleven inte underlåter att uppsöka skolhälsovården. Med utgångspunkt från skollagskommitténs betänkande skall utredaren även se över frågan om offentlighet eller sekretess bör gälla i fråga om beslut i elevvårdsärenden, åtgärdsprogram eller protokoll från elevvårdskonferens.

Med utgångspunkt från vad som ovan angetts skall utredaren även analysera om begreppet ”elevvårdande verksamhet i övrigt” i 7 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) bör kvarstå eller ersättas med annat begrepp.

Skolverket har i dag inte möjlighet att sekretessbelägga integritetskänsliga uppgifter som lämnas av enskilda i tillsynsärenden. Detta kan leda till att väsentliga uppgifter utelämnas i anmälningar och att utredningar blir ofullständiga. Utredaren skall därför utreda behovet av och möjligheterna till att göra det möjligt för Skolverket att inom tillsynsverksamheten sekretessbelägga uppgifter som lämnats av en enskild.

Utredaren skall samråda med Offentlighets- och sekretesskommittén och 1999 års skollagskommitté. Utredaren skall även samråda med berörda myndigheter och organisationer som t.ex. Statens skolverk, Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Svenska kommunförbundet och Socialstyrelsen.

Utredaren skall lämna förslag till erforderliga författningsändringar utifrån sina ställningstaganden.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 september 2003.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
offentlighet och sekretess i skolan
(U 2002:10)**

**Dir.
2003:110**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 september 2003.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen bemyndigade den 10 oktober 2002 chefen för Utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) om sekretess i skolan. Utredaren skall enligt direktiven redovisa uppdraget senast den 1 september 2003.

I direktiven anges att utredaren skall samråda nära med Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06). Genom regeringsbeslut den 6 februari 2003 har Offentlighets- och sekretesskommittén fått förlängd utredningstid till den 31 december 2003. Mot denna bakgrund har utredaren begärt förlängd utredningstid till den 1 december 2003.

Tidpunkten då utredaren skall redovisa sitt uppdrag ändras till den 1 december 2003.

(Utbildningsdepartementet)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2003-03-06

**Utredningen om offentlighet
och sekretess i skolan**

(U 2002:10)

Till

Rektor för skolan

Sekretariat

Peder Liljeqvist

Tel. 040 – 35 57 96

E-post: peder.liljeqvist@hsb.dom.se

Förfrågan om dokumentation i skolan

Regeringen beslutade den 10 oktober 2002 (direktiv 2002:130) att tillkalla en särskild utredare för att bl.a. kartlägga den **dokumentation om enskilda elever** som förekommer i skolorna. Syftet med kartläggningen är att utredningen skall kunna analysera dokumentationens offentlighetsrättsliga status, dvs. om handlingarna är allmänna och om de i så fall är offentliga eller kan omfattas av sekretess. Mot bakgrund av denna analys skall utredningen sedan göra en översyn av de nu gällande sekretessreglerna.

I regeringens direktiv framhålls att den ökade användningen av dokumentation om enskilda elevers studieresultat och personliga utveckling i skolan har betydelse i ett sekretesssammanhang. Som exempel nämns åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd, skriftliga omdömen för elever som inte når målen och skriftlig information i samband med utvecklingssamtal.

Som ett led i kartläggningen behöver utredningen få konkret information om förekommande dokumentation avseende enskilda elever från de skilda personalkategorier som arbetar i skolan (skolhälsovården ingår inte). Ett urval av skolor på grundskole- och gymnasienivå har därför gjorts för att säkerställa att utredningen

får en samlad och så korrekt bild som möjligt av hur situationen ser ut. Utredningen behöver nu hjälp med att samla in den information som är nödvändig.

Det vore värdefullt om de bifogade frågeformulären kunde besvaras av **representanter för samtliga de personalkategorier** i skolan som anges på formulärens första sida. Om det inom rektorsområdet inte finns fast anställd särskild elevvårdspersonal (som skolpsykolog eller skolkurator) vore det önskvärt om frågorna kunde besvaras av den personal som i annan ordning upprätthåller dessa funktioner. Det skulle vara bra om utredningen fick svar från två eller tre klassföreståndare/ämneslärare, för att på det sättet få en mer övergripande bild också av individuella skillnader lärare emellan. **Svaren från personalen kan givetvis lämnas anonymt.**

Med hänsyn till den relativt korta tid som utredningen har på sig (sluttid är i direktiven satt till den 1 september 2003), är det av stor vikt att informationen erhålls så snart som möjligt och **senast den 15 april 2003**. Det är viktigt för utredningens fortsatta arbete att allt material från respektive skola skickas **samlat tillsammans med den särskilda svarsblankett** som bifogas. Tack på förhand.

