

## 6 Vissa grundläggande principer i den nya skollagen

### 6.1 Sveriges internationella åtaganden och EG-rättsliga regler på skolområdet

Vissa grundläggande principer i den nya skollagen kan härledas till internationella åtaganden och EG-rättsliga regler på skolområdet. Avsnittet inleds därför med en översiktlig redogörelse för dessa. Översikten inte är uttömmande och vissa av de åtaganden som redovisas här kommer att beröras även i senare avsnitt i samband med att olika sakfrågor behandlas.

#### 6.1.1 Deklarationer/konventioner upprättade av FN eller FN:s fackorgan

*FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna* tar sikte på att skydda dels individuella rättigheter såsom rätten för envar till liv, frihet och personlig säkerhet, dels offentliga fri- och rättigheter, t.ex. åsikts- och yttrandefrihet och dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Till de senare rättigheterna räknas bl.a. rätten till undervisning. Konventionen är inte juridiskt bindande utan får snarast ses som ett etiskt och moraliskt förpliktande dokument. Trots dess icke-bindande karaktär har den haft stor betydelse och påverkat innehållet i den allmänna folkrätten.

Artikel 26 i deklarationen, som bl.a. slår fast rätten till undervisning för envar, att undervisning skall vara kostnadsfri åtminstone på de elementära och grundläggande stadierna samt att den elementära undervisningen skall vara obligatorisk, utgör bakgrunden till flera bestämmelser om rätt till undervisning i olika konventioner.

Som en del av FN:s system för skydd av och bistånd till flyktingar ingår *konventionen angående flyktingars rättsliga ställning* (SÖ 1954:55). Artikel 22 i konventionen behandlar flyktingars rätt

till offentlig undervisning. Enligt denna artikel förpliktas staten att tillerkänna en flykting samma behandling som statens egna medborgare i fråga om grundläggande undervisning. Vad gäller annan undervisning än grundläggande undervisning skall staten tillerkänna flyktingen en så förmånlig behandling som möjligt och i vart fall inte sämre än som under motsvarande förhållanden tillkommer utlänningar i allmänhet.

Inom UNESCO:s ram utarbetades *konventionen mot diskriminering inom undervisningen* (SÖ 1989:6, nytryck) som antogs 1960. Enligt artikel 3 i denna konvention förbinder sig staterna bl.a. att upphäva varje författningsbestämmelse eller förvaltningspraxis som innebär diskriminering inom undervisningen och att ge utländska medborgare bosatta inom deras territorium samma tillgång till undervisning som de egna medborgarna. I artikel 4 åtar sig staterna bl.a. att formulera, utveckla och tillämpa en nationell politik som, genom metoder avpassade efter omständigheterna och den nationella sedvänjan, syftar till att främja likhet med avseende på möjligheter och behandling i fråga om undervisning och särskilt att bl.a. göra den grundläggande skolundervisningen avgiftsfri och obligatorisk; göra undervisningen på gymnasienivå i dess olika former allmänt utbredd och tillgänglig för alla; göra högre undervisning lika tillgänglig för alla på grundval av individuell förmåga; tillse att den i lag föreskrivna skolplikten efterlevs av alla.

*Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* (SÖ 1971:41) innehåller bestämmelser som är avsedda att garantera envar vissa minimirättigheter i ekonomiskt, socialt och kulturellt hänseende. Konventionen har karaktären av en målsättningskonvention. Staterna skall enligt artikel 2 till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa att de i konventionen inskrivna rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet genom alla därtill ägnade medel. Detta skall i första hand ske genom åtgärder på lagstiftningens område. Artikel 13 behandlar utbildning. Enligt denna artikel åtar sig staterna bl.a. att grundskoleundervisning skall vara obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla, att den undervisning i olika former som följer efter grundskolan skall göras allmänt tillgänglig och åtkomlig för alla genom varje därtill ägnat medel och då i synnerhet genom det successiva införandet av kostnadsfri undervisning.

Vidare förpliktar sig staterna att respektera föräldrars rätt att för sina barn välja andra skolor än dem som inrättats av offentlig myndighet, såvida läroplanerna täcker det som från det allmännas sida

kan ha föreskrivits eller godkänts som minimistandard, ävensom deras frihet att tillförsäkra sina barn den religiösa och moraliska uppfostran som står i överensstämmelse med deras egen övertygelse.

*Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter* (SÖ 1971:42) innehåller bestämmelser avsedda att bereda envar skydd för vissa grundläggande medborgerliga och politiska rättigheter. I konventionens artikel 18, som behandlar skyddet för religionsfriheten, stadgas bl.a. om föräldrars rätt att tillförsäkra sin barn den religiösa och moraliska uppfostran som överensstämmer med deras egen övertygelse.

Den av FN:s fackorgan ILO antagna *konventionen (nr 142) om yrkesvägledning och yrkesutbildning vid utvecklingen av mänskliga resurser* (SÖ 1976:61) innehåller bestämmelser rörande yrkesvägledning och yrkesutbildning. Genom konventionen förpliktas medlemsstaterna bl.a. att gradvis bygga ut sina system för yrkesvägledning och yrkesutbildning.

FN:s generalförsamling antog 1979 *konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor* (SÖ 1980:8). I konventionens artikel 10, som tar sikte på utbildningsområdet, åläggs staterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor för att tillförsäkra dem samma rättigheter som män när det gäller utbildning. I artikeln uppräknas i ett antal punkter vissa förhållanden som därvid särskilt skall säkerställas.

*FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)* (SÖ 1990:20) antogs 1989 av FN:s generalförsamling. Barnkonventionens inledning speglar de principer om mänskliga rättigheter som formulerats i olika konventioner och deklarationer upprättade av FN. I artikel 1 slås fast att med barn avses varje människa under 18 år om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

Konventionen innehåller fyra grundläggande principer som skall vara styrande för tolkningen av övriga artiklar i konventionen, men som också har en egen självständig betydelse. Dessa principer är förbud mot diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) och rätten att uttrycka sina åsikter (artikel 12).

Genom artikel 4 i konventionen förbinder sig staterna att vidta alla lämpliga åtgärder, bl.a. lagstiftningsåtgärder, för att genomföra de rättigheter som konventionen ger. Rättigheterna i barnkonventionen har delvis olika karaktär. Vissa är absoluta och skall förverk-

ligas omgående av alla stater oavsett utvecklingsnivå. Dit hör de rättigheter som kan hänföras till kategorin medborgerliga och politiska rättigheter. Förverkligandet av de rättigheter som räknas till de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är däremot beroende av de enskilda staternas resurser. Sådana åtgärder skall staten vidta ”till det yttersta av sina tillgängliga resurser”. Till den senare kategorin rättigheter hör bl.a. rätten till barnomsorg (artikel 18.3) och utbildning (artiklarna 28 och 29). Likaså hör hit barnets rätt till kultur, till vila och fritid, lek och rekreation samt rätt att delta i det kulturella och konstnärliga livet (artikel 31). Barnkonventionen innehåller härutöver rättigheter som ger barnet särskilt skydd mot övergrepp och utnyttjande.

Av artikel 18 framgår bl.a. att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbete föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg de är berättigade till. I artikel 28 erkänns till att börja med barnets rätt till utbildning. Vidare stadgas att i syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter skall konventionsstaterna särskilt

- a) göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla,
- b) uppmuntra olika former av undervisning som följer efter grundutbildningen, innefattande såväl allmän utbildning som yrkesutbildning, göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov,
- c) göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga genom varje lämpligt medel,
- d) göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn, samt
- e) vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.

Vidare skall konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med konventionen.

Artikel 29 anger att syftet med barnets utbildning är att utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga; utveckla respekt för de mänskliga rättighe-

terna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställs i FN:s stadga; utveckla respekt för barnens föräldrar, för barnens egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen; förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar; utveckla respekt för naturmiljön.

Artikel 2 innehåller också en bestämmelse om rätt för enskilda och organisationer att inrätta och driva utbildningsanstalter.

En parlamentarisk kommitté, Barnkommittén, har haft till uppgift att klarlägga hur barnkonventionens anda och innebörd kommer till uttryck i svensk lagstiftning och praxis. Kommittén har redovisat sitt uppdrag i betänkandet (SOU 1997:116) Barnets bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige.

### 6.1.2 FN:s standardregler och Salamancadeklarationen

FN:s generalförsamling antog 1993 enhälligt *FN:s standardregler* om delaktighet och jämlikhet för människor med funktionshinder inom samhällets alla områden. Reglerna är inte juridiskt bindande. För Sveriges del har standardreglerna varit utgångspunkten för den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. I standardreglerna (regel 6) fastslås att staterna skall erkänna principen om lika möjligheter till utbildning för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder och att den skall vara integrerad med ordinarie utbildning. Specialundervisning kan i vissa fall övervägas för att tillgodose behovet av utbildning, men målet är då att förbereda för en undervisning i det ordinarie skolsystemet.

Staterna skall enligt standardreglerna ha en klart uttalad policy och tillåta flexibilitet, utbyggnad och anpassning av läroplanen. Staterna skall se till att det finns undervisningsmaterial av god kvalitet och fortlöpande utbildning av lärare och specialpedagoger. Vidare skall centralt utformade handlingsprogram uppmuntra kommunerna att utnyttja och utveckla sina resurser så att undervisning kan ges nära hemmet.

I *Salamancadeklarationen* om principer, inriktning och praxis vid undervisning av elever i behov av särskilt stöd betonas att skolorna

skall ge plats för alla barn oavsett deras fysiska, intellektuella, sociala, emotionella, språkliga eller andra förutsättningar. Deklarationen antogs av den internationella konferensen om specialundervisning som 1994 arrangerades av Unesco och Spaniens utbildnings- och vetenskapsministerium. Den uttrycker uppfattningar hos deltagarna i konferensen men har ingen rättsligt tvingande innebörd. Elever i behov av särskilt stöd skall, enligt deklarationen, ha tillgång till ordinarie skolor som, inom en pedagogik som sätter barnet i centrum, tillgodoser deras behov. Vidare konstateras att skolor med denna integrationsinriktning är det effektivaste sättet att bekämpa diskriminerande attityder, att skapa en välkomnande närmiljö, att bygga ett integrerat samhälle och att åstadkomma skolundervisning för alla.

### 6.1.3 Konventioner upprättade av Europarådet

*Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)* (SÖ 1952:35) antogs 1950. Konventionens materiella regler har utvidgats genom fyra tilläggsprotokoll. Sedan den 1 januari 1995 är konventionen och tilläggsprotokoll införlivade i den svenska nationella rätten (se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Europakonventionen innehåller ett mer effektivt kontrollsystem för övervakning av konventionens efterlevnad än övriga internationella konventioner, bl.a. eftersom kränkningarna kan prövas vid en särskild domstol vars beslut blir bindande för berörd medlemsstat. Enligt den ordning som gällde fram till den 1 november 1998 skedde prövningar av påstådda kränkningar av den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Dessa båda kontrollorgan är numera ersatta med en domstol, europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

I detta sammanhang är främst två artiklar i Europakonventionen jämte tilläggsprotokoll av intresse, nämligen den som rör rätten till undervisning respektive den som gäller rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter.

Rätten till undervisning regleras i första tilläggsprotokollet till konventionen.

## Artikel 2 – Rätt till undervisning

Ingen får förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

I konventionens artikel 6 regleras rätten till domstolsprövning. Av denna artikel framgår att envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

*Den europeiska sociala stadgan* (SÖ 1962:57) innehåller bestämmelser som grovt kan indelas i kategorierna skydd avseende arbete, socialt skydd samt skydd rörande områden utanför arbetsmiljön (bl.a. rättigheter för barn och familjer). Vad gäller utbildning innehåller stadgan bestämmelser om yrkesvägledning och yrkesutbildning (artiklarna 9 och 10). Stadgans rättigheter har utvidgats genom tilläggsprotokoll. Under 1990-talet har vidare stadgan genomgått en revision. Vid revideringen har tillagts ytterligare rättigheter. Bl.a. förpliktar sig staterna att främja och möjliggöra undervisning för migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar i den mottagande statens nationella språk och att främja och så långt som möjligt underlätta undervisningen i den migrerande arbetstagarens modersmål. 1998 ratificerade Sverige den reviderade stadgan som trädde i kraft den 1 juli 1999.

*Den europeiska konventionen om migrerande arbetares rättsställning* (SÖ 1978:5) har till syfte att reglera utländska arbetstagares och deras familjemedlemmars rättigheter i en rad avseenden. I artikel 14 föreskrivs bl.a. att migrerande arbetare och medlemmar av deras familjer skall på samma grundval och villkor som inhemska arbetstagare vara berättigade till allmän undervisning, yrkesutbildning och omskolning och skall beviljas tillträde till högre undervisning enligt de allmänna bestämmelser som gäller för inträde i respektive institutioner i mottagarstaten. För att underlätta inträdet i allmänna skolor, yrkesskolor och yrkesutbildning skall mottagarstaten för migrerande arbetstagare och medlemmar av deras familjer underlätta undervisningen i landets språk.

En konvention som inte direkt berör utbildningsområdet men som ändå är av intresse är *Europakonventionen om kommunal självstyrelse* (SÖ 1989:34). Konventionen, som syftar till att stärka

och trygga den kommunala självstyrelsen i Europa, lägger fast vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Med kommunal självstyrelse förstås enligt artikel 3 bl.a. kommunens rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. Konventionen behandlar bl.a. kommuners organisation, administrativ tillsyn över kommunerna, deras ekonomiska resurser och principer om rättsskydd för den kommunala självstyrelsen.

*Konventionen om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen SÖ 2000:2) och europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (minoritetsspråkskonventionen SÖ 2000:3).* Ramkonventionen är uppbyggd som en principdeklaration och omfattar bestämmelser om skydd för språk samt skydd och stöd för minoritetskulturer, traditioner, kulturarv och religion. Den innehåller inte någon definition på en nationell minoritet vilket medför att de ratificerande staterna själva kan avgöra vad som kännetecknar en nationell minoritet. De nationella minoriteter som Sverige förklarat sig erkänna är samer, sverigefinnar, tornedalingar, romer och judar.

Av konventionens artiklar 12–14, vilka avser utbildningsområdet, följer att staterna bl.a. skall vidta åtgärder för att i utbildningen främja kunskap om de nationella minoriteternas kultur, historia, språk och religion. Staterna skall vidare främja lika möjligheter till utbildning på alla nivåer för personer som tillhör nationella minoriteter samt erkänna att personer som tillhör en nationell minoritet har rätt att inrätta och sköta sina egna privata utbildningsanstalter. Utövandet av sistnämnda rättighet skall inte medföra något finansiellt åtagande för parterna.

Minoritetsspråkskonventionen är uppbyggd så att de ratificerande staterna får en viss frihet att välja vilka av artiklarna i konventionen man vill anta samt vilken ambitionsnivå man vill ha.

Konventionen innehåller bestämmelser om vilka kriterier som ligger till grund för att ett språk skall behandlas som minoritetsspråk. De språk som för Sveriges vidkommande skall omfattas av konventionen är samiska (alla språkformer av samiska), finska, meänkieli (tornedalsfinska), romani chib (alla språkformer av romani chib) och jiddish. Av dessa uppfyller samiska, finska och meänkieli kravet på historisk geografisk bas.

Efter förslag i propositionen Nationella minoriteter i Sverige (prop. 1998/99:143) vari dessa konventioner behandlades har

införts en rätt för enskilda att använda samiska, finska, meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar i de geografiska områden där språken använts av hävd och fortfarande används i tillräcklig utsträckning genom *lagen (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar och lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar*. Rätten gäller inom de områden som i nämnda lagar angivits som förvaltningsområde för respektive minoritetsspråk. I nämnda lagar stadgas även om en skyldighet för kommunerna i förvaltningsområdena för samiska, finska och meänkieli att ge föräldrar möjlighet att placera sina barn i förskoleverksamhet där hela eller delar av verksamheten bedrivs på dessa språk.

#### 6.1.4 EG-rätten

Sveriges medlemskap i EU innebär att Sverige är skyldig att följa de regler som gäller inom EU.

Av betydelse på skolområdet är rådets förordning (68/1612/EEG) om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Där föreskrivs bl.a. att barn till en medborgare i en medlemsstat som är eller varit anställd i en annan medlemsstat skall ha tillträde till denna stats allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat, om barnen bor där. Medlemsstaterna skall vidare främja alla bemödanden att göra det möjligt för dessa barn att delta i utbildningen under bästa möjliga förhållanden.

Vidare har rådet utfärdat två generella direktiv om ömsesidigt erkännande av examens- och kompetensbevis för yrken som omfattar viss utbildning, *direktiv (89/48EEG) och direktiv (92/51EEG)*. Enligt dessa direktiv får ett värdlands myndigheter med hänvisning till otillräckliga kvalifikationer inte vägra medborgare i annan medlemsstat tillstånd att utöva ett reglerat yrke på samma villkor som gäller för dess egna medborgare (artikel 3 i båda direktiven).

Ett annat direktiv som utfärdats för att garantera den fria rörligheten är rådets *direktiv (77/486/EEG) om undervisning av barn till migrerande arbetstagare*.

Direktivet gäller barn som är skolpliktiga enligt värdlandets lagar och för vilka arbetstagare som är medborgare i annan stat har för-

sörjningsplikt. Barnet skall vidare vara bosatt inom den medlemsstats territorium där denne medborgare har eller har haft anställning. Medlemsstaterna åläggs att, i enlighet med sina nationella förhållanden och rättssystem, vidta lämpliga åtgärder för att se till att det första mottagandet underlättas genom att erbjuda barnen fri introduktionsutbildning, däribland särskilt undervisning i det officiella språket i värdlandet. Värdlandet åläggs också att i samarbete med ursprungsländerna vidta lämpliga åtgärder för att främja undervisningen i hemspråket och i ursprungslandets kultur för barnen ifråga.

### 6.1.5 Vissa nordiska överenskommelser

För att främja utbyte av lärare mellan de olika länderna har bl.a. tre avtal om gemensam nordisk arbetsmarknad för vissa kategorier av lärare träffats mellan de nordiska länderna.

- Överenskommelsen den 3 mars 1982 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om gemensam nordisk arbetsmarknad för klasslärare i grundskolan (SÖ 1982:92).
- Avtal den 29 september 1986 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om gemensam nordisk arbetsmarknad för ämneslärare och lärare i praktisk-estetiska ämnen i gymnasieskolan (SÖ1986:68).
- Avtal den 29 september 1986 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om gemensam nordisk arbetsmarknad för ämneslärare, lärare i praktisk-estetiska ämnen och speciallärare i grundskolan (SÖ 1986:67).

Härutöver finns ytterligare ett avtal av något mer generell karaktär för att främja rörelsefriheten i de nordiska länderna nämligen överenskommelsen den 24 oktober 1990 om gemensam nordisk arbetsmarknad för personer som genomgått en behörighetsgivande högre utbildning omfattande minst tre års studier (SÖ 1991:47).

Slutligen finns också överenskommelsen den 4 mars 1992 om nordisk utbildningssamarbete på gymnasial nivå (SÖ 1993:8). Denna överenskommelse förpliktar Sverige bl.a. att ge personer med fast bosättning i ett annat nordiskt land tillgång till lagreglerad gymnasieundervisning på samma villkor som landets egna medbor-

gare. Betalning för skolplatserna kan inte krävas från elevens hemland.

## 6.2 Barnperspektivet i skollagen

**Kommitténs förslag:** I skollagen införs en bestämmelse som föreskriver att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Vidare införs en bestämmelse som anger dels att när en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning så långt som möjligt klarläggas, dels att hänsyn därvid skall tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

### 6.2.1 Inledning

I det svenska rättssystemet är barnets bästa utgångspunkten för all lagstiftning som rör barn. Denna princip har traditionellt kommit till uttryck framförallt i lagstiftningen på familjerättens område.

Principen om barnets bästa är också en av grundprinciperna i barnkonventionen och utgör, tillsammans med en annan av konventionens grundpelare, principen om barnets rätt att komma till tals, fundamenten i begreppet barnperspektivet.

Bestämmelsen om *barnets bästa* återfinns i artikel 3 i barnkonventionen. Där slås fast att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Principen gäller åtgärder som vidtas av offentliga organ liksom av privata organisationer. Den kan härledas ur två grundläggande tankar som båda har satt sina spår i konventionen: Att barn har fullt och lika människovärde och alltså inte är mindre värda än vuxna och att barn är sårbara och behöver särskilt stöd och skydd.

*Barns rätt att komma till tals* regleras i artikel 12, vari stadgas att alla barn skall ha rätt att uttrycka sin mening i alla frågor som rör barnet och att barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Sverige har ratificerat barnkonventionen 1990 utan att förbehåll gjorts på någon punkt. Anslutningen till konventionen innebär att Sverige åtagit sig att se till att konventionens rättigheter för barn verkligen genomförs.

I samband med att riksdagen 1995 avvisade ett förslag om inkorporering av barnkonventionen, dvs. att göra konventionen till svensk lag, uttalade riksdagen att det dock var nödvändigt med en fortlöpande kontroll och anpassning av svensk lagstiftning och tillämpning.

Under senare tid har lagändringar genomförts, bl.a. i reglerna om vårdnad i föräldrabalken, vilka medfört en starkare ställning för barnet. Vidare har utlänningslagen tillförts ett barnperspektiv i form av en portalbestämmelse med den lydelsen att hänsynen till barnets bästa särskilt skall beaktas i beslutsfattandet. Även nyligen genomförda ändringar i kriminallagstiftningen tydliggör hänsynen till barnets bästa. Uttryckliga bestämmelser om barns bästa och barns rätt att komma till tals har också införts i socialtjänstlagen.

I propositionen Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop.1997/98:182) anges bl.a. följande.

Sverige står inför nya utmaningar i arbetet att ytterligare stärka barnets rättigheter som samhällsmedborgare och brukare. En förutsättning för detta arbete är att alla beslut som rör barn genomsyras av ett barnperspektiv. Barnkonventionens budskap kan sammanfattas i tre ord: Barn skall respekteras. Respekten för barnets fulla människovärde och integritet bildar utgångspunkten för det barnperspektiv som barnkonventionen ger uttryck för. Vuxna skall se barnet, sträva efter att förstå det och vidta åtgärder som bedöms vara till barnets bästa. Vuxna skall lyssna till barnet och respektera det som en individ med egna rättigheter och uppfattningar.

### 6.2.2 Principen om barnets bästa (artikel 3)

Under arbetet med utformningen av barnkonventionens bestämmelse om barnets bästa diskuterades olika formuleringar men man stannade för en bred och något vagare formulering framför en tydligare och snävare. Bestämmelsen formulerades som en portalparagraf och barnets bästa är därigenom ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till.

Den FN-kommitté som övervakar barnkonventionens efterlevnad har framhållit att en av de viktigaste dimensionerna av principen om barnets bästa är att det i varje beslut som berör ett eller flera barn måste göras en förhandsprövning. Konsekvenserna av olika beslutsalternativ för barnet eller barnen bör bedömas innan beslutet fattas.

Barnkommittén anger i sitt betänkande Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) att det faktum att barnets bästa alltid skall beaktas innebär att beslut på olika nivåer kan komma att innehålla två ställningstaganden, dels en bedömning av vad som faktiskt är barnets bästa, dels en avvägning mot andra intressen. I situationer där barnets bästa vägs mot andra intressen skall barnets bästa vara en tungt vägande faktor. I barnkonventionen ges dock ingen direkt vägledning för hur tungt barnets bästa skall väga. Barnets bästa kan komma i motsättning till ett mer övergripande samhällsintresse eller till andra gruppers behov och intressen.

I ovannämnda proposition Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige anförs att barnets bästa alltid skall beaktas i beslutsfattandet. Konventionen kräver inte att barnets bästa alltid skall vara utslagsgivande, men barnets bästa skall alltid ligga med och väga tungt i vågskålen. I de fall andra intressen tillåts väga tyngre, krävs att beslutande myndigheter kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen i det enskilda fallet har gjorts. Enligt propositionen bör därför beslutande myndigheter så långt som möjligt ha försäkrat sig om att barnets bästa har kommit med i avvägningen och redovisats i beslutsprocessen. Besluten måste med andra ord innefatta ett barnperspektiv.

Frågan om *vad som är barnets bästa* diskuterades inte under utarbetandet av barnkonventionen. FN-kommittén har inte heller diskuterat kriterier för hur barnets bästa skall bedömas generellt. Där emot har FN-kommittén i skilda slutsatser lagt vikt vid att konventionen ses som en helhet och att vid bedömningen av barnets bästa skall särskilt hänsyn tas till icke-diskrimineringsprincipen (artikel 2), barnets rätt till utveckling (artikel 6) och barnets rätt att komma till tals (artikel 12). Genom att hänvisa till barnets rätt att komma till tals indikerar även FN-kommittén hur man kan gå till väga för att bedöma barnets bästa, nämligen att man kan tala med barnet.

Barnkommittén redovisar i sitt betänkande den engelske familjerättsexperten John Eekelaars uppfattning om hur man kan komma fram till vad som är barnets bästa. Enligt Eekelaar finns det två sätt att avgöra vad som är barnets bästa. Det ena är att beslutsfattare på olika nivåer gör bedömningar om vad som grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet. Det handlar om att skaffa sig kunskap om barn eller inhämta sådan från experter. Det andra sättet är att det berörda barnet tillåts ge uttryck för sin uppfattning om vad som är dess bästa. Detta förutsätter att barnet vistas i en trygg miljö där

det inte påverkas för mycket av någon enskild vuxen. Det bästa underlaget får man enligt Eekelaar genom att kombinera dessa två sätt.

Barnkommittén berör även den konflikt som kan uppkomma till följd av att artikel 3 innehåller två aspekter, en kollektiv och en individuell aspekt. Vid alla åtgärder som rör *barn* skall *barnets* bästa komma i främsta rummet. Denna konflikt torde inte vara ovanlig i skolans värld.

De två nivåer som omfattas av artikeln kan i vissa situationer vara ett dilemma t.ex. i frågor som rör kvantitet och kvalitet där barns bästa kan komma i konflikt med barnets bästa. Eller annorlunda uttryckt: Är det bättre för barn att en verksamhet omfattar samtliga barn än att verksamheten begränsas till ett mindre antal för att kunna hålla hög kvalitet? Skall barnets bästa avgöras av kvantiteten eller kvaliteten i verksamheten? Den egyptiska professorn Adel Azer beskriver i en artikel hur bristen på skolbyggnader och lärarresurser försatte den egyptiske regeringen i ett sådant dilemma. Frågan som kom att ställas var om det var bättre att hälften av eleverna fick undervisning på heltid eller om skolans resurser skulle användas i skift så att alla elever fick undervisning halva dagarna.

Principen om barnets bästa såsom den är formulerad ger inte direkt vägledning i sådana dilemman. Däremot kan konventionen som helhet, om artikel 3 ses i relation till andra artiklar, ge vägledning. ... Tar man det egyptiska exemplet och utgår enbart från artikel 3 kan både ett beslut om att hälften av barnen skall få undervisning hela dagarna och ett beslut om att alla barn skall få undervisning halva dagarna legitimeras utifrån principen om barnets bästa. Tolkas artikel 3 tillsammans med artikel 2 om icke-diskriminering och artikel 28 ger konventionen däremot vägledning. I artikel 28 betonas på ett flertal ställen att utbildningen skall omfatta alla och att detta är överordnat. ... Konventionen ger således tydligt besked om att undervisning skall göras tillgänglig för alla barn. I den mån resurser saknas för att ge barnen en fullvärdig utbildning skall denna rättighet förverkligas "gradvis".

### 6.2.3 Principen om barns rätt att komma till tals (artikel 12)

Enligt barnkonventionen är det barnets absoluta rättighet att få komma till tals i alla frågor som berör barnet. Konventionen ställer inte upp någon begränsning i förhållande till barnets ålder eller till nyttan av vad barnet säger.

Barnombudsmannen framhåller i en publikation, *Ett steg framåt – en handbok om barnkonventionen för kommuner och landsting*, att barnkonventionens artikel 3 om barnets bästa i främsta rummet

och artikel 12 om barnets rätt att säga sin mening är fundamenten i begreppet barnperspektiv. Dessa båda artiklar måste ses i samspel med varandra och först då kan barnets eget perspektiv bli tydliggjort. Att fatta beslut som skall vara till barns och ungdomars bästa är i princip ogörligt om de inte själva fått tillfälle att framföra sina åsikter.

I nyssnämnda proposition anfördes beträffande artikel 12 i barnkonventionen bl.a. följande.

Artikel 12 är barnkonventionens demokratiartikel. Barnet skall ses som en samhällsmedborgare, en individ med rätt att själv uttrycka sina åsikter. Det finns ingen nedre åldersgräns för när barnet skall ha rätt att delta och fritt uttrycka sina åsikter. Rätten skall tillförsäkras det barn "som är i stånd att uttrycka sina egna åsikter". Barnet skall inte bara ha rätt att uttrycka sina åsikter utan åsikterna skall också tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Rätten att bilda åsikter, uttrycka dessa och bli hört tillfaller alla barn utan diskriminering. Ett barns språk eller funktionshinder får inte hindra att barnet får sin rätt erkänd. Det centrala i yttrandefriheten är att kunna meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Regeringen uttalade vidare att förverkligandet av barnkonventionen är en ständigt pågående process som måste hållas levande. Arbetet med att förankra det synsätt som genomsyrar barnkonventionen är långsiktigt. Det handlar enligt regeringen om att ändra attityder, förhållningssätt och arbetssätt i olika verksamheter och på olika nivåer i samhället. Det krävs därför satsningar för att höja medvetenheten hos beslutsfattare och vuxna som arbetar med barn samt hos barn och ungdomar själva.

#### **6.2.4 Barnombudsmannen**

Barnombudsmannen (BO) har framfört till kommittén att barnkonventionens artikel 3 och artikel 12 bör föras in i skollagen.

#### **6.2.5 Kommitténs överväganden**

I Skollagskommitténs direktiv anges att barnkonventionen skall beaktas och att det arbete som Barnkommittén gjort skall tillvaratas.

Den svenska lagstiftningen på skolområdet torde redan i dag ha barnets/elevens bästa som utgångspunkt. Ett flertal regler i både

skollag och andra skolförfattningar innehåller bestämmelser som i olika avseenden tar sikte på barnets bästa. Skollagen innehåller också olika bestämmelser som syftar till att ge eleverna inflytande.

Principerna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals bör emellertid enligt kommittén komma till klart uttryck i skollagen. Att barnets bästa skall beaktas vid åtgärder som rör barn och att barnets inställning så långt möjligt klarläggs och beaktas bör därför framgå av uttryckliga bestämmelser i skollagens inledande kapitel.

Utöver den här föreslagna mer allmänna bestämmelsen om barnets rätt att komma till tals föreslås enligt vad som framgår av avsnitt 9.2 ytterligare två paragrafer om elevinflytande (3 kap. 8–9 §§).

### 6.3 Lika tillgång till utbildning

**Kommitténs förslag:** Principen om lika tillgång skall även i fortsättningen slås fast i skollagen. Principen om lika tillgång gäller alla skolformer för barn och ungdomar om inte annat anges i lagen. Bestämmelsen tas in 1 kap. 7 § skollagen.

#### 6.3.1 Nuvarande reglering

Den nuvarande regleringen finns i 1 kap. 2 § första stycket skollagen.

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

Bestämmelsen infördes 1991 och omfattade då endast utbildning på grundskolenivå och gymnasienivå. När förskoleklassen bildades 1998 kom bl.a. bestämmelsen om lika tillgång att gälla även förskoleklassen. Däremot gäller bestämmelsen inte vuxenutbildningen.

Av förarbetena (prop. 1990/91:18 s. 27) framgår att allas lika tillgång till utbildning innebär mer än att alla skall ha samma formella möjligheter att få utbildning. Det ankommer på huvudmännen att utforma sitt skolväsende och sin utbildning så att inte något barn

eller någon ungdom i realiteten förhindras att få del av utbildning på grund av sitt kön, sin bostadsort eller sina sociala eller ekonomiska förhållanden. Det räcker således inte med formella möjligheter utan det skall också finnas praktiska möjligheter att få tillgång till utbildningen. Det kan enligt motiven innebära att elever som i något av dessa avseenden är missgynnade måste stödjas särskilt.

Skollagens bestämmelse har karaktär av ett diskrimineringsförbud men innebär också att huvudmännen skall utforma sitt skolväsende så att ingen hindras av de angivna skälen att ta del av utbildningen.

### 6.3.2 Kommitténs överväganden

Kommittén redovisar inledningsvis nuvarande bestämmelses tillämpning.

Den allmänna förskolan för 4–5-åringar och kommunernas möjlighet att införa maxtaxa innebär att förskolan närmar sig principen att verksamheten skall vara avgiftsfri samt tillgänglig för alla. Ett av syftena med reformen var att barnomsorgen skall komma alla barn till del och att avgifterna blir så låga att ingen utestängs (prop. 1999/2000:129 s. 8). Kommittén föreslår i avsnitt 12 att *förskolan* blir en ny skolform. Plats i förskolan för 1–3 -åringar kommer alltså vara beroende av barnets behov och vårdnadshavarnas förhållanden.

Förekomsten av avgifter och avsaknad av skjuts kan i speciella fall försvåra för ett barn att delta. I undantagsfall kan det finnas en skyldighet att vid behov erbjuda ett barn skjuts för att barnet skall få faktiska möjligheter att delta (prop. 1993/94:11). Kommittén finner med vad här anförts om avgifter och skjuts det ändå angeläget att förskolan omfattas av den bestämmelse om lika tillgång som kommittén föreslår även om bestämmelsen i alla delar inte kan gälla fullt ut. Detta framgår också av paragrafens avslutning, ”om inte annat anges i denna lag”.

Som tidigare nämnts omfattas *förskoleklassen* redan i dag av bestämmelsen om lika tillgång. Då eleverna inte har rätt till skol-skjuts kan emellertid inte heller för skoleklassen alltid kravet på lika tillgång oberoende av geografisk hemvist helt uppfyllas.

Bestämmelsen om lika tillgång har däremot en klar innebörd för *grundskolan och motsvarande utbildningar*. De är enhetliga utbild-

ningar och barnen har skolplikt. Det finns enhetliga och heltäckande bestämmelser om avgiftsfrihet. Det finns för grundskolan och grundsärskolan också föreskrifter om lokalisering, närhetsprincip samt rätt till skolskjuts för att inte försvåra för någon att på grund av sin bostadsort i realiteten ta del av utbildningen.

För de elever i grundsärskolan som behöver bo utanför föräldrahemmet gäller särskilda bestämmelser i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Specialskolan finns på ett fåtal platser i landet. Staten svarar för erforderliga resor och för tillfredsställande förhållanden för de elever som inte kan bo i det egna hemmet. Motsvarande bestämmelser finns för sameskolan.

För *gymnasieskolan och gymnasiesärskolan* med dessas differentierade utbud av utbildningar kan begreppet "lika tillgång" te sig mera problematiskt. De är dessutom skolformer som inte alla kommuner anordnar. Alla huvudmän kan inte heller anordna alla de program och inriktningar som ryms inom utbildningen. För att ändå upprätthålla allas lika rätt till utbildning har ungdomar som saknar ett visst nationellt program i sin hemkommun rätt att på lika villkor med andra ungdomar söka sådan utbildning där den anordnas (prop. 1990:91/85 s. 62). För att kompensera svårigheter att nå utbildningen på grund av bostadsort finns bestämmelser om olika former av ekonomiskt stöd. Stödet avser boende, fördyrat uppehälle och resor.

Gymnasieskolans utbildningar mot olika yrken t.ex. hantverksprogrammet och naturbruksprogrammet vållar med nuvarande reglering problem i förhållande till begreppet "lika tillgång". En elev som t.ex. vill gå hantverksprogrammets frisörutbildning kan istället erbjudas utbildning till florist i hemkommunen och därmed inte få rätt att tas emot i annan kommun på frisörutbildningen. Liknande exempel finns inom naturbruksprogrammet, t.ex. när hemkommunen erbjuder lantbruksutbildning men eleven vill gå en fiskeutbildning.

För elever i gymnasiesärskolan finns inte någon rätt att tas emot i en annan kommun om den önskade utbildningen saknas i hemkommunen.

Av intresse i sammanhanget är att nuvarande bestämmelse om lika tillgång oberoende av kön har haft praktisk betydelse i rättstillämpningen. Skolverkets föreskrifter om könskvotering till riksidrottsgymnasium har ansetts strida mot skollagen och fick därför

inte tillämpas (beslut av Skolväsendets överklagandenämnd, 2000-02-10, nr A 5).

Gymnasieskolans struktur utreds f.n. av Gymnasiekommittén.

Att *vuxenutbildningen* inte omfattas av nuvarande bestämmelse om lika tillgång har sin grund i att för vuxna finns inte samma ovillkorliga rätt till utbildning som för barn och ungdom. Vuxenutbildning skall främst erbjudas dem som erhållit minst utbildning i syfte att stärka deras ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet.

Vissa personer har rätt att delta i grundvux och sfi. Inom vuxenutbildningen saknas dock motsvarande bestämmelser om ersättning för resor och inackordering som finns för gymnasieskolan. Den geografiska hemvisten påverkar därmed tillgängligheten.

Självklart skall inte någon negativ särbehandling på grund av kön eller sociala och ekonomiska förhållanden accepteras vid antagningen av elever till det offentliga skolväsendet för vuxna. Formellt kan det dock finnas ett intresse av att ha öppningar i komvux för att av arbetsmarknadspolitiska skäl göra särskilda satsningar för visst kön. Dagens system möjliggör detta.

Frågan om huruvida vuxenutbildningen även i framtiden skall ligga utanför bestämmelsen om lika tillgång är beroende på vad departementets arbetsgrupp för vuxenutbildningen kommer fram till.

Som tidigare nämnts har bestämmelsen en karaktär av *förbud mot diskriminering*. Diskrimineringsfrågorna utreds f.n. i ett vidare sammanhang.

Sedan den 1 mars 2002 gäller lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan. Lagen har till ändamål att på högskoleområdet främja lika rättigheter för studenter och sökande och att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder (prop. (2001/02:27).

Diskrimineringsutredningen avlämnade i maj 2002 betänkandet *Ett utvidgat skydd mot diskriminering* (SOU 2002:43). Utredningen utgår från förverkligandet av två EG-direktiv som syftar till att främja likabehandling och motverka diskriminering, dels direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och dels direktivet om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet. Det föreslagna skyddet mot diskriminering inom utbildningsväsendet

gäller främst den grundläggande rätten att ta del av utbildning, dvs. rätten att få tillträde till utbildningen och också att få fullfölja den.

Skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan utreds av en i januari 2002 tillsatt parlamentarisk kommitté (En sammanhållen diskrimineringslagstiftning, Dir. 2002:11) och omfattas inte av diskrimineringsutredningens förslag.

I den nytillsatta parlamentariska kommitténs direktiv anges att en effektiv och heltäckande lagstiftning mot diskriminering är en nödvändig förutsättning för att handlingar och andra yttringar som direkt eller indirekt kränker principen om alla människors lika värde skall kunna bekämpas. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2004.

*Kommittén anser* att principen om lika tillgång även i fortsättningen skall slås fast i skollagen (1 kap. 7 §). Föreslagen bestämmelse är ett mål och en viljeinriktning som så långt möjligt skall gälla berörda skolformer. Vissa begränsningar framgår av lagen, t.ex. för förskolan och förskoleklassen. Frågan om införandet av ett förbud mot diskriminering bör enligt kommittén anstå till dess att här redovisade utredningar slutbehandlats.

## 6.4 Likvärdig utbildning

**Kommitténs förslag:** Nuvarande bestämmelser om likvärdig utbildning överförs till skollagen och tas in i 1 kap. 8 §.

### 6.4.1 Nuvarande reglering

I nuvarande skollagen 1 kap. 2 och 9 §§ anges att utbildningen inom varje skolform skall vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet. Paragraferna gäller för barn och ungdomar respektive för vuxna.

I och med riksdagens beslut med anledning av ansvarspropositionen 1990/91:18 kom ansvaret för skolans verksamhet att i väsentliga delar decentraliseras och kommunernas och andra huvudmäns ställning och beslutsbefogenheter stärktes. Jämfört med den dittills starka statliga detaljstyrningen var detta en mycket

stor förändring och en stark maktförskjutning. I det tidigare systemet med den starka centrala detaljstyrningen hade det funnits en garanti, eller snarare en förväntad garanti, för likvärdighet i själva styrsystemet. I det nya framstod det, vid en stark decentralisering av beslutsbefogenheterna, som nödvändigt att klart politiskt uttala att det offentliga skolväsendet även fortsättningsvis skulle vara likvärdigt över hela landet. Förändringen av styrningen fick inte innebära att innehållet i utbildningen blev så beroende av lokala beslut eller förhållanden att likvärdigheten skulle kunna ifrågasättas. Med detta ställningstagande, som gjordes i politisk enighet, behöll staten sina beslutsbefogenheter i fråga om utbildningarnas mål, de gemensamma och de utbildningsspecifika riktlinjerna samt den författningsreglerade styrningen.