Materialet skickas till:

Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan
Att. Peder Liljeqvist
Regeringskansliets utredningsavdelning
Box 187
201 21 Malmö

Med vänliga hälsningar

Annika Sandström
Särskild utredare

Peder Liljeqvist
Sekreterare

Frågeformulär

Kartläggning av dokumentationen i skolan

Användningen av dokumentation i skolan om enskilda elevers studier och personliga utveckling m.m. har sannolikt ökat. Som exempel på sådan dokumentation kan nämnas åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd, skriftliga omdömen för elever som inte når målen och skriftlig information i samband med utvecklingssamtal. Utredningen skall kartlägga denna dokumentation för att kunna analysera behovet av ändrade sekretessregler och behöver därför svar från olika personalkategorier på nedanstående frågor. Utredningen vill betona att syftet med kartläggningen alltså inte är att bedriva tillsyn eller undersöka hur en viss kommun, skola eller individ sköter sina åtaganden enligt gällande lagstiftning.

Detta formulär är besvarat av

- | | |
|-------------------------------|--------------------------|
| Rektor | <input type="checkbox"/> |
| Skolpsykolog | <input type="checkbox"/> |
| Skolkurator | <input type="checkbox"/> |
| Klassföreståndare/Ämneslärare | <input type="checkbox"/> |
| Specialpedagog | <input type="checkbox"/> |
| Studie- och yrkesvägledare | <input type="checkbox"/> |

A. Dokumentation i skolan

Utredningen vill veta om du i skilda sammanhang/situationer använder dig av nedanstående skriftliga dokumentationsformer i ditt arbete med enskilda elever och om det i så fall händer att du för dokumentationen med datorstöd (t.ex. i särskilda register eller med hjälp av ordbehandling). Det gäller alltså dina egna anteckningar m.m. om enskilda elever, såväl dokumentation helt för ditt eget arbetes skull, som dokumentation inom ramen för ett mer övergripande ärende avseende en enskild elev i skolan. Det är inte avgörande om det är du eller någon annan som ansvarar för slutlig användning, diarieföring och gallring m.m.

Skriftlig dokumentation	Används?		Datoriserat?	
	Ja	Nej	Ja	Nej
Åtgärdsprogram (för enskild elev)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuell utvecklingsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuell studieplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Protokoll/ beslut vid elevvårdskonferens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I elevvårdsärende eller utredning om stödinsats (ej protokoll vid elevvårdskonferens)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I mobbningsituationer e.d. (t.ex. "elevkontrakt", individuell handlingsplan)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid disciplinära åtgärder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Underlag för utvecklingssamtal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information till elev/förälder i samband med utvecklingssamtal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Betygsunderlag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Omdömen om elever som inte når målen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Löpande noteringar om elever i den dagliga verksamheten (ej elevvårdsärenden)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Portfoliometoden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brev/skrivelser från enskilda (elever, föräldrar m.m.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brev/skrivelser från myndigheter (socialnämnd m.m.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat:				
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

B. Registrering och diarieföring

Utredningen är intresserad av att få en överblick av i vilken utsträckning de handlingar som ingår i den förekommande dokumentationen förtecknas eller på annat sätt diarieförs i löpande register och om dessa register i så fall anses vara offentliga, dvs. att allmänheten kan få se dem utan att någon sekretessprövning först måste göras. Utredningen vill därför veta hur nedanstående dokumentation hanteras av dig.