#### 6.4.2 Kommitténs överväganden

Ansvar för en över hela landet likvärdig utbildning måste bäras gemensamt av stat och skolhuvudman. Föreskriften om likvärdig utbildning är själva grunden för ett nationellt reglerat utbildningsväsende och den bildar utgångspunkt även för en ny skollag. Den nationella likvärdigheten är också själva grunden och utgångspunkten för skolformsförordningarna, för läroplanerna, programmålen, kursplanerna och betygskriterierna och för regeringens nationella utvecklingsplaner. Principen om likvärdig utbildning varhelst den anordnas är också en central utgångspunkt för den statliga tillsynen.

En viktig aspekt av likvärdighetsprincipen är rättssäkerheten för elever och vårdnadshavare. Det är enligt kommitténs mening av stor betydelse att alla beslut av betydelse för den enskilde grundas på nationella bestämmelser och att det redan av dessa framgår av vem dessa beslut skall fattas. Kommittén ser rättssäkerheten som en av grunderna för att det statliga regelverket för skolväsendet tydligt skall utpeka var ansvar och beslutbefogenheter ligger. Rättssäkerheten som en aspekt av likvärdig utbildning kan på detta sätt värnas och stärkas genom möjligheter att i vissa fall få beslut överklagade genom förvaltningsbesvär.

De skäl som anfördes i propositionen 1990/91:18 för en lagreglering om likvärdig utbildning och den innebörd begreppet gavs delas av kommittén. Innebörden av en likvärdig utbildning behandlas numera också i läroplanerna för de obligatoriska och

frivilliga skolformerna under rubriken ”En likvärdig utbildning”. Normerna för likvärdigheten anges genom de mål som uttrycks i skollagen, läroplaner, kursplaner, program mål och betygskriterier samt genom bestämmelser om total undervisningstid, om ämnen, om krav på lärarbehörighet, om särskilt stöd och om överklagande. Bestämmelserna med krav på uppföljning och utvärdering samt kvalitetsredovisning bidrar också till att garantera likvärdigheten.

Kommittén vill dessutom framhålla att likvärdighet inte alls betyder likformig i betydelsen likadan. Som framhålls i läroplanerna innebär en likvärdig utbildning inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns också olika vägar att nå målen. Särskild uppmärksamhet måste ägnas de elever som av olika anledningar har svårighet att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig göras lika för alla. Skolan har ett särskilt ansvar för elever med olika funktionshinder. Inom de ramar som statsmakterna ger måste finnas utrymme för anpassningar av undervisningen och av organisationen av utbildningen till behoven hos olika elever och vid olika skolor.

*Kommittén föreslår* att nuvarande bestämmelser 1 kap. 2 och 9 §§ om likvärdig utbildning överförs till den nya skollagen (1 kap. 8 §).

## 6.5 Rätt till utbildning för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i landet

**Kommitténs förslag** : I skollagen införs en bestämmelse vari föreskrivs att vid tillämpning av lagen – utom såvitt gäller bestämmelser om skolplikt - skall med bosatta likställas vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i landet. Det gäller *dels* asylsökande barn och ungdomar, *dels* barn och ungdomar som har rätt till utbildning eller familjedaghem till följd av EG-rätten eller EES-avtalet eller avtalet mellan EG och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, *dels* barn och ungdomar som avses i 5 § folkbokföringslagen och som inte är folkbokförda här.

Enligt nu gällande bestämmelser i skollagen krävs för rätt till utbildning som huvudregel bosättning i landet. Samma krav gäller för rätt till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Regeringen har emellertid givits möjlighet att meddela föreskrifter om att även andra än bosatta i landet skall få tillgång till utbildning (15 kap. 5 § skollagen). Efter en lagändring 2001, se vidare nedan, har regeringens bemyndigande utsträckts till att avse även förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

### 6.5.1 Bosättningsbegreppet i skollagen

Begreppet bosatt är inte definierat i skollagen eller någon annan skolförfattning.

Enligt förarbetena (prop. 1985/86:10) till nuvarande skollag bör, liksom vid tillämpning av 1962 års skollag, som bosatt i riket räknas den som rätteligen skall vara kyrkobokförd (numera folkbokförd) här.

I specialmotiveringen till bestämmelsen om skolplikt i 1962 års skollag – vilken återges i förarbetena till nuvarande bestämmelse i skollagen – anfördes bl.a. följande.

Genom att skolplikten anknytes till bosättningen blir det möjligt att via folkbokföringen få upplysningar om barnen. Vid tolkningen av begreppet bosättning bör samma praxis följas som vid tillämpningen av folkbokföringsförordningen. Ofta torde skolplikt av rent praktiska skäl kunna utkrävas endast av barn som är kyrkobokförda i riket, men det bör om möjligt också tillses, att även barn som rätteligen skolas kyrkobokförs men som av någon anledning inte blivit det ... fullgör sin skolplikt. Utlänningar tillhörande främmande makts härvarande beskickning eller lönade konsulat eller beskickningens eller konsulatets betjäning så ock deras utländska familjemedlemmar och utländska tjänare skall inte kyrkobokföras här i riket. Att skolplikt inte kan utkrävas av barn hänförliga till denna kategori, har inte ansetts behöva särskilt anges.

I förarbetena till bestämmelsen om bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter i fråga om mottagande inom det offentliga skolväsendet av elever som inte räkas som bosatta i riket, dvs. 15 kap. 5 § skollagen (dåvarande 12 kap. 5 §), anfördes att de fall som främst åsyftades var mottagande i grundskolan av barn som visats i landet i avvaktan på beslut i ärende om uppehållstillstånd. Vidare angavs att även i vissa andra fall borde i bl.a. grundskolan

och gymnasieskolan kunna tas emot enstaka barn och ungdomar som inte räknas som bosatta här i landet.

### 6.5.2 Folkbokföringslagen

Enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:481) skall den folkbokföras som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet minst ett år. Från denna huvudregel i finns dock vissa undantag.

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall inte folkbokföras om sådant tillstånd saknas, om det inte finns synnerliga skäl för att han ändå skall folkbokföras (4 §). Vem som är skyldig att ha uppehållstillstånd framgår av utlänningslagen (1989:529). Där stadgas att en utlänning som visats i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd. Krav på uppehållstillstånd gäller dock inte för nordiska medborgare.

Enligt 5 § folkbokföringslagen skall den som tillhör främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, folkbokföras i Sverige endast om han är svensk medborgare eller om han var bosatt här när han kom att tillhöra beskickningen, konsulatet, organisationen eller betjäningen. Detta gäller även sådan persons familjemedlemmar eller tjänare.

I 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall anges att personer med anknytning till EU-organ och vissa andra internationella organ skall åtnjuta immunitet i Sverige.

### 6.5.3 Rätt till utbildning m.m. enligt förordningen (EEG) nr 1612/68

Från och med den 1 januari 1995 är Sverige medlem i den Europeiska unionen (EU). Genom medlemskapet har EG-rätten blivit en del av den svenska rättsordningen.

EG:s olika grundfördrag (vari ingår bl.a. EG-fördraget) liksom dess förordningar har vad som kallas *direkt tillämplighet*. Med det menas att reglerna automatiskt blir en del av den nationella rättsordningen. EG-rättsliga regler kan också ha *direkt effekt*. Därmed åsyftas sådana direkt tillämpliga regler som också är utformade så

att de kan åberopas av enskilda till stöd för rättigheter som tillerkänts dem.

En förordning har allmän giltighet. Den är till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Så snart förordningen trätt i kraft blir den automatiskt en del av medlemsstatens nationella rättssystem och utesluter tillämpningen av nationell lagstiftning som inte är förenlig med den. En förordning har också direkt effekt.

Enligt artikel 12 i EG-fördraget är all diskriminering på grund av nationalitet förbjuden inom fördragets tillämpningsområde.

Av betydelse på skolområdet är rådets *förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen*. Förordningen omfattar EU-medborgare men även medborgare i Norge, Island och Lichtenstein till följd av EES-avtalet.

Artikel 12 i förordningen har följande lydelse.

Barnen till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat skall ha tillträde till denna stats allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat om barnen bor där.

Medlemsstaterna skall främja alla bemödanden att göra det möjligt för dessa barn att delta i utbildningen under bästa möjliga förhållanden.

Begreppet "bo" enligt denna artikel är inte definierat i förordningen. I en promemoria upprättad av Utrikesdepartementet rörande skolavgifter för diplomatbarn från andra EU-länder konstateras att begreppet bo inte har varit föremål för EG-domstolens tolkning. Enligt departementet torde emellertid viss ledning kunna hämtas från domstolens rättspraxis i fråga om en närliggande rättsakt, nämligen förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare, eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Enligt artikel 1 i den förordningen avses med bosättning stadigvarande bosättning.

EG-domstolen har tolkat artikeln i målet *Swaddling* och konstaterat att begreppet bosättning har en gemenskapsrättslig innebörd. För att bedöma om någon är bosatt i en annan medlemsstat skall enligt domstolen särskilt beaktas arbetstagarens familjesituation, anledningen till att han har flyttat, bosättningsens längd och huruvida den är sammanhängande, huruvida han i förekommande fall har fast arbete samt arbetstagarens avsikter, såsom de framgår

av samtliga omständigheter. I domen har domstolen förtydligt att längden av bosättningen inte är ett avgörande kriterium för bedömning av begreppet bosättning.

Utrikesdepartementet drar i promemorian den slutsatsen beträffande den gemenskrätsliga innebörden av "bo" i artikel 12 i förordningen EEG nr 1612/68 att frågan om någon är bosatt i ett land får avgöras efter en samlad bedömning av alla relevanta omständigheter. Vad gäller barn till diplomater anför följande.

En naturlig utgångspunkt förefaller därvid vara att ett i Sverige bosatt barn till en EU-diplomat, som är stationerad i Sverige, som har bostad här mer än rent tillfälligt och som avser att stanna i sitt uppdrag här under en icke obetydlig tid får anses bo här i den mening som avses i artikel 12 i förordning 1612/68. Detsamma gäller för barn till andra beskickningsmedlemmar, som är unionsmedborgare och som bor här under liknande förhållanden som diplomater.

Av intresse i detta sammanhang är också EG-domstolens dom i målet Echternach och Moritz vari domstolen behandlade bl.a. frågan om en medlemsstat kunde kräva att en arbetstagare hade nationellt uppehållstillstånd för att komma i åtnjutande av de rättigheter som anges i artikel 12 i förordningen nr 1612/68. EG-domstolen konstaterade därvid att rättigheterna i fråga inte grundas på ett uppehållstillstånd utan på gemenskrätsrätten, varför de inte kan påverkas av avsaknaden av ett sådant tillstånd.

I Utrikesdepartementets promemoria berörs inte rätten till förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. I artikel 7.2 i samma förordning anges emellertid att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat skall inom en annan medlemsstats territorium åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som värdlandets egna medborgare. Huruvida artikeln i begreppet sociala förmåner inbegriper rätt till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg har såvitt känt inte prövats av EG-domstolen. Med hänsyn till syftet med förordningen och till att domstolen gjort en vid tolkning av begreppet sociala förmåner är det emellertid rimligt att anta att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg omfattas av artikeln i fråga.

### **Kommitténs bedömning**

Efter nu gällande skollags tillkomst har Sverige blivit medlem i EU och EG:s rättsregler har därmed blivit en del av vår nationella rättsordning. Likabehandlingsprincipen som kommit till uttryck bl.a. i

förordningen (EEG) nr 1612/68 innebär att ett krav på folkbokföring för rätt till förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning i allmänna skolor inte kan upprätthållas gentemot barn till arbetstagare som är unionsmedborgare eller medborgare i ett EES-land. Med den tolkning av förordningen som redovisats ovan är regleringen i skollagen oförenlig med EG-förordningen. Då den senare har företräde före nationell rätt bör skollagens bestämmelser ändras så att överensstämmelse med förordningen uppnås beträffande denna kategori barn och ungdomar.

I skollagen bör därför uttryckligt föreskrivas att barn och ungdomar som inte är folkbokförda i landet men som har rätt till utbildning eller familjedaghem till följd av EG-rätten eller EES avtalet likställs med barn och ungdomar bosatta i landet.

Mellan EG och dess medlemsstater å ena sidan, och Schweiz å andra sidan, har träffats avtal bl.a. om fri rörlighet för personer. Barn och ungdomar som har rätt till utbildning eller familjedaghem till följd av detta avtal bör också likställas med i Sverige bosatta barn och ungdomar. Även detta bör framgå av skollagen.

De barn och ungdomar det här är fråga om skall inte vara underkastade skolplikt.

#### **6.5.4 Rätt till utbildning för barn och ungdomar till beskickningsmedlemmar från länder utanför EU**

Kommittén har i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att utreda och föreslå hur barn till utländska beskickningsmedlemmar kan ges lika rätt till förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning som övriga barn och ungdomar i Sverige samt beräkna kostnaderna och föreslå finansieringsform för detta.

#### **Rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola och gymnasium**

I direktiven konstateras att Statens skolverk i ett tillsynsbeslut (dnr 2000:2595) har konstaterat att barn till beskickningsmedlemmar från andra EU-länder har rätt till kostnadsfri skolgång i Sverige med stöd av EG-rättsliga bestämmelser. Kommunerna har däremot inte någon skyldighet att ta emot diplomatbarn (och motsvarande) som inte kan härleda en rätt till utbildning från EG-rätten eller

EES-avtalet. Kommunen får emellertid ta emot sådana barn i grundskolan och gymnasieskolan.

Enligt en förfrågan om förhållanden i andra EU/EES-länder vad gäller rätten till skolgång för barn till beskickningsmedlemmar, har i så gott som samtliga av de EU/EES-länder för vilka uppgifter erhållits, dessa barn rätt att gå i skola på samma villkor som de barn som är bosatta i landet.

Kommittén har låtit göra en beräkning bl.a. av den kostnad som det skulle innebära att ge barn till utländska beskickningsmedlemmar från länder utanför EU/EES, rätt till utbildning på samma sätt som gäller för barn som är bosatta i landet. När det nedan talas om beskickningsmedlemmar inkluderas även den kategori barn och ungdomar som avses i 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, dvs. barn till personer med anknytning till EU-organ och vissa andra internationella organ som skall åtnjuta immunitet i Sverige. Dessa barn skall – liksom vad gäller barn till beskickningsmedlemmar m.fl. – inte folkbokföras här, se avsnitt 6.5.2.

Antalet barn till beskickningsmedlemmar från länder både inom och utom EU/EES som vid beräkningstidpunkten antas gå i *förskoleklass* beräknas till 24 st. Av kostnaden om 890 000 kronor för dessa barns skolgång uppskattas *780 000 kronor* belöpa på barn från länder utanför EU/EES.

Antalet motsvarande barn i *grundskoleåldern* uppgick vid samma tidpunkt till 318. Av totalkostnaden 19 miljoner kronor beräknas *17 miljoner kronor* avse barn från länder utanför EU/EES.

I gymnasieskolan beräknas antalet barn till beskickningsmedlemmar från länder såväl inom som utom EU/EES till 113. Kostnaden för samtliga dessa barn beräknas till 9 miljoner kronor, varav *7,5 miljoner kronor* avser barn från länder utanför EU/EES.

Den beräknade sammanlagda kostnaden för den skolgång för barn från länder utom EU/EES som redovisats ovan uppgår således till *drygt 25 miljoner kronor*.

### **Rätt till förskola, fritidshem m.m.**

Som nämnts ovan torde förordningen EEG nr 1612/68 medföra även en rätt till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn till beskickningsmedlemmar från länder inom EU/EES. Någon rättslig prövning härav har dock såvitt känt aldrig gjorts.

I kommitténs direktiv anges att det finns anledning att även se över rätten till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn till beskickningsmedlemmar från såväl EU-länder som från övriga länder.

Enligt de beräkningar som kommittén låtit göra uppgår kostnaderna för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn till beskickningsmedlemmar från länder såväl inom som utanför EU/EES till drygt 9 miljoner kronor varav ca 7 miljoner kronor avser kostnaden för förskola och familjedaghem till barn i åldern 1–5 år och omkring 2 miljoner kronor kostnaden för fritidshem. Av totalkostnaden avser kostnaden för barn från länder utanför EU/EES drygt 8 miljoner kronor.

De kostnadsberäkningar som kommittén låtit göra redovisas mer utförligt i bilaga 1.

### **Kommitténs bedömning**

I direktiven till kommittén anges att det är angeläget att även barn och ungdomar vars föräldrar arbetar på beskickningar som tillhör andra länder än EU-länder får rätt till kostnadsfri utbildning under vistelsen i Sverige.

Enligt en förfrågan som gjorts har i så gott som samtliga de EU/EES-länder från vilka uppgifter erhållits barn till beskickningsmedlemmar oavsett om de kommer från EU/EES-länder eller andra länder rätt till skolgång på samma villkor som barn bosatta i landet.

Kostnaderna för införandet av en rätt till kostnadsfri utbildning i förskoleklass, grundskolan och gymnasieskolan har beräknats till ca *25 miljoner kronor*.

Mot bakgrund av vad som ovan angivits och då det rör sig om en inte allt för stor kostnad är det kommitténs uppfattning att det bör införas en rätt till utbildning för dessa barn på samma villkor som för barn bosatta i Sverige. Det kan också ifrågasättas om inte en annan ordning kan anses stå i strid med principen om barnets bästa enligt barnkonventionen. Någon skolplikt skall dock inte gälla för dessa barn. I skollagen bör således denna rätt till utbildning slås fast.

De flesta beskickningsmedlemmar bor inom ett område koncentrerat till ett fåtal kommuner. Någon kommunalskatt uppbär kommunen inte från dessa. Sveriges diplomatiska förbindelser är

framförallt en statlig angelägenhet. Med hänsyn främst härtill men även till att ett införande av denna rätt till utbildning skulle medföra kostnader som fördelade sig mycket ojämnt bland kommunerna anser kommittén att kostnaderna härför bör ligga på staten. Den kostnadsökning som blir följd av kommitténs förslag bör därför enligt kommittén finansieras genom statsbidrag till de kommuner som har kostnader för dessa barns utbildning.

Kommittén har också beräknat kostnaden för motsvarande skolgång för barn till beskickningsmedlemmar *inom EU/EES*. Dessa uppgår enligt kommittén till drygt **3,6 miljoner kronor**. Kommittén anser att även om kommunerna redan idag p.g.a. förordningen (EEG) 1612/68 är skyldiga att erbjuda utbildning till barn till beskickningsmedlemmar inom EU/EES är det resonemang som förts ovan beträffande kostnaderna för barn utom EU/EES relevant även för denna kategori. Kommittén föreslår därför att kommunerna bör ersättas genom statsbidrag även för kostnaderna för dessa barns skolgång.

Kommittén anser vidare att barn till beskickningsmedlemmar från länder såväl inom som utom EU/EES även bör omfattas av förskola, familjedaghem och fritidshem på samma villkor som barn bosatta i landet. Även detta bör framgå av en uttrycklig bestämmelse i skollagen.

Den kostnadsökning som detta förslag innebär har uppskattats till ca 9 miljoner kronor och bör av skäl som redovisats ovan bäras av staten. Staten bör således också i dessa fall genom statsbidrag ersätta berörda kommuner för deras kostnader.

#### **6.5.5 Asylsökande barn m.fl.**

Barnkommittén konstaterade i sitt betänkande att skollagens bestämmelser att grundutbildning skall vara kostnadsfri och tillgänglig för alla omfattar endast barn som är bosatta i landet. Därmed uteslöts asylsökande barn och barn som av annat skäl söker uppehållstillstånd. Barnkommittén framförde att asylsökande barn och ungdomar liksom de som söker uppehållstillstånd av andra skäl borde ha samma rätt till utbildning som barn bosatta i Sverige. Barnkommittén föreslog därför att bestämmelserna om rätt till utbildning för dessa barn och ungdomar ändras så att de i princip får samma rätt till utbildning som barn som är bosatta i Sverige.

När det gällde rätten till barnomsorg pekade Barnkommittén på att även asylsökande i vissa fall kan vara förvärvsarbetande och att barn till asylsökande därigenom borde erbjudas barnomsorg.

### **Regeringens proposition om asylsökande barns skolgång m.m. (prop. 2000/01:115)**

Regeringen lade i april 2001 en proposition som innebar att asylsökande barn och barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 2 kap 4 a § utlänningslagen, liksom barn som av andra skäl ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och getts rätt att vistas här medan ansökan prövas, skulle få tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på i huvudsak samma villkor som gäller för barn bosatta i Sverige. Rätten till utbildning inom grundskolan och motsvarande skolformer skulle dock enligt förslaget inte medföra någon skolplikt. Enligt propositionen borde barnet tas emot i skolväsendet så snart det är lämpligt med hänsyn till barnets personliga förhållanden – dock senast en månad efter barnets ankomst till Sverige. Rätten till gymnasieutbildning borde enligt förslaget gälla om studierna påbörjas före 18 års ålder. I propositionen angavs uttryckligen att rätten till utbildning enligt förslaget inte gäller barn som hålls gömda inför verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. I propositionen framhölls dock den möjlighet som en kommun har enligt gällande bestämmelser i såväl grundskolan som gymnasieskolan att ta emot en elev som inte räknas som bosatt i Sverige.

I propositionen föreslogs bl.a. den ändringen i skollagen att regeringen skulle få möjlighet att meddela föreskrifter även om mottagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Tidigare förelåg denna möjlighet endast beträffande utbildning inom det offentliga skolväsendet. Med stöd av detta bemyndigande avsåg regeringen meddela föreskrifter om asylsökande barns rätt till förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning inom det offentliga skolväsendet. Propositionen behandlade också frågan om den statliga ersättning som skall utgå. Asylsökande barns rätt till förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skolgång m.m. föreslogs bli reglerad i en förordning.

Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag och regeringen har utfärdat förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

### **Kommitténs bedömning**

Kommittén anser inte att det finns några egentliga skäl för att asylsökande barns rätt till utbildning och annan pedagogisk verksamhet skall regleras i förordning. Kommittén anser därför att denna reglering skall överföras till skollagen. I skollagen bör således föreskrivas att vid tillämpning av skollagens bestämmelser – utom såvitt gäller föreskrifter om skolplikt – skall dessa barn likställas med barn bosatta i landet. Kommitténs förslag innebär i princip inte någon saklig förändring i förhållande till nu gällande ordning. Förslaget innebär dock att den nu föreskrivna begränsningen, att endast ungdomar som inte fyllt 18 år har rätt att börja gymnasieutbildning, slopas.

Statlig ersättning för verksamheten skall även fortsättningsvis utgå.

## 7 Fristående skolor blir enskilda skolor i skolväsendet

**Kommitténs förslag:** Kommittén har strävat efter att skapa ett skolväsende som omfattar offentligt finansierade skolor och där samma bestämmelser så långt möjligt skall gälla för skolorna oavsett om huvudmannen är kommunal, statlig eller enskild. En skola med enskild huvudman inom skolväsendet benämns enskild skola.

De enskilda skolorna skall följa de nationella läroplanerna och kursplanerna. I skollagen anges ämnen och den totaltid som skall erbjudas eleverna vid enskilda skolor, dvs. samma reglering som för de offentliga skolor som nu ingår i timplaneförsöket.

Ett lokalt utrymme för egna ämnen föreslås för både offentliga och enskilda skolor. För de offentliga skolor som inte deltar i timplaneförsöket föreslås nuvarande timplan gälla.

Enskilda skolor skall följa det nationella betygssystemet. Bestämmelser införs som möjliggör för både offentliga och enskilda skolor att, i vissa fall, utfärda intyg istället för betyg.

Övriga övergripande bestämmelser om värdegrund och allmänna mål, elevinflytande, stöd för elever, rektors beslutsfattande och kvalitetsredovisning gäller för både enskilda och offentliga skolor.

Villkoren för godkännande och rätt till bidrag blir enhetliga för alla skolformer. En enskild huvudman som uppfyller kraven skall godkännas och därmed få rätt till bidrag. Skolverket prövar ansökan om godkännande utom när det gäller enskild förskola eller sådan enskild förskoleklass som inte anordnas vid enskild grundskola eller motsvarande. I dessa fall prövas ansökan av kommunen.

I ansökan prövas huvudmannens rättskapacitet, stabilitet och förutsättningar att bedriva utbildningen i enlighet med de bestämmelser som gäller enligt skollagen och andra författningar samt konsekvenserna för det offentliga skolväsendet om

skolan startar. I tillsynen kontrolleras att skolan följer gällande bestämmelser.

Möjligheten för enskilda skolor att ha en konfessionell inriktning bibehålls och föreslås omfatta även enskilda förskolor.

Den myndighet som beslutar om godkännande kan också efter tillsyn besluta om återkallande av godkännandet.

## 7.1 De fristående skolornas framväxt

Från och med den 1 juli 1992 då fristående grundskolor fick möjlighet att erhålla kommunala bidrag har antalet elever som går i fristående grundskolor ökat från cirka 5 000 elever till cirka 51 000 elever läsåret 2001/02 eller från 0,5 procent till 5 procent av samtliga elever i Sverige. Det innebär att 95 procent av landets grundskoleelever går i en offentlig skola sett över landet som helhet.

Fördelningen av fristående skolor är emellertid mycket ojämn över landet. I storstadsregionerna och vissa Norrlandskommuner (Pajala, Övertorneå och Överkalix kommuner) uppgick andelen elever i fristående grundskolor till drygt 10 procent läsåret 2001/02. De kommuner som hade högst andel elever i fristående grundskolor i landet var Lidingö kommun och Täby kommun (20–22 procent).

De bestämmelser som nu reglerar de fristående skolorna går tillbaka till äldre bestämmelser. Folkskolestadgan (1921:604) i dess lydelse 1951, 9 kap. Enskilda skolor 62 § anger följande:

1. Önskar någon inrätta enskild skola för meddelande av undervisning åt barn ... skall ansökan därom göras hos distriktets skolråd, vilket ej må vägra tillstånd till skolans upprättande, såframt sökande är medlem av svenska kyrkan och känd för hedrande vandel samt befinnes äga den skicklighet, som för undervisningens meddelande erfordras. Enskild skola ... skall stå under skolrådets inseende.

Finner skolrådet, att sådan enskild skola ej motsvarar det därmed avsedda ändamålet eller att undervisningen därstädes är anordnad i strid med de i denna stadga givna föreskrifter, äger skolrådet förbjuda fortsättande av skolans verksamhet.

Av stadgan framgår även att det ankom på föräldrarna att bestämma om de ville att skolplikten skulle fullgöras i enskild skola eller i hemmet, att den som önskade inrätta enskild skola inte fick vägras tillstånd om angivna förutsättningar var uppfyllda samt att

den lokala skolmyndigheten som hade ”inseende” över enskilda skolor utan bidrag från det allmänna inte fick ge undervisningsföreskrifter eller annat som stred ”emot stiftarens bestämda föreskrift”.

Mycket förenklat kan sägas att lagstiftningen kring enskilda skolor i början av 1900-talet mer var inriktad på att säkerställa att huvudmannen för skolan var ”av god vandel” än att reglera hur finansieringen av skolan skulle ske eller vilka elever som skulle kunna gå i den enskilda skolan.

1957 års skolberedning diskuterade i sitt betänkande *Grundskolan* de enskilda skolorna. Sammanfattningsvis framhåller skolberedningen att

man torde därför få komplettera hittillsvarande villkor för att få driva enskild skola... med krav på att skolan i fråga om undervisningens art, omfattning och allmänna inriktning liksom i fråga om lärarnas reella kompetens skall väsentligen motsvara grundskolan.

Dessa formuleringar kan jämföras med nuvarande reglering i 9 kap. 2 § skollagen.

En fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive specialskolan skall förmedla, skall godkännas, om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet.

I propositionen om grundskolan (prop. 1962:54) föreslogs att de lokala skolstyrelserna skulle godkänna enskilda skolor. Skolöverstyrelsen var tillsynsmyndighet. Regeringen beslutade om statsbidrag som kunde beviljas efter särskild prövning efter det att skolan en tid (praxis tre år) dokumenterat sin egenart. Hållningen till statsbidrag var restriktiv men det fanns en positiv inställning för statsbidrag till Waldorfskolor.

Trots den restriktiva hållningen till statsbidrag går, som en röd tråd genom olika offentliga uttalanden under 1900-talet, behovet av att ta tillvara olika pedagogiska inriktningar och sätt att undervisa i enskilda skolor. I prop. 1962:57 s. 765 uttalar departementschefen att

de krav man ställer på arbetet i en enskild skola får inte i författningarna ges en så statisk utformning eller tillämpas så snävt att det i realiteten blir omöjligt att driva sådan verksamhet. Jag vill därjämte understryka skolberedningens [1957 års skolberedning] uttalande, att det

med hänsyn till den pedagogiska utvecklingen är angeläget att det allmänna visar förståelse för och tillmötesgående mot dem som obundna av en konventionell pedagogisk uppfattning vill leta sig fram på andra vägar för att nå det mål man ställer för en god skola, oavsett arbetet bedrivs inom eller utom det allmänna skolväsendet.

I slutet av 1970-talet ansåg dock regeringen att det var nödvändigt att frågan rörande enskilda skolor fick en mer samlad behandling. En kommitté (SEH-kommittén) föreslogs som skulle behandla två huvudfrågor.

Den ena rörde samhällets grundläggande syn på skolor med annan huvudman än stat och kommun och den andra gällde i vilken utsträckning samhället skulle ge ekonomiskt stöd till enskilda skolor och hur detta stöd i så fall borde utformas. Som ett resultat av utredningen föreslogs att enskilda skolor skulle kallas fristående skolor.

En beskrivning av de fristående skolornas framväxt och reglering finns i bilagedelen, bilaga 2.

## 7.2 Nuvarande reglering och förhållanden

I första avsnittet nedan redovisas bestämmelser som är gemensamma för offentliga och fristående skolor. Därefter behandlas områden där regleringen skiljer sig åt.

### 7.2.1 Gemensamma bestämmelser för offentliga och fristående skolor

I skollagen och i förordningen (1996:1206) om fristående skolor finns bestämmelser som innebär en likartad reglering för offentliga och fristående skolor. Dessa bestämmelser har tillkommit efterhand som behov av reglering inom ett visst område uppkommit under 1990-talet. Nedan redovisas dessa bestämmelser i punktform.

- *Förskolan.* Samma krav ställs på verksamheten utifrån nuvarande 2 a kap. 3 § skollagen. Det finns ingen förordning för vare sig den kommunala eller den enskilda förskolan.
- *Rektor.* Det är samma krav på att det ska finnas en rektor för ledningen av utbildningen och på rektors utbildning och

erfarenhet – dock får, om det finns särskilda skäl med hänsyn till skolans pedagogiska inriktning, ledningen av utbildningen i en fristående skola utövas av flera personer.

- *Lärare.* Sedan den 1 juli 2002 gäller samma krav på utbildade lärare. I förordningen om fristående skolor undantas Waldorfskolor från kraven om behörighet och villkor för anställning.
- *Alla skolor är inte öppna för alla.* Både kommunala och fristående skolor kan säga nej till att ta emot en elev vid en viss skola om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan. Kommunen har dock alltid det yttersta ansvaret för att en elev får en skolplacering om än inte alltid vid den skolenhet eleven och föräldrarna önskar.

Den fristående skolan får ta hänsyn till sökandens färdigheter i dans och musik vid antagningen. En kommunal skola som fått särskilt tillstånd i förordningen (1999:250) om förberedande dansundervisning har samma möjligheter. Någon motsvarande förordning för kommunala skolor vid antagning av elever till klasser med musikinriktning finns inte.
- *Modersmålsundervisning.* Modersmålsundervisning skall anordnas både i kommunala och fristående skolor.
- *Åtgärdsprogram.* Åtgärdsprogram skall upprättas.
- *Skolhälsovård och skolmåltider.* Samma regler gäller för kommunala och fristående skolor.
- *Nationella prov.* Både kommunala och fristående grundskolor är skyldiga att delta i nationella ämnesprov i årskurs 9.
- *Avgifter.* Undervisningen skall vara i princip avgiftsfri. Endast obetydliga avgifter får tas ut av elever.
- *Kvalitetsredovisningar.* Samma skyldighet gäller för offentliga och fristående skolor att upprätta årliga kvalitetsredovisningar.
- *Uppgiftsskyldighet till myndigheter.* Förordningen om uppgiftsskyldighet till Skolverket och SCB gäller för både fristående och kommunala skolors huvudmän.
- *Tillsyn.* Både kommunala och fristående skolor står under Skolverkets tillsyn.

- *Gemensamma bestämmelser för gymnasieskolor.* För gymnasieskolor finns gemensamma bestämmelser om behörighet och urval till gymnasiestudier, om kärnämnen, om omfattningen av studierna samt om betyg. (Dock gäller att Waldorfskolor har rätt att utfärda intyg istället för betyg).

Fristående gymnasieskolor kan ha egna kurser och egna betygskriterier på samma sätt som offentliga gymnasieskolor kan ha lokala kurser och lokala betygskriterier.

### 7.2.2 Allmänna mål och värdegrund

Fristående skolor skall svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för det offentliga skolväsendet. Bestämmelserna i detta avseende är dock endast indirekt utformade som villkor för godkännande och utan uttrycklig hänvisning till läroplan eller skollagens första kapitel.

### 7.2.3 Läroplaner och kursplaner

De flesta fristående skolorna följer, utan att behöva göra det, idag de nationella läroplanerna och kursplanerna utan någon speciell pedagogisk profil.

Andra fristående skolor undervisar utifrån en viss pedagogisk inriktning grundad på t.ex. Freinet, Montessori, Waldorf eller Reggio Emilia. En skola kan också arbeta mer eller mindre ämnesintegrerat och tematiskt, t.ex. för att förbättra integreringen mellan de praktisk-estetiska ämnena och de mer teoretiska. Skolan kan även ha t.ex. en miljöprofil, en idrottsprofil eller en IT-profil. Skolorna följer de nationella läroplanerna och kursplanerna inom ramen för de möjligheter som finns idag för de offentliga skolorna.

Vissa fristående skolor har dock använt sig av de möjligheter, det friutrymme som finns enligt nuvarande regler, att använda egna styrdokument eller ha egna anpassningar till nationella läroplaner och att ha egna kursplaner.

Det finns internationella skolor som använder tysk, fransk eller engelsk läroplan eller en internationell läroplan (Primary Years Programme, Middle Years Programme, International Baccalaureate).

## 7.2.4 Betyg

### Inledning

Innan förordningen om fristående skolor kom i januari 1997, fanns under 1990-talet ingen reglering om betyg i enskilda skolor eller hur de betyg som sattes skulle värderas. Det innebar att betyg som sattes av lärare i en fristående skola inte hade någon egentlig rättsverkan.

I vissa kommuner kom intagningsnämnd och den enskilda fristående skolan överens om hur betygen från skolan skulle värderas. Om skolan kunde visa att principerna för betygsättningen följdes, kunde eleverna räknas in bland eleverna från kommunala skolor vid intagning till gymnasieskola.

Om kommunen och skolan inte kom överens, placerades eleverna från den fristående skolan i den kategori elever som kom ”från skolor vilkas betyg inte utan vidare kan jämföras med betygen från grundskolan”. Eleverna togs således in inom fri kvot enligt 6 kap. 3 § 2 gymnasieförordningen.

Först efter det att förordningen om fristående skolor trädde i kraft, kunde fristående skolor på grundskolenivå begära hos Skolverket att få sätta betyg i enlighet med 1 a kap. 7 § i den förordningen.

Statens skolverk får medge att en fristående skola anordnar provning och utfärdar betyg enligt de bestämmelser som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet.

En fristående skola som har fått medgivande enligt första stycket skall tillämpa bestämmelserna i 7 kap. grundskoleförordningen (1994:1194) respektive 7 kap. särskoleförordningen (1995:206).

Idag kan fristående grundskolor således, i samband med ansökan om godkännande, också ansöka om att också få sätta betyg. Det framgår således av beslutet om skolan får sätta betyg eller inte.

För skolor med rätt till bidrag på gymnasienivå följer av 2 kap. 9 § förordningen om fristående skolor att elever skall få betyg i enlighet med bestämmelserna i respektive skolformsförordning.

För kurser som inte motsvarar kurser inom det offentliga skolväsendet skall skolorna utforma egna betygsriterier (2 kap. 9 § andra stycket).

En Waldorfgymnasieskola får i stället för att ge betyg utfärda ett intyg över utbildningen (2 kap. 9 § tredje stycket).

### **Enskilda skolor som sätter nationella betyg**

Knappt fem år efter det att förordningen om fristående skolor trätt i kraft sätter 77 procent (115 skolor) av alla fristående grundskolor (149 skolor) med elever i årskurs 9 betyg enligt bestämmelserna i grundskoleförordningen.

### **Enskilda skolor som har egna betygssystem**

Det finns internationella skolor som sätter betyg efter en 7-gradig skala enligt det internationella IB-systemet. Därutöver finns det vissa fristående skolor som idag sätter betyg i andra årskurser än vad som sker i de offentliga skolorna. Det finns även fristående skolor som använder sig av ”betygsliknande omdömen” i lägre årskurser. Läsåret 2000/2001 var det två internationella skolor som inte satte mål- och kunskapsrelaterade betyg.

Elever som kommer från internationella skolor i Sverige eller från skolor utomlands placeras vid intagning till gymnasieskolan i den s.k. fria kvoten enligt 6 kap. 3 § 2 gymnasieförordningen.

De internationella skolorna behandlas allmänt i avsnitt 13.4.1 och regleras i kommitténs lagförslag i 17 kap. skollagen.

### **Enskilda skolor som inte sätter betyg**

Uppgifter från Skolverkets statistikdatabas visar att läsåret 2000/2001 satte 32 fristående grundskolor med elever i årskurs 9 inte betyg. Av dessa var 27 Waldorfskolor och fem Montessoriskolor. De utgjorde 22 procent av de fristående skolorna med elever i årskurs 9.

Waldorfskolorna överlämnar varje läsår ett s.k. läsårsbrev till föräldrar och elever där barnets utveckling i sociala och kunskapsmässiga färdigheter beskrivs. I årskurs nio får eleverna ett skriftligt beskrivande slutdokument av vilket det även framgår om eleverna uppnått/inte uppnått målen i svenska, engelska och matematik. Denna information är nödvändig för att aktuell intagningsnämnd och mottagande gymnasieskola skall veta om eleven är behörig eller inte för gymnasiestudier.

På vissa orter kräver intagningsnämnderna att skolorna överlämnar dessa slutdokument till någon form av slutsumma, beräknad på samma sätt som för kommunala skolor. De allra flesta intag-

ningsnämnder har dock förståelse för Waldorfskolors önskemål och eleverna placeras vid intagningen i den s.k. fria kvoten enligt 6 kap. 3 § 2 gymnasieförordningen.

De flesta Montessoriskolor bedriver utbildning enbart t.o.m. årskurs fem eller sex. En anledning till detta är att Montessoriskolornas företrädare hittills haft svårigheter med att få gehör för sina önskemål om att inte behöva sätta betyg. Företrädare för Montessoripedagogiken framhåller att det är orimligt att behöva sätta betyg i ”den mest känsliga åldern” för eleverna. Eleverna får istället s.k. skriftliga omdömen i varje ämne med information bland annat om hur de arbetat och utvecklats under läsåret. I årskurs nio får eleverna ett s.k. slutomdöme i varje ämne samt ett sammanfattande beskrivande omdöme. Dessa Montessoriskolor använder sig av en kompromiss i och med att de lämnar en ”slutsiffra” i samband med ett personligt överlämnade av elevernas resultat till berörd intagningsnämnd.

### 7.2.5 Skolor med konfessionell inriktning

#### **Religionsfrihet**

I regeringsformens 2 kap. 1 § 6 fastslås att ”religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion” är något som varje medborgare är tillförsäkrad gentemot det allmänna. I 2 kap. 2 § återfinns denna frihet med omvänt förtecken: ”Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att giva tillkänna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende”.

#### **Fostran och påverkan**

Utredningen om samhällets stöd till människor som av särskilda skäl befinner sig i psykiska kristillstånd har lämnat betänkandet I god tro – samhället och nyandligheten (SOU 1998:113). Enligt utredningen är det viktigt att det finns en tydlighet från både föräldrars och skolans sida när det gäller normer, värderingar och livs-åskådningar för att ungdomarna så småningom skall kunna pröva sig fram till egna ställningstaganden. Det som skyddas i kraft av religionsfriheten är trosuppfattningen som sådan, men utövandet

av religionen får inte kränka andra människors fri- eller rättigheter eller den personliga integriteten.