Skriftlig dokumentation	Diarieförs?		Offentligt register?		Ej aktuellt i min verksamhet
	Ja	Nej	Ja	Nej	
Åtgärdsprogram (för enskild elev)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuell utvecklingsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuell studieplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Protokoll/ beslut vid elevvårdskonferens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I elevvårdsärende eller utredning om stödinsats (ej protokoll vid elevvårdskonferens)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I mobbningsituationer e.d. (t.ex. "elevkontrakt", individuell handlingsplan)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid disciplinära åtgärder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Underlag för utvecklingssamtal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information till elev/förälder i samband med utvecklingssamtal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Betygsunderlag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Omdömen om elever som inte når målen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Löpande noteringar om elever i den dagliga verksamheten (ej elevvårdsärenden)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Portfoliometoden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brev/skrivelser från enskilda (elever, föräldrar m.m.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brev/skrivelser från myndigheter (socialnämnd. m.m.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C. Bevarande och gallring

Utredningen vill ha information om du arkiverar/sparar nedanstående dokumentation eller om den gallras/förstörs när den inte längre behövs för din verksamhet.

Skriftlig dokumentation	Arkiveras/ sparas?	Gallras/ förstörs?	Ej aktuellt i min verksamhet
Åtgärdsprogram (för enskild elev)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuell utvecklingsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuell studieplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Protokoll/ beslut vid elevvårdskonferens	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I elevvårdsärende eller utredning om stödinsats (ej protokoll vid elevvårdskonferens)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I mobbningsituationer e.d. (t.ex. "elevkontrakt", individuell handlingsplan)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid disciplinära åtgärder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Underlag för utvecklingssamtal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information till elev/förälder i samband med utvecklingssamtal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Betygsunderlag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Omdömen om elever som inte når målen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Löpande noteringar om elever i den dagliga verksamheten (ej elevvårdsärenden)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Portfoliomethoden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brev/skrivelser från enskilda (elever, föräldrar m.m.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Brev/skrivelser från myndigheter (socialnämnd m.m.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat:			
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

D. Kunskap om offentlighet och sekretess

De bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen som reglerar om uppgifter i allmänna handlingar är offentliga eller sekretessbelagda är komplexa och kan vara svårtillämpade. Utredningen vill därför veta om du anser dig ha tillräcklig kunskap om gällande regler och om du upplever att det förekommer praktiska problem vid bedömningen av om handlingar får lämnas ut eller om uppgifter på annat sätt, t.ex. muntligen, får röjas för andra.

Min kunskap om offentlighet och sekretess är...	Begränsad <input type="checkbox"/>	Tillräcklig <input type="checkbox"/>	God <input type="checkbox"/>
Jag får förfrågningar från utomstående om att få ut handlingar...	Aldrig <input type="checkbox"/>	Sällan <input type="checkbox"/>	Ofta <input type="checkbox"/>
Jag upplever vid dessa tillfällen att problem med om handlingar får lämnas ut eller inte uppstår...	Aldrig <input type="checkbox"/>	Sällan <input type="checkbox"/>	Ofta <input type="checkbox"/>
Jag upplever att sekretess utgör ett hinder för nödvändigt samarbete mellan olika yrkeskategorier inom skolan...	Aldrig <input type="checkbox"/>	Sällan <input type="checkbox"/>	Ofta <input type="checkbox"/>



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2003-06-03

**Utredningen om offentlighet
och sekretess i skolan**

(U 2002:10)

*Sekretariat**Peder Liljeqvist**Tel. 040 – 35 57 96**E-post: peder.liljeqvist@hsb.dom.se*

Till

Kommunens
skolchef eller
motsvarande
förvaltningschef

Förfrågan om dokumentation i skolan

Regeringen beslutade den 10 oktober 2002 (direktiv 2002:130) att tillkalla en särskild utredare för att bl.a. kartlägga den **dokumentation om enskilda elever** som förekommer i skolorna. Syftet med kartläggningen är att utredningen skall kunna analysera dokumentationens offentlighetsrättsliga status, dvs. om handlingarna är allmänna och om de i så fall är offentliga eller kan omfattas av sekretess. Mot bakgrund av denna analys skall utredningen sedan göra en översyn av de nu gällande sekretessreglerna.

I regeringens direktiv framhålls att den ökade användningen av dokumentation om enskilda elevers studieresultat och personliga utveckling i skolan har betydelse i ett sekretesssammanhang. Som exempel nämns åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd, skriftliga omdömen för elever som inte når målen och skriftlig information i samband med utvecklingssamtal.