### **Grundläggande värden**

Enligt 9 kap. 2 § skollagen får en fristående skola ha en konfessionell inriktning inom ramen för ”de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet”. Någon uttrycklig hänvisning till skollagen eller till läroplanerna finns inte.

I propositionerna 1982/83:1, 1991/92:95 och 1995/96:200 förs resonemang om vikten av att den fristående skolans verksamhet präglas av de mål och riktlinjer som finns i läroplanen och i 1 kap. 2 § andra och tredje styckena i den nuvarande skollagen.

Ställningstaganden om en skola skall få ha en konfessionell inriktning eller inte är på sitt sätt svårare än om en skola skall få använda en alternativ läroplan, en internationell läroplan eller ett annat lands läroplan. En läroplan, oberoende av om den är nationell, alternativ eller internationell, är väl dokumenterad och därigenom möjlig att ta ställning till.

Vad en skolas konfessionella inriktning består av är däremot synnerligen oklart. Rätten för en elev att få undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska inställning är beskriven i allmänna ordalag i internationella konventioner.

De texter som finns i form av förarbeten, läroplaner och skollag är motsägelsefulla och i vissa fall oförenliga.

Å ena sidan skall alla skolor inklusive fristående skolor svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet enligt de nationella läroplanerna. I detta ingår att ”undervisningen i skolan skall vara icke-konfessionell”, i varje fall i de skolformer som följer läroplanerna Lpo 94 och Lpf 94. Individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande sker ”i överensstämmelse med den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism”.

Å andra sidan får, enligt 9 kap. 2 § skollagen, en fristående skola ha en konfessionell inriktning inom ramen för läroplanernas allmänna mål och värdegrund. Detta innebär således att en fristående skola, inom ramen för bestämmelser som innefattar ett krav på att

undervisningen i skolan skall vara icke-konfessionell, kan ha en konfessionell inriktning.

I det inledande avsnittet Grundläggande värden anges i såväl Lpo 94 som Lpf 94 att "Undervisningen i skolan skall vara icke-konfessionell".

I Lpfö 98, som alltså är skriven några år senare, finns inga texter om icke-konfessionell undervisning. Där framhålls bl.a. "Att hävda grundläggande värden kräver att värderingar tydliggörs i den dagliga verksamheten."

I alla tre läroplanerna fastslås att det är en viktig uppgift för skolan att förmedla och hos eleverna förankra de grundläggande värden som vårt samhällsliv vilar på.

Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla.

Ovanstående är de grundläggande och oförytterliga demokratiska värderingar som utgör skolans värdegrund. Dessa värderingar måste även konfessionella skolor i enlighet med skollagen omfatta utan inskränkningar. Det framgår även av nuvarande 9 kap. där kraven för den fristående skolan att följa det offentliga skolväsendets allmänna mål och värdegrund är bundna till godkännandet respektive den statliga tillsynen och inte till rätten till bidrag.

### **Saklighet och allsidighet i undervisningen**

All offentlig förvaltning skall enligt regeringsformen vara saklig och opartisk. I Lpo 94 står:

Undervisningen skall vara saklig och allsidig. Alla föräldrar skall med samma förtroende kunna skicka sina barn till skolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen.

Motsvarande i Lpf 94 lyder:

Undervisningen skall vara saklig och allsidig. Då värderingar redovisas, skall det alltid framgå vem det är som står för dem.

I propositionen om fristående skolor m.m. (prop. 1995/96:200) sägs bl.a. att i en fristående skola med konfessionell inriktning

måste undervisningen i religionskunskap, men även utbildningen i övrigt, bedrivs under iakttagande av läroplanens krav på saklighet och allsidighet, öppenhet för skilda uppfattningar, tolerans samt möjligheter till personliga ställningstaganden. Undervisningen får inte i något ämne vara indoktrinerande eller tendensiös. Elevens rätt till en saklig och allsidig undervisning kan aldrig underordnas föräldrarnas rätt att välja en undervisning som överensstämmer med deras religiösa eller filosofiska övertygelse.

I riksdagen har utbildningsministern våren 2002 uttalat att det är viktigt att huvudmannen i en konfessionell skola skiljer på skolans verksamhet och en församlings verksamhet.

### **Rätten att gå i en skola med enskild huvudman**

I SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever* kan man utläsa att rätten att gå i en skola med konfessionell inriktning är nära förbunden med den principiella rätten att överhuvudtaget gå i en skola med enskild huvudman.

I Europarådets konvention den 4 november 1950 står att ingen får förvägras rätten till undervisning samt att staten skall respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse (art. 2 i första tilläggsprotokollet).

Från svensk sida gjordes förbehåll om att befrielse från kristendomsundervisningen i de allmänna skolorna endast kunde medges för barn som har annan trosbekännelse än svenska kyrkans och för vilka tillfredställande religionsundervisning är anordnad. Däremot innebar inte reservationen någon inskränkning i föräldrarnas rätt att välja skola med enskild huvudman för sina barn.

I Unescos konvention från den 16 december 1960 artikel 5 förklarar sig konventionsstaterna vara ense om bl.a. att respektera föräldrars frihet, för det första, att välja andra läroanstalter för sina barn än dem som upprätthålls av de offentliga myndigheterna men som motsvarar de minimikrav för undervisningen som må ha fastställts eller godkänts av vederbörande myndigheter och för det andra, att på ett sätt som överensstämmer med formerna för landets rättstillämpning tillförsäkra barnen en religiös och moralisk uppfostran i enlighet med föräldrarnas övertygelse.

I konventionen framhålls även att det är väsentligt att tillerkänna medlemmar av nationella minoriteter rätt att bedriva egen undervisningsverksamhet, innefattande upprätthållande av skolor samt beroende på varje stats undervisningspolitik, användning av eller undervisning i deras eget språk, under förutsättning bl.a. att undervisningens

nivå inte är lägre än den allmänna nivå som fastställts eller godkänts av vederbörande myndigheter.

I betänkandet påpekas vidare att många konventionsbestämmelser är allmänt hållna, delvis med tanke på att anslutningen till konventionen skall kunna bli så stor som möjligt. Juridiska tolkningar görs sedan efterhand. Så har t.ex. konstaterats att staten självfallet inte kan vara skyldig att i sitt skolsystem tillfredställa varje krav på undervisning i överensstämmelse med vilken religion eller livsåskådning som helst. Däremot skall det råda frihet att organisera undervisning som är baserad på en annan grundsyn än den statens skolor utgår från så länge undervisningen motsvarar den standard som annars gäller. En privat skola som är baserad på t.ex. en icke kristen livssyn får godtas. Om staten sträcker sig längre och själv driver eller ger ekonomiskt stöd till skolor av sådant slag är det ett lovvärt utslag av respekt för tankefriheten. Men någon folkrättslig förpliktelse till detta kan inte härledas ur konventionen.

Det kan konstateras att det, under förutsättning att vissa krav på standarden på undervisningen är uppfyllda, finns en rätt för en enskild huvudman att bedriva undervisning "baserad på en annan grundsyn än den statens skolor utgår från" i enlighet med dessa konventioner. Däremot finns det ingen rätt att få ekonomiskt stöd av staten för att bedriva sådan undervisning.

Denna uppfattning avspeglas även i propositionen om skolor med enskild huvudman m.m. (prop. 1982/83:1). Där definieras skolor med konfessionell inriktning som skolor med arbetsmiljö med konfessionell prägel:

Kännetecknande för dessa skolor är dels att de har en religionsundervisning som till skillnad från grundskolans inte är neutral utan utgår från en viss bestämd konfession, dels att de också söker skapa arbetsformer och en arbetsmiljö som är genomsyrade av en bestämd livshållning som hänger samman med konfessionen (s.38).

I prop.1995/96:200 s. 32 fastslås följande:

Sedan den 1 januari 1995 gäller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Ett krav på att undervisningen vid en fristående skola skall vara icke-konfessionell torde inte vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Undervisningen i den egna konfessionen får dock inte ersätta den undervisning som ges inom det offentliga skolväsendet inom ämnet religionskunskap. Målen i kursplanerna i religionskunskap skall nås även vid en fristående skola.

### 7.2.6 Beslut om godkännande

#### **Tillstånd för enskild förskola eller enskilt fritidshem**

För att yrkesmässigt få bedriva en enskild förskola eller ett enskilt fritidshem behövs tillstånd enligt 2 a kap. 13 § skollagen. Det är kommunen där verksamheten bedrivs som beviljar detta. Tillstånd beviljas bara om verksamheten uppfyller krav på god kvalitet och säkerhet. Om verksamheten förändras helt eller till väsentlig del eller flyttas skall nytt tillstånd sökas. Den som bedriver verksamhet utan tillstånd kan dömas till böter.

Kommunen kan men behöver inte lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg. Verksamheten måste uppfylla de krav som finns i 2 a kap. 3 § skollagen.

#### **Godkännande för förskoleklass**

Bestämmelserna om godkännande av en enskild förskoleklass är olika utformade beroende på om förskoleklassen anordnas vid en fristående skola eller inte. Utbildningen skall dock i båda fallen stimulera varje barns utveckling och lärande och ligga till grund för fortsatt skolgång och följa de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet (2 b kap. 7 § skollagen).

Om huvudmannen för en fristående grundskola eller sarskola vill bedriva en fristående förskoleklass beslutar Skolverket om godkännande och rätt till bidrag. Om en enskild huvudman i annat fall vill anordna en förskoleklass prövas ärendet av kommunen. Kommunen kan men behöver inte lämna bidrag till verksamheten. Den som bedriver utbildning utan godkännande döms till böter.

För en fristående grundskola och fristående sarskola som bedriver förskoleklass skall bidrag utgå för varje elev som deltar i utbildningen. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleklassen.

Om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller om skolan tar ut avgifter i strid med bestämmelserna skall Skolverket inte lämna någon rätt till bidrag.

För enskild förskoleklass och fristående förskoleklass gäller att elevavgifter får tas ut för verksamhet som överstiger 525 timmar om året och för elever som tas emot före höstterminen det år eleven fyller sex år.

### **Entreprenadavtal**

Ovanstående bestämmelser för enskild förskola, enskild förskoleklass och enskilt fritidshem skall inte förväxlas med att kommunen enligt 2 a kap. 5 § och 2 b kap. 2 § skollagen genom entreprenadavtal kan överlåta till en enskild att utföra kommunens uppgifter beträffande förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg resp. förskoleklassen. I detta avtal får dock inte uppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas till enskild att utföra.

### **Godkännande för fristående grundskola och fristående särskola**

Skolverket beslutar om godkännande och rätt till bidrag. För att skolan skall godkännas skall vissa villkor vara uppfyllda enligt 9 kap. 2 §. Utbildningen skall ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet skall förmedla. Skolan skall svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Skolan kan ha en konfessionell inriktning, dock inom ramen för de allmänna mål och den värdegrund som i övrigt gäller för det offentliga skolväsendet. Skolan skall ha minst 20 elever, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal. Godkännandet kan avse vissa årskurser.

För en fristående grundskola och fristående särskola skall bidrag utgå för varje elev som deltar i utbildningen på samma sätt som för en fristående förskoleklass.

Om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller om skolan tar ut

avgifter i strid med bestämmelserna skall Skolverket inte medge rätt till bidrag.

### **Godkännande av fristående specialskola**

Ärenden om godkännande av fristående skolor som motsvarar specialskolan prövas från och med den 1 juli 2000 av Specialskolemyndigheten. Samma villkor skall vara uppfyllda som gäller för fristående grundskola och särskola enligt 9 kap. 2 § skollagen. Rätten till bidrag är inte reglerad för fristående specialskolor.

### **Statlig tillsyn och rätt till bidrag för fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola**

Rätten att starta och driva en fristående skola över grundskolenivå betraktas som en del av den allmänna näringsfriheten i Sverige. En fristående gymnasieskola eller fristående gymnasiesärskola kan dock ställas under statlig tillsyn och förklaras berättigad till bidrag enligt bestämmelserna i 9 kap. 8–8 c §§ skollagen.

Skolan skall förklaras berättigad till bidrag om utbildningen ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella eller specialutformade program respektive som gymnasiesärskolan skall förmedla. Skolan skall svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Skolan kan ha en konfessionell inriktning.

Bidrag skall utgå för varje elev som deltar i utbildningen och som hemkommunen är skyldig att erbjuda gymnasieutbildning.

Om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i näraliggande kommuner skall Skolverket inte förklara skolan berättigad till bidrag.

### **Godkännande av en internationell grundskola**

En internationell grundskola skall godkännas av Skolverket enligt 9 kap. 5 §. Internationella skolor kan anordnas för sådana elever i grundskolan som endast för en kortare tid är bosatta i landet eller för elever som har andra skäl att få utbildning i en internationell

skola. Regeringen får medge att en internationell skola tar emot även andra barn. En internationell skola kan inte motsvara en särskola eller specialskola.

### **Ansökan om statsbidrag för en internationell grundskola och gymnasieskola**

I förordningen (1996:1398) om statsbidrag till internationella skolor finns bestämmelser om såväl internationella grundskolor som internationella gymnasieskolor. En internationell gymnasieskola definieras som en fristående skola med gymnasial utbildning som har en annan internationell inriktning än den som får finnas i gymnasieskolan eller vid en fristående gymnasieskola. Ansökan om statsbidrag för en internationell grundskola och en internationell gymnasieskola skall lämnas till Skolverket för bedömning och yttrande. Ansökan skall vara ställd till regeringen.

En internationell grundskola som får statsbidrag skall vara öppen för alla som får fullgöra sin skolplikt vid en sådan skola. Om det inte finns plats för alla behöriga sökande skall urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolverket.

#### **7.2.7 Tillsyn och återkallande av godkännande**

##### **Enskilda förskolor och fritidshem**

Kommunen har tillsyn över denna verksamhet och har rätt att inspektera verksamheten, inhämta upplysningar och ta del av handlingar som behövs för tillsynen. Om det föreligger missförhållanden i verksamheten får kommunen förelägga den som ansvarar för denna att avhjälpa missförhållandet.

Kommunen kan återkalla tillståndet om missförhållandet är allvarligt och om kommunens föreläggande inte följs. Kommunens beslut om tillstånd och om föreläggande eller återkallande av tillstånd kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

### **Enskild och fristående förskoleklass**

Kommunen har tillsyn över den enskilda förskoleklassen och har rätt att inspektera verksamheten, inhämta upplysningar och ta del av handlingar som behövs för tillsynen.

Fristående förskoleklass som bedrivs av fristående skolor står under tillsyn av Skolverket. Skolan är skyldig att delta i Skolverkets uppföljning och utvärdering. Kommunen där den skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten och skolan är skyldig att delta i kommunens uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten i den utsträckning kommunen bestämmer.

Om utbildningen inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen kan kommunen respektive Skolverket återkalla godkännandet.

Både kommunens beslut och Skolverkets beslut om godkännande eller återkallande av godkännande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet gäller omedelbart.

### **Fristående grundskolor, särskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor**

Fristående grundskolor och fristående särskolor står under tillsyn av Skolverket. Skolorna är skyldiga att delta i Skolverkets uppföljning och utvärdering. Skolorna skall årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar. Kommunen där skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten och skolan är skyldig att delta i kommunens uppföljning och utvärdering i den utsträckning kommunen bestämmer.

Om utbildningen inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen skall Skolverket återkalla godkännandet och rätten till bidrag.

En skolas *rätt till bidrag* skall återkallas om verksamheten vid skolan förändrats i en sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för kommunen där skolan är belägen eller i närliggande kommuner (gäller gymnasieskolor).

Skolverkets beslut om godkännande och rätt till bidrag samt om återkallande av godkännande och av rätt till bidrag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Skolverkets beslut om rätt till bidrag kan överklagas.

## 7.3 Kommitténs överväganden

### 7.3.1 Utgångspunkter

Kommittén skall föreslå hur skollagen kan moderniseras genom att förenklas och förtydligas. Av ovanstående redovisning av nuvarande reglering av de fristående skolorna framgår att denna i många avseenden skiljer sig från den som gäller för de offentliga skolorna.

Den frihet från författningar som idag präglar fristående skolor härstammar från den tid då flertalet av dessa skolor var privatfinansierade. För att få offentligt stöd i form av statsbidrag förutsattes att skolorna tillämpade friare undervisningsformer eller alternativa pedagogiska inriktningar.

I propositionen om fristående skolor m.m. (prop.1995/96:200 s. 30) finns uttalanden som stödjer uppfattningen att de övergripande regelsystemen bör vara likartade.

Den frihet som sedan tidigare har funnits för fristående skolor finns nu även inom det offentliga skolväsendet. Hela skolområdet har avreglerats kraftigt jämfört med tidigare. För att skapa förutsättningar för likvärdig utbildning, öppen för variation och mångfald, på lika villkor bör de övergripande regelsystemen för offentliga och fristående skolor vara likartade, dvs. så generella som möjligt.

Samarbetet mellan de fristående skolorna och kommunerna kan fördjupas och stärkas. Samarbete är ett sätt att bättre utnyttja de gemensamma resurserna, vilket i sin tur bör kunna gagna såväl fristående som kommunala skolor.

I propositionen *Fristående skolor* (prop. 2001/02:35 s. 29) betonas detta ytterligare:

De fristående skolorna är en del av det totala utbildningsutbudet och därmed en del av den nationella skolpolitiken. Tillsammans utgör offentliga och fristående skolor skolväsendet för barn och ungdom.

Uttalandena i dessa propositioner har inte följts upp i nuvarande skollag. Idag har fristående skolor genom politiska beslut i början av 1990-talet successivt fått rätt till kommunala bidrag. Kommunerna är idag skyldiga att lämna bidrag till varje elev som går på en fristående skola om skolan av Skolverket har förklarats berättigad till bidrag. Det är numera heller inte tillåtet att ta ut elevavgifter för sådana skolor.

Anledningen till att fristående skolor fått rätt till offentliga bidrag är en allmän uppfattning att skolgången för alla elever i

Sverige skall vara likvärdig varhelst utbildningen anordnas i landet och oberoende av om huvudmannen är kommunal, landstingskommunal, statlig eller enskild.

Detta synsätt, att alla elever oberoende av om de går i en offentlig eller enskild skola får sin utbildning bekostad av det allmänna och inte behöver betala elevavgifter, medför att det inte längre kan anses självklart med samma frihet från skollag och andra författningar som under tidigare förhållanden.

Andelen elever i fristående skolor utgör i vissa delar av landet 10–20 procent av eleverna i kommunen. Därmed blir skillnaderna i reglering svår att motivera, speciellt när flertalet fristående skolor är av allmän karaktär, det vill säga arbetar efter samma styrdokument som de kommunala skolorna i kommunen. Man kan inte heller tala om att fristående skolor i en sådan kommun utgör en ”marginell” företeelse.

Denna snabba framväxt av fristående grundskolor i vissa regioner – utvecklingen är likartad även för fristående gymnasieskolor och särskolor – understyrker, enligt kommittén, också behovet av en reglering som så långt möjligt är gemensam för både offentliga och fristående skolor. Kommitténs förslag i det följande är ett försök att utveckla ett system som innebär ett fullföljande av de principer som uttrycks i ovan redovisade propositioner. Detta ligger också i kommitténs uppdrag att se över lagstrukturen.

Ur elevperspektiv är det, enligt kommitténs mening, inte heller rimligt att eleverna vid de fristående skolorna ska stå ”vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna” enligt 1 kap. 3 § nuvarande skollag. Samhället har ett ansvar för alla elevers rätts-säkerhet varför även dessa elever bör omfattas av de allmänna föreskrifterna (3 kap.) och vissa av de bestämmelser som kommittén föreslår om överklagande (20 kap.).

Med hänvisning till vad som anförts ovan om ett gemensamt regelsystem är det enligt kommitténs mening inte lämpligt att skolor som anordnas av enskilda huvudmän inom skolväsendet betecknas som fristående skolor.

*Kommittén föreslår* att dessa i stället skall benämnas *enskilda skolor*.

I kommitténs arbete med att åstadkomma en gemensam reglering har nedanstående modell använts i det följande vid bedömning av hur författningsbestämmelser skulle kunna utformas:

- Enskilda skolor ansluter sig till den författningsbestämmelse eller det styrdokument som idag gäller för offentliga skolor.
- Det friutrymme som de fristående skolorna använder sig av idag inom ett visst område ”öppnas” generellt genom författningsändringar även för offentliga skolor.
- För både offentliga och enskilda skolor tillåts, efter prövning av regeringen eller av den myndighet som regeringen utser, i varje enskilt fall avvikelser från gällande bestämmelser.
- Särregler för enskilda skolor skrivs in i skollag/skolförordning där det befinner lämpligt att enbart en enskild skola skall kunna tillämpa en viss reglering.