Som ett led i kartläggningen behöver utredningen få konkret information om förekommande dokumentation avseende enskilda elever från de skilda personalkategorier som arbetar i skolan (skolhälsovården ingår inte). Ett urval av skolor på grundskole- och gymnasienivå har därför gjorts och dessa skolor har fått frågeformulär

att besvara för att säkerställa att utredningen får en samlad och så korrekt bild som möjligt av hur situationen ser ut.

Utöver information från rektorer, elevvårdspersonal och klassföreståndare m.m., behöver utredningen också få en övergripande bild av om **kommunerna har särskilda regler om eller anvisningar för vilken dokumentation som skall föras i skolorna och hur denna skall hanteras (diarieföring, gallring m.m.)** samt i förekommande fall en översiktlig beskrivning av dessa regler eller anvisningar. Därför har också, vid sidan av olika skolor, ett urval av kommuner gjorts och det vore värdefullt om utredningen kunde få skriftlig information av dig som företrädare för kommunens skolförvaltning.

Med hänsyn till den relativt korta tid som utredningen har på sig (sluttid är i direktiven satt till den 1 september 2003), är det av stor vikt att informationen erhålls så snart som möjligt och **senast den 15 april 2003**. För att utredningen enkelt skall kunna särskilja svaren vore det bra om de sändes på eller tillsammans med den **bifogade svarsblanketten**. Tack på förhand.

Materialet skickas till:

Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan
Att. Peder Liljeqvist
Regeringskansliets utredningsavdelning
Box 187
201 21 Malmö

Med vänliga hälsningar

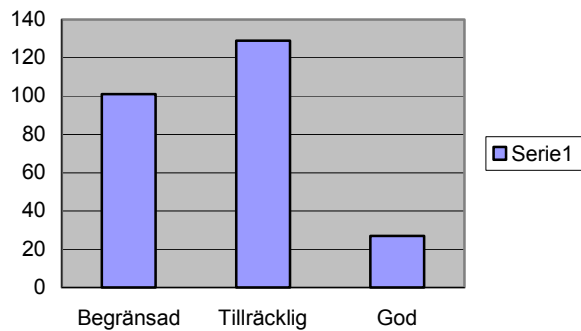
Annika Sandström
Särskild utredare

Peder Liljeqvist
Sekreterare

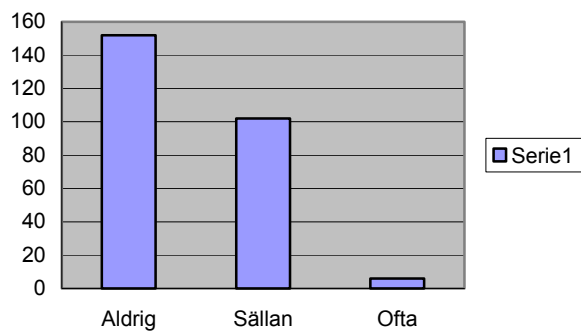
Diagram över enkätsvar

Nedanstående fyra diagram visar det sammantagna svarsutfallet på frågorna om sekretess i frågeformulärets del D "Kunskaper om offentlighet och sekretess" (se bilaga 3). Av respektive diagram framgår hur många av de tillfrågade som besvarat den aktuella frågan och hur svaren fördelar sig på de olika svarsalternativen.

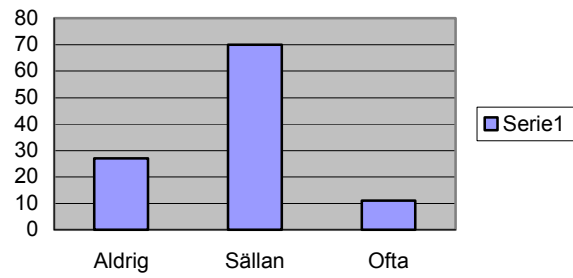
Min kunskap om offentlighet och sekretess är...



Jag får förfrågningar från utomstående om att få ut handlingar...



Jag upplever vid dessa tillfällen att problem med om handlingar får lämnas ut eller inte uppstår...



Jag upplever att sekretess utgör ett hinder för nödvändigt samarbete mellan olika yrkeskategorier inom skolan...