Sammantaget kommer kommitténs förslag att innebära förändringar i villkoren för både offentliga och enskilda skolor i syfte att uppnå likvärdiga förhållanden för alla elever.

Det skall även i fortsättningen vara möjligt att fullgöra sin skolplikt i skolor med enskild huvudman utanför skolväsendet, bl.a. utifrån Sveriges internationella åtaganden. *Kommittén föreslår* att sådana skolor, skall ha en reglering som i princip motsvarar den som finns för fristående skolor i 9 kap. skollagen. Någon rätt till offentligt stöd föreslås inte för sådana skolor. Dessa skolor benämns *fristående skolor* i kommitténs förslag och regleras i 17 kap.

### 7.3.2 Läroplan

De nationella styrdokumenterna för de offentliga skolorna har ändrat karaktär och en betydande avreglering har skett sedan skollagens tillkomst 1985. Nuvarande nationella läroplaner och kursplaner ger stort utrymme för en offentlig skola att utforma utbildningens innehåll efter lokala förutsättningar t.ex. genom skolans val och med hänsyn även till olika elevers individuella önskemål t.ex. genom elevens val.

Som tidigare nämnts följer de flesta fristående skolor idag de nationella läroplanerna, de nationella kursplanerna och sätter betyg precis som de offentliga skolorna. Några fristående skolor har dock använt sig av möjligheterna att använda egna styrdokument eller ha egna anpassningar till nationella läroplaner.

### **Skolor med egna styrdokument**

Det mest uttalade och kända exemplet på ett eget utarbetat styrdokument är Waldorfskolofederationens och Riksföreningen Waldorfförskolornas samråds läroplan "En väg till frihet – åldern 1–19 år". Den har dock successivt anpassats till de nationella läroplanerna. I den version som utkom i november 2001 (tryckår 2002) uttrycks att Waldorfskolornas läroplan skall utgå från de nationella läroplanerna och mera kan betraktas som en konkretisering och pedagogisk vägledning för waldorflärarna än en väsensskild egen läroplan.

Under förutsättning att betygsfrågorna i en sådan skola kan lösas på annat sätt, skulle den läroplanen, så som den är utformad idag, inte utgöra något hinder för samreglering. I skollagens mening skulle den läroplan som dessa skolor tillämpar inte skilja sig från de nationella läroplanerna, förutom texterna om betygsättning i avsnitt 2.7 i Lpo 94 och i avsnitt 2.5 i Lpf 94.

Tidigare har texterna i läroplanen om rektors ansvar och ställning varit en stötesten för generella bestämmelser om nationella läroplaner för dessa skolor.

*Kommittén föreslår* att det i alla enskilda skolor, och således också i en Waldorfskola, skall finnas en utpekad person med rektors befogenheter som skall leda och samordna det pedagogiska arbetet och besluta om den inre organisationen samt besluta i vissa angivna frågor som rör enskilda elever. Rektor har också möjlighet att delegera delar av den pedagogiska ledningen (se avsnitt 8).

### **Skolor med egna anpassningar av de nationella läroplanerna**

Den andra kategorin fristående skolor utgörs av skolor som lagt till några extra läroplansmål. Det som är viktigt är att ytterligare läroplansmål inte strider mot innehållet i de nationella läroplanerna utan är fördjupningar eller förtydliganden av de nationella läroplanerna. Idag kontrollerar Skolverket i samband med godkännande/rätt till bidrag att eventuella anpassningar inte strider mot innehållet i de nationella läroplanerna.

Sådana möjligheter finns enligt nuvarande skollag inte för offentliga skolor. Däremot finns lokala mål som oftast kommer till uttryck i kommunernas skolplaner eller de lokala arbetsplaner som upprättas på de enskilda skolorna. I dessa lokala bearbetningar av

de nationella målen görs t.ex. anpassningar till en viss kommunal skolas profileringar.

*Kommittén föreslår* att de nationella läroplanerna ska gälla även för enskilda skolor inom skolväsendet, se 1 kap. 9 §. Detta utesluter inte att enskilda såväl som offentliga skolor kan använda och i framtiden utveckla egna styrdokument inom ramen för de nationella läroplanerna.

### **Internationella skolors läroplaner**

Andra enskilda skolor med egna läroplaner är de statsbidragsunderstödda internationella skolorna som i sin undervisning använder tysk, fransk eller engelsk läroplan eller läroplaner som bygger på en internationell läroplan. Dessa internationella skolor följer en särskild förordning (1996:1398) om statsbidrag till internationella skolor.

I Sverige finns fem internationella skolor (Tyska skolan, Lycée Francais Saint Louis, British Primary School, International School of Stockholm och Internationella Skolan i Göteborgsregionen) som använder sig av andra länders läroplaner eller en internationell läroplan. För dessa skolor finns idag inte krav på att de skall följa svenska nationella läroplaners allmänna mål och värdegrund. Skolorna är också speciella i den meningen att de riktar sig till elever som vistas en begränsad tid i Sverige. Skolorna får, förutom statsbidrag från svenska staten, även bidrag från hemlandet i form av bidrag till rektor och lärare samt för tillsyn och även till examinationsförfaranden för de två gymnasieskolorna Tyska skolan och Lycée Francais Saint Louis.

Det förefaller, enligt kommittén, inte rimligt att elever vars utbildning i Sverige skall syfta till att underlätta deras skolgång utomlands följer de svenska nationella läroplanerna och kursplanerna. Däremot skulle det vara en fördel om kraven på att följa de nationella läroplanernas allmänna mål och värdegrund skrivs in i skollagen med tanke på elevernas rättssäkerhet under vistelsen i Sverige.

I Skolverkets tillsynsverksamhet har problem med att sådana bestämmelser saknats i nuvarande skollag uppmärksammats.

Behovet av att även offentliga skolor i Sverige skulle kunna anordna en sådan speciell internationell skola förefaller obetydligt. Dessa internationella skolor utgör närmast motsvarigheten till de

30-tal svenska utlandsskolor som finns runt om i världen. En skillnad är dock att de länder där de svenska utlandsskolorna är belägna inte ger statsbidrag till de svenska utlandsskolorna. I stället står den svenska staten för finansieringen av utbildningen.

*Kommittén föreslår* att internationella skolor regleras i kapitlet om särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet (17 kap. 10–11 §§.) En bestämmelse införs (17 kap. 11 §) om att de nationella läroplanernas allmänna mål och värdegrund skall efterlevas oavsett om skolan använder ett annat lands eller en internationell läroplan.

### 7.3.3 Kursplaner

De flesta fristående skolor använder de nationella kursplanerna både på grundskole- och gymnasienivå.

En offentlig skola kan, likaväl som en fristående skola, ha klasser med en viss pedagogisk inriktning grundad på t.ex. Freinet, Montessori, Waldorf eller Reggio Emilia. En skola kan också arbeta mer eller mindre ämnesintegrerat och tematiskt, t.ex. för att förbättra integreringen mellan de praktisk-estetiska ämnena och de mer teoretiska. Skolan kan även ha t.ex. en miljöprofil eller en idrottsprofil inom ramen för Skolans val. Därtill pågår en försöksverksamhet i 900 kommunala skolor att genomföra utbildning utan timplan utifrån de nationella kursplanemålen.

Många fristående skolor har dock generellt sett ett mera ”fritt” förhållande till de nationella kursplanerna. Det finns också fristående skolor som har ett eller flera ”egna” ämnen, som utöver moderna språk som språkval även har t.ex. latin som språkval. Konfessionella skolor kan t.ex. ha kristendom eller islam som ett eget ämne. Waldorfskolornas kursplaner har bedömts som likvärdiga med de nationella kursplanerna men har också egna ämnen, t.ex. eurytmi.

Ett generellt krav på att enskilda skolor på grundskolenivå skall använda nationella kursplaner skulle innebära en förändring och ”insnävning” av friutrymmet för vissa av de enskilda skolorna. Vissa kursplaner skulle t.ex. behöva omarbetas.

Idag finns förordningar för kommunala grundskolor som i vissa särskilda fall ger en viss ”frihet” från nationella kursplaner. Ett exempel är förordningen (SKOLFS 2002:8) om judiska studier i grundskolan i Stockholms kommun. I den föreskrivs att styrelsen

för utbildningen skall fastställa kursplan för ämnet och betygskriterier. Förordningen är tidsbegränsad.

För elever som går förberedande dansutbildning i grundskolan skall Skolverket fastställa kursplaner för utbildningen och meddela föreskrifter om mål för undervisningen i dans. Dans är inte ett ämne som kan förekomma i andra skolor/utbildningar än dem som omfattas av förordningen. Betyg behöver inte sättas i ämnena bild, slöjd och teknik. Skolverket får meddela avvikelser från timplanen.

Fristående skolor på gymnasienivå skall ha kärnämnen motsvarande dem som finns i offentliga gymnasieskolors nationella program. Därutöver kan den fristående gymnasieskolan ha egna kurser, kursplanemål och betygskriterier.

Idag kan styrelsen för utbildningen i offentliga gymnasieskolor i begränsad omfattning besluta om lokala inriktningar och därvid även fastställa ytterligare mål för utbildningen utöver dem som gäller för det nationella programmet. Styrelsen för utbildningen kan även besluta om att inrätta lokalt valbara kurser och kursplaner enligt bestämmelser i 5 kap. 1 § gymnasieförordningen.

En möjlighet att skapa lokala ämnen inom ett visst begränsat tidsutrymme bör, enligt kommittén, både offentliga och enskilda skolor ha. För offentliga skolor har denna möjlighet inte funnits tidigare. Vissa fristående skolor har i enlighet med nuvarande bestämmelser använt sig av denna möjlighet men i begränsad omfattning, oftast endast för ett enskilt ämne.

*Kommittén föreslår* att offentliga och enskilda skolor får ha egna ämnen med egna kursplaner och egna betygskriterier inom ett tidsutrymme motsvarande skolans val enligt nuvarande timplan. Regeringen får meddela närmare föreskrifter om kursplaner, se t.ex. 7 kap. 4 §.

#### 7.3.4 Betyg

Av avsnitt 7.2.4 framgår att flertalet fristående skolor (77 procent på grundskolenivå) sätter nationella betyg. Vissa skolor med alternativ pedagogik lämnar istället för betyg slutomdöme eller intyg efter avslutad skolgång i årskurs 9.

*Kommittén föreslår* att huvudregeln bör vara att enskilda skolor sätter nationella betyg enligt samma regler som de offentliga skolorna.

För flertalet fristående skolor, de som redan idag sätter betyg enligt samma regler som de offentliga skolorna, innebär förslaget att de kan göra detta utan att behöva begära särskilt tillstånd om det hos Skolverket eller annan myndighet.

Enskilda såväl som offentliga skolor som tillämpar en alternativ pedagogik bör dock enligt föreskrifter av regeringen kunna medges att tillämpa ett annat bedömningssystem (3 kap. 17 §).

### 7.3.5 Skolor med konfessionell inriktning

Enligt kommitténs uppfattning finns det en grundläggande skillnad mellan att gå i en kommunal skola och att välja en enskild skola med konfessionell inriktning.

I en offentlig skola skall undervisningen vara icke-konfessionell.

Till en kommunal skola skall alla föräldrar kunna skicka sitt barn i den trygga förvisningen om att barnet inte kommer att bli ensidigt påverkat i olika trosfrågor. Detta är rimligt eftersom kommunen har ett övergripande ansvar att ge alla barn och ungdomar en utbildning. En kommunal skola kan dock inom ramen för elevens val meddela undervisning i islam, judiska studier, kristendom etc. under förutsättning att eleven valt detta ämne.

Sedan den 1 januari 1995 gäller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Ett krav på att undervisningen vid en fristående skola skall vara icke-konfessionell torde inte vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Att välja en enskild skola med konfessionell inriktning är frivilligt. Föräldrarna gör ett medvetet val för att tillförsäkra sitt barn en utbildning och en fostran på religiös grund. Föräldrarna har förtroende för att den konfessionella skolan skall präglas av de religiösa värderingarna.

Det är rimligt att den egna religionen får ett visst utrymme under skoldagen, t.ex. i form av morgonbön eller andaktsstunder. Det bör heller inte möta något hinder att en skola med konfessionell inriktning präglas i sin fysiska miljö av den egna religionen t.ex. i form av religiösa bilder eller utsmyckningar i lokalerna.

Liksom i andra skolor bör dock undervisningen i de olika ämnena utmärkas av ett kritiskt undersökande förhållningssätt och

vara öppen för skilda uppfattningar och, med bibehållen respekt för andra religioner och värderingar, redovisa eventuella skilda ställningstaganden i trosfrågor.

Det är viktigt att även undervisningen i ämnet religionskunskap sker i enlighet med de nationella kursplanemålen. Fördjupade studier kan dock ske inom den egna religionen.

Skolverket framhåller i yttrande till betänkandet *Likvärdig utbildning på lika villkor* (SOU 1995:109) att det i tillsynsmyndighetens roll knappast går att i trosfrågor skilja mellan en värdeneutral kunskap å ena sidan och en i religionen förankrad etisk vägledning eller religiösa uttryck å den andra. Utgångspunkten skall istället vara att den konfessionella inriktningen av utbildningen skall vara förenlig med de grundläggande demokratiska värderingarna.

*Kommittén föreslår* att enskilda förskolor och skolor inom skolväsendet skall kunna ha en konfessionell inriktning. Med hänsyn till frågans betydelse bör en bestämmelse om detta finnas i skollagen (1 kap. 5 §). Det bör framgå att inriktningen skall vara förenlig med skolväsendets allmänna mål och värdegrund samt barnets rätt till undervisning.

Texterna i läroplanerna Lpo 94 och Lpf 94 om konfessionsfri undervisning bör kompletteras med att enskilda skolor kan ha en konfessionell inriktning.

### 7.3.6 Beslut om godkännande

Av redovisning i avsnitt 7.2.6 framgår vilken myndighet som fattar beslut om tillstånd och godkännande idag och hur rätten till bidrag är reglerad.

*Kommittén föreslår* följande:

- Kommunen prövar godkännande för enskilda förskolor och för enskild förskoleklass som inte hör till en enskild grundskola, särskola, specialskola eller sameskola.
- Skolverket prövar godkännande för enskilda grundskolor, enskilda särskolor, enskilda specialskolor och enskilda sameskolor samt enskilda förskoleklasser som anordnas vid en sådan skola.
- Ett godkännande som avser förskoleklass, grundskola, grund-särskola, specialskola eller sameskola innefattar också fritidshem.

- Skolverket prövar godkännande för enskilda gymnasieskolor och enskilda gymnasiesärskolor.

*Kommittén föreslår* vidare att

- huvudman som uppfyller villkoren för godkännande inom skolväsendet också får rätt till bidrag efter prövning av att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder för det offentliga skolväsendet.

Förslaget innebär att beslut som tidigare fattats av kommunen även i fortsättningen kommer att fattas av kommunen. Nytt är att prövningen sker på samma sätt som de beslut Skolverket fattar. Principerna för godkännande blir desamma oavsett om det är kommunen eller Skolverket som fattar besluten. Tidigare har kommunen kunnat tidsbegränsa tillståndet och kommunen har inte heller varit tvungen att lämna bidrag - även om så skett i praktiken.

För de enskilda förskolorna innebär förslaget en större rätts-säkerhet. Friskolornas riksförbund har i skrivelse till skollagskommittén den 17 maj 2000 framfört önskemål om att Skolverket skulle pröva godkännande och rätt till bidrag för enskilda förskolor, förskoleklass och skolbarnsomsorg och att detta skulle övervägas i Skollagskommittén.

Nytt är även att den enskilde huvudmannen är skyldig att anordna fritidshem för den skola som godkännandet omfattar. Något särskilt godkännande för att anordna fritidshem är därför inte nödvändigt. Tidigare har kommunen fattat alla beslut som rört skolbarnsomsorg.

För de statliga skolorna specialskolan och sameskolan har en motsvarande reglering införts. Tidigare fattade Specialskolemyndigheten beslut i ärenden om enskild specialskola. Nu föreslås istället att Specialskolemyndigheten yttrar sig över ansökan på samma sätt som kommunerna yttrar sig i motsvarande fall.

Sameskolan för elever i årskurs 1 till 6 är den enda skolform för barn och ungdom som inte får anordnas av en enskild huvudman. Kommittén föreslår i avsnitt 12.10.1 att enskild sameskola kan få anordnas.

En ytterligare förenkling med kommitténs förslag är att endast ett beslut fattas – om skolan efter prövning blir godkänd för skolverksamhet inom skolväsendet, erhålls också bidrag.

### 7.3.7 Prövning av ansökan

Prövning av ansökan sker i enlighet med 2 kap. 4 och 5 §§ i skollagsförslaget. En skola blir godkänd om huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildning inom skolväsendet och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder för det offentliga skolväsendet. Godkännandet gäller för utbildning i en viss bestämd omfattning vid *en* skolenhet.

Med det offentliga skolväsendet avses lägeskommunen i de fall ansökan avser en enskild förskoleklass, enskild grundskola eller enskild särskola, samverkansområdet när det gäller en enskild gymnasieskola eller gymnasiesärskola, Specialskolemyndigheten när det gäller en ansökan om enskild specialskola och Sameskolstyrelsen när det gäller en enskild sameskola.

Vad som avses med påtagliga negativa följder har beskrivits i prop. *Fristående skolor m.m.* 1995/96:200 s. 45 och s. 52 samt i betänkandena *Resurser på lika villkor* (SOU 1998:112) och *Likvärdiga villkor* (SOU 1999:98).

Idag sker från Skolverkets sida en prövning av om *omfattningen av antalet elever* vid den tänkta skolan kan komma att innebära påtagliga negativa följder för berörd kommun. Det finns även en bestämmelse om att om verksamheten väsentligen förändras så kan Skolverket återkalla rätten till bidrag om påtagliga negativa följder uppstår för berörd kommun.

För en huvudman för ny enskild skola kan det vara en fördel att redan vid godkännande veta vad som är en ”tillåten” omfattning när skolan planeras vara fullt utbyggd. Därför föreslås en bestämmelse om att godkännandet skall avse en verksamhet av en bestämd omfattning vid en viss skolenhet.

Att kommuner och inte Skolverket föreslås som besluts- och tillsynsmyndighet vad gäller enskilda förskolor m.fl. har ingen principiell betydelse. Uppgiftsfördelningen mellan Skolverket och kommunen har praktiska skäl. Förekomsten av många och små föräldrakooperativ på förskolenivå gör att det rimligen är betydligt enklare för en ansökande huvudman att ta kontakt med kommunen än med Skolverket.

*Kommittén föreslår* att tidpunkten för när ansökan skall lämnas in för prövning regleras i förordning på samma sätt som för internationella skolor och kompletterande skolor.

*Kommittén föreslår* att rätten till bidrag för enskilda specialskolor och sameskolor utformas så att hemkommunen betalar ersättning

för en elev i en enskild skola till Specialskolemyndigheten respektive Sameskolstyrelsen efter samma principer som hemkommunen betalar för en elev i en statlig specialskola eller sameskola. Specialskolemyndigheten respektive Sameskolstyrelsen fördelar därefter resurser till både statliga och enskilda specialskolor och sameskolor.

*Kommittén föreslår* att övergångsbestämmelser införs för de enskilda förskolor och skolor som idag är godkända och har rätt till bidrag. Anpassningen till de nya bestämmelserna föreslås ske successivt.

För enskilda förskolor som har tillstånd enligt 2 a kap. 13 § skollagen kan övergångsbestämmelser utformas efter samma principer som när rätt till bidrag för fristående förskoleklasser fastställdes den 1 juli 1999. Om tillstånd för en enskild förskola meddelats före ikraftträdandet av den nya skollagen kan detta motsvara ett godkännande enligt 2 kap. 4 § i skollagsförslaget.

### 7.3.8 Villkor för godkännande

#### **Att driva en enskild skola enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet**

Enligt det nya skollagsförslaget kommer ingen särskild bedömning av om utbildningen ger ”motsvarande kunskaper och färdigheter” att behöva ske eftersom samma utbildningskrav ska tillämpas på enskilda skolor (med tillhörande förskoleklasser) som på offentliga skolor. Däremot kvarstår prövningen av huvudmannens rättskapacitet och förmåga att driva skolan enligt de bestämmelser som gäller för skolväsendet samt om utbildningen innebär påtagliga negativa följder för det offentliga skolväsendet.

Det är rimligt att de bestämmelser som kommer att finnas i skolformsförordningar gäller både offentliga och enskilda skolor. Detta innebär för de enskilda skolornas del att det t.ex. skulle bli möjligt att inrikta sin utbildning på elever som enligt nuvarande bestämmelser i grundskoleförordningen får delta i tvåspråkig undervisning och engelskspråklig undervisning.

Det är också, enligt kommittén, rimligt att samma villkor för färdighetsprov skall gälla oavsett huvudman.

*Kommittén föreslår* att de bestämmelser om skolväsendet som kommer att finnas på förordningsnivå i huvudsak skall vara gemensamma för offentliga och enskilda skolor.

### **Antal elever i en enskild skola**

I nuvarande reglering finns föreskrifter om lägsta antal elever i en fristående skola. En fristående grundskola och en fristående särskola skall enligt 9 kap. skollagen ha minst 20 elever om inte Skolverket bedömer att det finns särskilda skäl för ett lägre elevantal. Den bestämmelsen tillkom eftersom några fristående grundskolor i början av 1990-talet endast omfattade tre till fyra elever. Efter prövning och beslut i kammarrätten den 2 juni 1995 (mål nr 965-1995) kom man dock fram till att en sådan liten skola inte kunde anses uppfylla läroplanens krav på bl.a. möjligheter till samarbete, social fostran och utveckling och därför skulle godkännandena återkallas.

I prop. 1985/86:10 s. 29 anförs följande:

I själva ordet skola ligger att det är fråga om en verksamhet för undervisning av elever i grupp, inställd på en viss varaktighet och får inte vara av bara tillfällig karaktär. Undervisning enbart för barn som står under hans eller hennes [vårdnadshavarens] vårdnad kan inte räknas som skola.

Under 1990-talet har denna bestämmelse förorsakat problem för berörda skolor och för Skolverket vid godkännande och tillsyn. Ett behandlingshem eller ett skoldaghem är av naturliga skäl varken i kommunal eller enskild regi vanligtvis större än mellan fem och femton elever.

Även en särskola är ofta en liten enhet oavsett om det är en kommunal skola eller en fristående skola. En genomgång av SCB:s elevstatistik för läsåret 2001/2002 visar att 78 procent av de fristående särskolorna består av färre än 20 elever, liksom 68 procent av de kommunala särskolorna. Det bör härvid erinras om att både offentliga särskolor och fristående särskolor ofta är lokalintegrerade med en grundskola. Eleverna har alltså i praktiken tillgång till fler jämnåriga kamrater. En bestämmelse om antal elever i sådana skolor saknar i dessa fall betydelse. Skolverket har också regelmässigt godtagit särskilda skäl för fristående särskolor att ha färre elever än 20 om huvudmannen anhållit om det.

Fyra procent (203 skolor) av de offentliga grundskolorna har under 20 elever liksom 14 procent (65 skolor) av de fristående grundskolorna enligt samma statistikkälla.

Några bestämmelser om hur många elever det skall finnas i en enskild förskola, ett enskilt fritidshem och en enskild förskoleklass saknas. Fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor omfattas inte heller av sådana bestämmelser.

Skolverket återkallade i augusti 2002 godkännandet av en fristående grundskola då denna endast hade 17 elever. Skolverket hade inga anmärkningar på skolans utbildning i övrigt utan återkallandet var grundat på bestämmelsen i skollagen.

*Kommittén föreslår* att kravet på minst 20 elever för enskilda grundskolor, särskolor och specialskolor i nuvarande 9 kap. tas bort, dvs. kommittén förordar en återgång till tidigare praxis. Skolverket kan fortfarande avslå en ansökan och återkalla ett godkännande om skolan anses för liten för att utgöra en skola i läroplanens bemärkelse.

### Öppen för alla

Det är en viktig huvudprincip att den fristående skolan är öppen för alla d.v.s. att skolan i mån av plats skall ta emot alla barn som söker sig dit oberoende av kön, etnicitet och religionstillhörighet. I kravet på öppenhet ligger också att skolan, om det finns fler sökande än platser, tillämpar *urvalsgrunder* som bibehåller öppenheten t.ex. anmälningsdatum, geografisk närhet och syskonförtur (prop. 1995/96:200).

Bestämmelsen är dock svår att tillämpa när det t.ex. gäller placering på skoldaghem eller annan skola inriktad på elever med mycket särskilda behov. En sådan placering fordrar att kommunen och den enskilda skolans huvudman är överens om behovet av placeringen och kostnaden för eleven. Kommunen kan anse att en likvärdig skolplacering kan anordnas inom kommunen.

För den enskilde föräldern och eleven är valfriheten i dessa fall begränsad. Det går inte att hävda att eleverna på en sådan fristående skola skall tas in i "turordning" efter anmälningsdatum eller liknande utan, liksom i kommunala skolor, är det behovet som måste få avgöra. Skolverket har accepterat att t.ex. skoldaghem endast tar emot elever i behov av detta. Något annat förfarande vore orimligt.

I en kommunal skola

- kan elever för längre eller kortare period hänvisas till behandlingshem eller till skoldaghem,
- kan klasser inrättas för elever med särskilda behov, t.ex. för elever med dyslexi, autism eller hörselnedsättning.

Det är, enligt kommittén, rimligt att även en enskild skola har möjlighet att inrätta sådana klasser.

*Kommittén föreslår* bestämmelser som innebär att en enskild skola får inrikta sin verksamhet på utbildning för elever i behov av särskilt stöd enligt ovan eller på utbildning som är speciellt anpassad för vissa elever enligt föreskrifter som meddelas av regeringen. Kommittén föreslår också att en enskild skola, liksom idag, får begränsa sin verksamhet till vissa årskurser.

I skollagen finns bestämmelser i 9 kap. 6 § skollagen för fristående skolor och i 4 kap. 6 § skollagen för kommunala skolor att en viss skola inte är skyldig att ta emot en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

Det är viktigt att slå fast att huvudprincipen skall vara att särskilda stödinsatser skall ges där eleven går i skola. Tillgängligheten till en skola skall även gälla t.ex. en elev med funktionshinder. I undantagsfall och efter samråd med föräldrarna kan dock en annan placering än närhetsprincipen, om det gäller en kommunal skola, behöva övervägas men svårigheterna måste då vara betydande. Om föräldrarna sökt en enskild skola och kommunen är beredd att betala för de extra ordinära insatserna, är den enskilda skolan skyldig att ta emot eleven.

*Kommittén föreslår* att dessa bestämmelser överförs till den nya skollagen.

En liten enskild skola kan få ekonomiska svårigheter att ge fortsatt utbildning åt en elev som under skoltiden får stora problem. Elevens rätt till en god utbildning kan äventyras. Även i dessa fall skall huvudprincipen vara att hjälp skall ges i den skola eleven går. I undantagsfall och om kommunen inte är beredd att betala utan t.ex. anser att en likvärdig skolplacering kan erhållas i kommunen föreslås att den enskilda skolan inte är skyldig att behålla eleven.

*Kommittén föreslår* att dessa bestämmelser införs i den nya skollagen.

Principerna för öppenhet i de enskilda förskolorna behandlas i avsnitt 12.

### 7.3.9 Tillsyn och återkallande av godkännande

I den föreslagna modellen, dvs. att enskilda förskolor och vissa enskilda förskoleklasser och fritidshem prövas av kommunen och enskilda skolor med tillhörande förskoleklasser och fritidshem av Skolverket, uppstår problem när det gäller vilka myndigheter som har tillsyn och vilka myndigheter som återkallar godkännanden.

Om skollagen skall bidra till enhetlighet mellan skolformer och mellan offentliga och enskilda huvudmän är det rimligt att det finnas en övergripande tillsynsmyndighet för hela skolväsendet utifrån att samma skollagsbestämmelser och samma läroplaner och kursplaner skall gälla för alla skolor.

Det är å andra sidan också rimligt att den myndighet som prövar godkännande och rätt till bidrag också har tillsyn och kan återkalla godkännandet vid behov.

*Kommittén föreslår* att kommunen efter tillsyn av enskilda förskolor och sådana förskoleklasser som godkänns av kommunen kan förelägga och återkalla godkännande.

Skolverket kan efter tillsyn av övriga enskilda skolor förelägga och återkalla godkännande.

Skolverket respektive kommunerna har tillsyn över de enskilda skolor som de har godkänt. Skolverket har dessutom tillsyn över hur kommunerna utövar denna tillsyn.

För övriga enskilda skolor har kommunen rätt till insyn som tidigare, framför allt för att få underlag till hur bidraget till den enskilda skolan skall bestämmas. Kommunen kan också, om den enskilda skolan uppvisar brister som är så allvarliga att kommunen befarar att godkännandet måste återkallas, påpeka bristerna för Skolverket.

## 8 Skolans personal

**Kommitténs förslag:** Rektors uppgifter förtydligas i skollagen. Vid skolenheterna skall det finnas rektorer. Rektorn skall leda och samordna det pedagogiska arbetet inom sitt verksamhetsområde och därvid besluta om enhetens inre organisation. Ett betydande antal detaljbestämmelser i skolförordningarna som i dag reglerar rektors uppgifter och beslut kan tas bort. Rektor skall även i framtiden ha en direkt i författning utpekad beslutanderätt i sådana frågor som rör enskilda elever och som ofta har karaktär av myndighetsutövning. Rektor får också möjlighet att delegera uppgifter och beslut inom lednings- och samordningsansvaret.

Vid skolenheterna skall det finnas lärare som ansvarar för undervisningen. Endast lärare som har föreskriven utbildning eller lärare med tillsvidareanställning enligt 2 kap. 14 § bör ges ansvaret för betygsättning.

Bestämmelserna om behörighet och villkor för anställning skall också gälla förskollärare och fritidspedagoger i förskola och fritidshem. Även för denna lärarkategori skall det krävas att de har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. På samma sätt som i dag kan även personal med annan utbildning eller erfarenhet arbeta i förskola och fritidshem.

I skolväsendet arbetar personal med starkt skiftande uppgifter och utbildning: rektorer, lärare, psykologer, kuratorer, bibliotekarier, studie- och yrkesvägledare, kontorspersonal, elevassistenter, skolvårdar, skolläkare, skolsköterskor, skolmåltidspersonal, barnskötare, lokalvårdare, vaktmästare m.fl. Den offentliga eller enskilda huvudmannen beslutar om personalens sammansättning, dimensionering och uppgifter.

Staten reglerar i dag genom skollagen behörighet för rektor och lärare samt studie- och yrkesvägledare och genom hälso- och sjukvårdslagen motsvarande för skolläkare, skolsköterska och psykologer. Staten reglerar också genom skollagstiftningen vissa ansvarsområden för rektor och lärare. I den utsträckning bestämmelser i skollagstiftningen anger en uppgift för ”den/var och en som verkar inom skolan” berör den dock all personal.

I det följande behandlar kommittén regleringen av rektor och lärare.

## **8.1      Rektors ansvar**

### **8.1.1    Nuvarande reglering**

#### **Kommunala skolor**

##### *Inledning*

Rektors uppgifter beskrivs ofta som dels att vara ledare för den pedagogiska verksamheten, dels att vara administrativ chef. I skollagen, skolformsförordningar och läroplaner regleras rektors ansvar och arbetsuppgifter på ett sätt som sammantaget är unikt för en chefstjänsteman i den kommunala verksamheten. Reglerna är omfattande till antal och innehåller en blandning av faktiskt handlande, administrativa verkställighetsbeslut och myndighetsutövning mot eleverna. Till skillnad mot vad som normalt gäller för andra kommunala befattningshavare förekommer också i regelverket bestämmelser som innebär att rektor har självständig beslutanderätt i förhållande till den kommunala nämnden.

Arbetsuppgifterna för rektor omfattar normalt också åligganden som inte gäller sådant som är reglerat i skolförfattningarna. På detta område som främst rör administration, personal och ekonomisk förvaltning är rektor liksom andra kommunalt anställda underställda den ansvariga nämnden.

##### *Kommunallagen*

Enligt 3 kap. 13 § kommunallagen beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. Med förvaltning avses här både frivillig verk-

samhet enligt kommunallagen, t.ex. fritids- och kulturverksamhet och obligatorisk verksamhet enligt speciallag (t.ex. skollagen).

Nämnderna kan delegera sin beslutanderätt till den som är anställd i kommunen. Kommunallagen ger stora möjligheter att flytta ansvaret för olika frågor till verksamhetsansvariga. Möjligheten att delegera ärenden som rör myndighetsutövning är dock begränsad. En mycket stor del av den kommunala förvaltningen räknas emellertid som ren verkställighet och ankommer normalt på de anställda utan stöd av delegering. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder följer av den arbetsfördelning mellan förtroendevalda och anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall fungera.

Oavsett om de anställdas handlande grundas på delegering eller är att anse som ren verkställighet har nämnden det fulla ansvaret för verksamheten. Från kommunalrättslig synpunkt är de anställda – även förvaltningschefen – att betrakta som biträden eller rådgivare till nämnden. Någon självständig beslutanderätt för de anställda förekommer således inte enligt kommunallagen.

I speciallagstiftning om kommunal verksamhet (obligatorisk verksamhet) finns för vissa områden särskilda bestämmelser om personalen, t.ex. verksamhetschef i hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Sådana bestämmelser kan innebära avvikelser från vad som gäller enligt kommunallagen. Inom t.ex. utbildningsområdet finns som nämnts inledningsvis särskilda bestämmelser om rektor i skollagen, läroplaner och skolformsförordningar. I det följande beskrivs kort innebörden av dessa bestämmelser med hänsyn till kommunallagen.

### *Skollagen*

Den grundläggande bestämmelsen om rektor inom det offentliga skolväsendet finns i 2 kap. 2 § skollagen, vari föreskrivs följande.

För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

Av bestämmelsens lydelse följer inte någon självständig beslutanderätt för rektorerna i förhållande till nämnden. Tvärtom betonas i

förarbetena att ledningen "självfallet" skall utövas "under det ansvariga politiska organet" (prop. 1990/91:18 s. 35).

Bestämmelsen infördes i skollagen i samband med att den statliga lönerregleringen av rektorstjänsterna avskaffades 1990. Samtidigt upphävdes den detaljreglering av rektorstjänsterna som fanns i den dåvarande skolförordningen. Istället blev det kommunen som i formell mening bestämmer innehållet i anställningen. En viss reglering behölls för att tillgodose kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet.

Denna bestämmelse om rektor i skollagen är närmast att jämföra med vad som föreskrivs i 29 § HSL om att det skall finnas en verksamhetschef. Inte heller denne intar en självständig ställning i förhållande till en kommunal nämnd. Bestämmelsen innebär emellertid ett krav på huvudmannen att utrusta verksamhetschefen med uppgifter och erforderlig beslutskompetens. Att märka är att bestämmelsen gäller såväl offentlig som privat hälso- och sjukvård.

Det är oklart om rektor kan grunda någon beslutanderätt på den allmänna bestämmelsen i skollagen om ledningen av utbildningen (2 kap. 2 §). En tolkning som ligger närmast till hands är att bestämmelsen inte på ett avgörande sätt ger rektor någon självständig ställning i förhållande till andra kommunala tjänstemän. Den garanterar att det finns en rektor med ett ansvarsområde som inte får göras så stort att denne inte kan hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan (prop. 1990/91:18 s. 37).

### *Skolformsförordningarna*

I de olika skolformsförordningarna finns bestämmelser som uttryckligen anger att rektor har att fatta beslut i vissa angivna ärenden. Ofta är det fråga om beslut som rör enskilda elever. Rättssäkerheten kräver i dessa fall att besluten läggs på en rimlig nivå och att det är fullständigt klart vem som skall fatta besluten och därmed ansvara för dem (prop. 1990/91:18). För denna typ av beslut gäller inte det tidigare återgivna uttalandet om att rektor utövar ledningen under det ansvariga politiska organet. De bestämmelser som det här är fråga om innebär tvärtom att rektor tillagts en självständig beslutanderätt.

Bestämmelserna innebär samtidigt en begränsning av nämndens kompetens enligt kommunallagen. Nämnden kan inte ta över beslutanderätten och kan inte heller ge några direktiv om hur den

skall utövas. Rektor har inom det statligt reglerade området att följa reglerna i författningar om beslutskompetens och ansvar. Styrelsen kan dock indirekt påverka självständigheten eftersom den förfogar över de ekonomiska resurserna och har det övergripande ansvaret.

Rektors beslut med stöd av författningar får med något undantag inte överklagas. Beslut som rektor fattar efter delegering kan överklagas genom laglighetsprövning om det inte finns föreskrivet om överklagande på annat sätt.

### *Läroplanerna*

Nya läroplaner infördes 1994 för det obligatoriska skolväsendet och för de frivilliga skolformerna. I läroplanerna finns ett särskilt avsnitt om rektor som innehåller en detaljerad katalog över olika arbetsuppgifter som ankommer på rektor som pedagogisk ledare (Lpo 94 avsnitt 2.8 samt Lpf 94 avsnitt 2.6). Katalogen infördes utan närmare analys av de ställningstaganden som gjordes mot detaljreglering av rektorstjänsten i samband med att den statliga regleringen av tjänsterna avvecklades 1990.

Mot bakgrund av vad som nyss sagts om skollagens allmänna bestämmelse om rektors ledarskap kan emellertid läroplanernas katalog inte anses innefatta någon självständig beslutanderätt. Katalogen är att betrakta som en utfyllnad av skollagsbestämmelsen och har närmast karaktär av befattningsbeskrivning inom området för "ren verkställighet". Av bestämmelserna om beslutsordning i 2 kap. 10 § specialskoleförordningen framgår att regeringen såvitt gäller rektorer i specialskolan uppfattat läroplanens katalog på detta sätt. Denna tolkning vinner stöd av inledningen till katalogen där det sägs "Rektor har ansvaret för skolans resultat och har därvid inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att..."

### *Förskolans och fritidshemmets ledning*

Inom den nuvarande förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen finns ingen motsvarande detaljreglering av ansvarig ledning eller vem som fattar beslut. Dessa verksamheter har utvecklats inom socialjänstlagen och där finns ingen reglering av chefens uppgifter. På dessa områden gäller kommunallagens regler.

BOSK föreslog en reglering av förskolans ledning på samma sätt som för den kommunala skolan. Motivet för en reglering var att garantera den samordning som enligt BOSK var nödvändig för en integration och helhetssyn på barns växande och lärande.

Vid tillkomsten av de nya läroplanerna infördes dock ingen särskild reglering av förskolans ledning (prop. 1997/98:93). I läroplanen för förskolan finns i dag således inte något särskilt avsnitt som behandlar rektorns/förskolechefens ansvar.

### **Fristående skolor**

I förordningen (1996:1206) om fristående skolor föreskrivs att för ledningen av utbildningen skall det finnas en rektor. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till skolans pedagogiska inriktning, får ledningen av utbildningen utövas av flera personer. I förarbetena betonas att det även i en fristående skola fattas vissa beslut som är ingripande för den enskilda eleven. Därför bör det finnas en person med ett formellt ansvar (prop. 1995/96:200 s. 37).

Från år 2001 ställs samma krav på rektors bakgrund i fristående skolor som i offentliga skolor.

I fristående skolor finns inte motsvarande regelsystem om rektors uppgifter och beslutanderätt eftersom en fristående skola verkar inom ramen för fri företagsverksamhet eller fri föreningsverksamhet. I en fristående skola är rektor underställd styrelsen. För rektor i fristående skolor gäller inte katalogen i läroplanerna. Utvecklingen sedan mitten av 1990- talet har dock inneburit att regeringen beslutat om vissa regler om rektors beslutanderätt även för fristående skolor. Numera gäller samma bestämmelse om åtgärdsprogram som i de offentliga skolorna. Även i de fristående skolorna regleras rektors ansvar för att se till att åtgärdsprogram upprättas.

Rektor i fristående skolor har samma uppgifter i samband med betygsättning som rektor i offentliga skolor, dvs. när lärare inte kan enas, rättelse av betyg och utfärdande av betygsdokument.

## 8.1.2 Kommitténs överväganden

### Utgångspunkter

Regleringen av rektors roll och uppgifter i kommunala skolor är i dag oklar på en rad punkter. Skolledarnas arbetssituation och förändrade arbetsuppgifter har dessutom under lång tid varit föremål för uppmärksamhet från olika håll. Flera rapporter från Skolverket och från kommunal revision visar att skolsystemets organisation och beslutsvägar ofta präglas av oklarhet. I Skolverkets granskningsrapport, Skolverkets kvalitetsgranskning 1998, konstateras bl.a. att ledningsorganisation ofta inte är tillräckligt anpassad till antalet medarbetare på skolorna. Den administrativa bördan på skolnivå är för stor, enligt rapporten, på bekostnad av ledningen av det pedagogiska arbetet. Problemet har också behandlats av Expertgruppen kring skolledarfrågor i rapporten *Lärande ledare*, Utbildningsdepartementets skriftserie 2001, rapport 4.

I fristående skolor är bilden en annan. Av betänkandet *Fristående skolor – hot eller tillgång* (SOU 2001:12) framgår att på fristående gymnasieskolor finns ofta en ledningsstruktur med en mycket tydlig ansvarsfördelning mellan styrelsen och rektor.

Behovet av en väl fungerande skolledning är odiskutabelt och har alltid framhållits. I ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) framhöll regeringen skolledningens betydelse för en gemensam pedagogisk grundsyn i frågor om t.ex. skolans och lärarens uppgifter och ansvar samt på den arbetsmiljö som skolan erbjuder såväl personal som elever, på skolans kontakter med andra såsom föräldrar, arbetsliv, kulturliv m.m. samt hur kopplingen mellan synsättet i de generella frågorna och den direkta undervisningen skall göras. Skolledningen har också ett särskilt ansvar för att skapa goda förutsättningar för utvecklingen av verksamheten i skolan.

Expertgruppen kring skolledarfrågor framhåller att "ledarskapet förutsätter en rektor med tydliga ramar, ansvar och handlingsutrymme i en verksamhet som utgår från rektors, medarbetares och elevers lärande och förståelse av skolans uppdrag". Gruppen betonar vikten av att ansvarsvägar och delegationsordningar tydliggörs för att undvika en oklar ansvarsfördelning. Dessutom behöver rektors ansvarsområde dimensioneras på ett sådant sätt att rektor har rimlig möjlighet att fungera som en demokratisk, lärande och kommunikativ ledare. Rektor har ibland för stort och splittrat ansvarsområde samt alltför många medarbetare och elever för att kunna

följa dessa. Målsättningen bör vara att rektor har god kontakt med verksamheten samt god kännedom om de människor som finns i denna.

Det finns, enligt kommittén, tre skäl som talar för någon form av rättslig reglering av rektors uppgifter även i framtiden. Frågor av pedagogisk karaktär skall vara förbehållet professionen. Beslut inom detta område skall grundas på professionell bedömning. För att tillgodose kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet skall det också vara tydligt vem som fattar beslut som rör enskilda elever och därmed ansvarar för sådana beslut. Detta kan inte tillåtas växla mellan olika kommuner eller stadsdelar. Det tredje skälet är att säkerställa den redan i ansvarspropositionen förutsatta decentraliseringen av beslutsfattande till skolenheten (prop. 1990/91:18 s. 22).

Generellt kan också anföras att behovet av en identifierbar rektor påtagligt ökat genom den ansvarsfördelning som läroplanerna förutsätter. Rektor har ansvar för att elevernas intresse tillvaratas när det gäller val av kurser, behov av stöd i undervisningen, elevvård, arbetsmiljö m.m. Det är därför viktigt att de beslut som är ingripande för den enskilda eleven fattas av en identifierbar ansvarig person.

Även i förhållande till lärare och föräldrar skall, enligt kommitténs uppfattning, finnas en person med formellt ledningsansvar, oavsett huvudman och pedagogisk inriktning. Man kan invända att det inte inneburit någon ökad rättssäkerhet för eleverna att rektor fattar beslut med stöd av författningar, eftersom besluten inte gått att överklaga. Kommittén föreslår därför att vissa beslut som rektor fattar skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär vilket framgår av föreskrifter i 20 kap. i lagförslaget.

Utgångspunkten för kommittén har varit att det måste finnas en tydlig ledning och klar ansvarsfördelning mellan styrelsen och rektor. Det förutsätter klara regler om vem som utövar ledningen av skolan och vem som fattar nödvändiga beslut. Viss del av rektors beslutanderätt bör därför alltjämt formuleras i skolförfattningarna. Det gäller beslut som rör enskilda elever, ofta myndighetsutövning, och den pedagogiska ledningen och de beslut om den inre organisationen som följer därav.

Redan i ansvarspropositionen framhålls vikten av tydlighet avseende rektors ansvar och skyldigheter. Statens ansvar för utbildningens kvalitet och likvärdighet och för att tillgodose rättssäkerheten gör det viktigt att det står klart vem som bär ansvaret för vissa avgöranden. Ett system med någon form av kollektivt ansvar

är inte tillräckligt för att garantera dessa statliga intressen. Ansvaret skall läggas på en bestämd tjänsteman.

Det får således inte råda någon osäkerhet om vem som har ansvaret för ledningen och samordningen av det pedagogiska arbetet och skolenhetens organisation samt skolans myndighetsutövning. De nya läroplanerna för grundskolan och gymnasieskolan markerar än tydligare just rektors ansvar men även för förskolan är detta en viktig fråga.

Kommittén vill betona vikten av denna tydlighet. Elever och föräldrar får inte vara osäkra på vem som är rektor för den elevgrupp eleven tillhör. Detta är särskilt viktigt om det vid en större enhet, t.ex. en stor gymnasie- eller komvuxenhet, finns flera rektorer.

*Kommittén föreslår* att det för ledningen av verksamheten vid skolenheterna skall finnas rektorer. Rektor skall särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Särskilt bör utvecklingen av det pedagogiska arbetet uppmärksammas (2 kap. 7 §).

Huvudmannen avgör hur ledningsorganisationen skall utformas. Omfattningen av den verksamhet som rektor skall leda bestäms inte i lagen utan blir beroende av skolhuvudmannens beslut. Rektors verksamhetsområde kan bestå av en eller flera skolenheter eller del av en skolenhet, en eller flera skolformer. Kravet på att rektor skall ha pedagogisk insikt är av sådan grundläggande natur att det bör anges i lagen även i framtiden. Rektors åligganden och beslutanderätt skall framgå av skollagen. Avsikten är att bestämmelserna skall gälla oavsett huvudman.

Även förskolan och fritidshemmet bör omfattas av rektors ledning och ansvar. Alternativet hade varit att låta förskolan som enda skolform sakna reglering av ledningsfunktionen. Genom förslaget uppnås enhetliga regler och utvecklingen av den pedagogiska och innehållsmässiga integreringen mellan förskola, skola och fritidshem kan underlättas. Rektors verksamhetsområde kan omfatta en skolenhet med enbart förskola där rektor kan benämnas t.ex. förskolechef.

Kommittén behandlar i det följande rektor ur följande perspektiv.

- Rektors ledning och samordning av det pedagogiska arbetet
- Rektor som beslutsfattare
- Rektor vid enskilda skolor

## **Rektors ledning och samordning av det pedagogiska arbetet**

*Kommittén föreslår* en bestämmelse med lydelsen att rektor skall leda och samordna det pedagogiska arbetet inom sitt verksamhetsområde. Lärarna väljer tillsammans med eleverna arbetssätt och beslutar om undervisningens innehåll inom de ramar läroplanen och kursplaner ger. Att leda och samordna arbetet avser generella frågor som t.ex. den övergripande organisationen av det pedagogiska arbetet, skolans kontakter med andra bl.a. med föräldrar och det lokala samhället. Rektor ansvarar under styrelsen för enhetens resultat och skall inom givna ramar ge förutsättningar för eleverna att nå målen.

Ordet "leda" markerar också att rektor är chef för lärarna och övrig personal. Om lärare eller annan personal brister i sina åligganden enligt läroplanen är det i första hand rektors uppgift att vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse.

I rektors sammanhållande ledarskap ingår ansvar för verksamhetens utveckling, samarbetsklimat, arbetsformer och kompetensutveckling. Frågor som har med samordning av skolenheter att göra faller utanför och bör ligga hos nämnden. Beslut i sådana frågor kan nämnden delegera till t.ex. skolchef.

Andra uppgifter som hör till rektors ledning och samordning är t.ex. skolans systematiska kvalitetsarbete, formerna för samarbete mellan skolan och hemmen, stödåtgärder samt ansvaret för att se till att åtgärdsprogram upprättas. Rektor har också ansvaret för arbetet med att förebygga, upptäcka och åtgärda alla former av kränkande behandling samt att rutiner finns för hur detta arbete ska dokumenteras.

I den pedagogiska ledningen ingår också ansvaret för skolans fostrande roll både i undervisningen, under raster och skolmåltider samt tillsynen över eleverna. Dit hör också att utarbeta gemensamma normer och regler tillsammans med personal, elever och vårdnadshavare.

### **Rektor som beslutsfattare**

Huvuddelen av rektors uppgifter inom den pedagogiska ledningen och samordningen innebär faktiskt handlande eller administrativa verkställighetsbeslut. Med ledning och samordning av det pedagogiska arbetet följer också beslutsfattande i rättslig mening.

*Kommittén föreslår* att en generell bestämmelse införs i skollagen om att rektor inom sin ledning och samordning av det pedagogiska arbetet därvid också beslutar om enhetens inre organisation och i övrigt fattar de beslut som framgår av särskilda föreskrifter i skollag eller annan författning.

### **Beslut om enhetens inre organisation**

Beslut om den inre organisationen är en del av den pedagogiska ledningen och samordningen. Sådana beslut finns i dagens skolformsförordningar. Vissa av dessa regler speglar ett föräldrat synsätt. Gruppindelningar, schemaläggning och utvärdering sköts ofta av arbetslagen på ett flexibelt sätt. Som en följd av ökad målstyrning och därav följande avreglering anser kommittén att en stor del av de bestämmelser som i dag reglerar dessa områden inte längre behövs utan ersätts av förslaget om rektors beslutanderätt avseende den inre organisationen. Hit räknas beslut som avser bl.a. personalens olika ansvarsområden, övergripande tidsplanering, elevernas fördelning på klasser eller grupper.

En annan konsekvens av förslaget är att avsnittet i läroplanerna om rektors uppgifter måste ses över. Katalogen över rektors arbetsuppgifter fyller också en annan funktion, som bl.a. framgår av propositionen om en ny läroplan (prop. 1992/93:220). Rektor har ett ansvar för att eleverna får kunskaper i frågor, som är av ämnesövergripande karaktär. Exempel på sådana ämnesområden är trafik, sex och samlevnad samt alkohol, tobak och narkotika. Ett annat område är de internationella överenskommelser, som Sverige har förbundit sig att bevaka i utbildningen. I vissa fall är katalogen det enda ställe i styrdokumentet, där dessa frågor omnämns och detta måste beaktas när läroplanerna ses över.

### **Beslut som rör enskilda elever**

I skolförfattningarna i dag riktas en skyldighet direkt för rektor att fatta beslut i olika frågor som ligger inom den pedagogiska ledningen men också gäller enskilda elevers rättigheter och skyldigheter. Det är då som regel fråga om beslut som har karaktär av myndighetsutövning som förutsätter pedagogisk insikt och erfarenhet. Beslut om särskilda stödinsatser är ett exempel på sådana

beslut. Andra exempel avser ledighet för enskilda angelägenheter och arbete som elevskyddsombud, uppflyttning till högre årskurs, beslut att ej flytta en elev till högre årskurs, medgivande för en elev att gå om, åtgärder som rör enskild elev för skapande av en trygg miljö, rektors medverkan vid betygsättning.

För de beslut det här är fråga om har rektor en självständig beslutanderätt. Den ansvariga styrelsen kan inte bestämma hur rektor i ett särskilt fall skall besluta utom i de fall nämnden anger vissa ramar för besluten genom sitt ansvar att fördela resurser.

*Kommittén föreslår* att rektor även i framtiden skall ha en direkt i författning utpekad beslutanderätt i sådana frågor som rör en elevs skyldigheter och rättigheter inom rektors verksamhetsområde.

I vissa fall flyttas genom kommitténs förslag ansvaret för vissa beslut från styrelsen för utbildningen till rektor. Ett sådant exempel är att bestämmelser om särskild undervisningsgrupp försvinner och alla beslut om stödinsatser ankommer på rektor.

### **Rektors möjlighet att delegera**

Flera utredningar har framhållit behovet av att rektor får möjlighet att delegera uppgifter till någon person i ledningsgrupp, till lärare eller arbetslag (bl.a. Skolkommittén, SOU 1997:121). På många skolor är det så att rektor, utöver att leda skolans utveckling av elevernas lärande, har ett stort ansvar för ekonomi, byggnader, lokaler, utrustning m.m.

Expertgruppen kring skolledarfrågor framhåller bl.a. att med den utveckling som sker mot arbetslag bör det vara naturligt och intressant för andra än rektorer och övriga skolledare att ta ett särskilt ansvar för vissa uppgifter. Rektor kan behöva dela sitt ledarskap med andra ledare i skolan, i ledarlag eller motsvarande eller fördela uppgifter direkt till lärare eller lärarlag.

*Kommittén föreslår* att det skall finnas möjlighet för rektor att delegera uppgifter inom lednings- och samordningsansvaret. I detta ansvar ingår också beslutanderätt. Därigenom skapas bättre förutsättningar för rektor att leda och utveckla skolans verksamhet. Möjligheten att delegera till lärare är också en förutsättning för att eleverna skall få reellt inflytande i viktiga beslut som rör skolans dagliga verksamhet. Beslutanderätt kan inte delegeras till en grupp av befattningshavare utan enbart till en eller flera av rektor särskilt angivna personer. Förslaget utesluter självfallet inte de arbetsformer

som i dag utvecklas inom skolområdet. Uppgifter som läggs till arbetslaget faller oftast inom verkställighet.

Eftersom den förslagna delegationsrätten gäller åligganden för rektor som grundas på skollagen krävs givetvis ingen kommunal delegation.

Rektors möjligheter att delegera beslutanderätt i sådana frågor där rektors beslutanderätt särskilt angetts i skollagen eller annan författning framgår av respektive bestämmelse, t.ex. bestämmelsen om fastställande av åtgärdsprogram och beslut om ledighet för enskilda angelägenheter.

Kommittén vill också framhålla att det blir möjligt för en rektor att delegera vissa uppgifter rörande t.ex. förskolan eller någon annan definierad del av verksamheten till någon som är lämpad att leda just denna verksamhet.

Av förslaget formulering ”enskilda ledningsuppgifter” följer att rektor inte kan avhända sig allt ansvar utan att det rör sig om delegering av begränsade delar av detta.

### *Styrelsebeslut*

I likhet med andra kommunala chefer beslutar i regel rektorer i kommunala skolor med stöd av kommunallagen på delegation från nämnden i en rad ärenden som inte direkt berör själva den pedagogiska verksamheten och dess utformning. Hit hör t.ex. anställning av personal, ekonomi- och lokalfrågor.

I gällande skolförfattningar finns också föreskrifter som anger att det ankommer på huvudmannen eller hemkommunen att fatta beslut. Sådana beslut kan nämnden delegera med stöd av kommunallagens regler.

I dag finns också en ordning som innebär att vissa frågor kan på begäran av vårdnadshavare föras till styrelsen. Detta slopas enligt kommitténs förslag och besluten föreslås ankomma på rektor, t.ex. befrielse från obligatoriska inslag, se avsnitt 9.

### **Ett tydligare ansvar**

Huvudmannen har det övergripande ansvaret för utbildningen. Genom kommitténs förslag får rektor ett tydligt ansvar för skolans utveckling och inre organisation. Samtidigt är ansvaret i

kommunen delat mellan nämnden och rektorn. Nämnden har ansvaret för skolplanering och för att tillskjuta och fördela resurser och anställa personal. Genomförandeansvaret vilar på rektor som tillsammans med personalen skall utveckla skolan. Som framgår av avsnitt 4 föreslår kommittén en skyldighet för huvudmannen att följa upp och utvärdera sin skolverksamhet. Kommittén föreslår också en bestämmelse som tydliggör det övergripande ansvar som kommunen redan i dag har för att vidta åtgärder där den finner sådana påkallade (3 kap. 2 §). Nämnden kan naturligtvis inte förhålla sig passiv om den genom uppföljning och utvärdering upptäcker brister även i den pedagogiska verksamheten.

### **Rektor vid enskilda skolor**

Rektors ansvar och befogenheter i offentliga och enskilda skolor skiljer sig åt. Framför allt är det läroplanernas skrivningar och regleringen i skolformsförordningarna om vad rektor ansvarar för som inte gäller i dag för en enskild skola eftersom denna inte behöver följa läroplanerna eller skolformsförordningarna.

Rektor i en offentlig skola har egna befogenheter i sin myndighetsutövande roll med stöd av skolförfattningarna. En rektor i en enskild skola som inte omfattas av skolförfattningarna saknar detta lagstöd.

I förordningen om fristående skolor ges, om det finns särskilda pedagogiska skäl, möjlighet att dela på ledningsansvaret. Detta prövas av Skolverket i samband med godkännandet eller i samband med att Skolverket lämnar förklaring om rätt till bidrag.

I PM Rektor i enskilda skolor 2002-01-17 menar Meyer-Riberdahl att det som är att anse som myndighetsutövning i den offentliga skolan rimligen också bör anses som myndighetsutövning i den enskilda skolan under förutsättning att verksamheten grundas på samma eller likartade författningsbestämmelser (bilagedelen, bilaga 3).

En reglering av rektors pedagogiska ansvar i den enskilda skolan av den typ och omfattning som finns i dag i läroplan och skolförfattningarna är möjlig inom den associationsrättsliga lagstiftningen och stiftelselagen utan särreglering. Den kan dock påverka den faktiska ansvarsfördelningen inom den enskilda skolan. En analys av frågan redovisas i ovan nämnda bilaga.

*Kommittén föreslår* att regleringen av rektorer i enskilda skolor skall vara densamma som för rektorer i en offentlig skola. Ledningsansvaret får inte delas av flera. Genom förslaget om att rektor får delegera enskilda ledningsuppgifter och beslutanderätt i vissa frågor får även enskilda skolor möjlighet att delegera den dagliga pedagogiska ledningen och samordningen.

## 8.2 Lärare

### 8.2.1 Nuvarande reglering

Enligt 2 kap. 3 § skollagen är varje kommun och landsting skyldiga att för undervisningen *använda* lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

Bestämmelsen, som innebär att kravet på behörighet inte enbart knyts till anställningstillfället, infördes i skollagen den 1 januari 1991. Den avsåg då lärare. Som skäl till bestämmelsen angavs att lärarnas kompetens är av avgörande betydelse för utbildningens kvalitet. Lagstiftning sågs som ett sätt att skapa en garanti för att kompetenta lärare verkligen används i skolan.

Vilka lärare som får användas i undervisningen är knutet till den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Överensstämmelse mellan lärarens uppgifter och kompetens skall iakttas under lärarens hela tjänstgöringstid, inte bara vid anställningstillfället. En total överensstämmelse mellan lärarens utbildning och samtliga undervisningsuppgifter har dock inte ansetts kunna krävas (prop. 1990/91:18).

När förskoleklassen infördes som skolform i skollagen 1998 innebär det att verksamheten betraktas som undervisning i samma formella mening som verksamheten i grundskolan. Bestämmelsen om krav på "en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva" kom därmed också att omfatta förskollärare och fritidspedagoger i förskoleklassen, liksom bestämmelserna om behörighet och villkor för anställning. I det sammanhanget behandlade regeringen också annan personal i förskoleklassen, t.ex. barnskötarna. I propositionen framhöll regeringen att barnskötarna utgör en viktig resurs för barns trygghet, omvårdnad och omsorg. Det

var enligt regeringen lämpligt att barnskötare, fritidsledare och elev-assistenter ingår i arbetslagen kring barn i förskoleklass, skolan och skolbarnsomsorgen. Dessa personalkategorier är emellertid inte "behöriga" att bedriva undervisning i skollagens mening och regleras därför inte i 2 kap.

I 2 kap. 4 § nuvarande skollag regleras kraven för att få *anställas* som lärare, förskollärare och fritidspedagog. Där anges att behörig att anställas i det offentliga skolväsendet utan tidsbegränsning är den som har svensk lärarexamen, respektive barn- och ungdomspedagogisk examen som regeringen med stöd av 1 kap. 11 § högskolelagen (1992:1434) har meddelat föreskrifter om, eller motsvarande äldre utbildning, med huvudsaklig inriktning på den undervisning anställningen avser. Detsamma gäller den som av Högskoleverket har fått ett behörighetsbevis enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 4 a och 4 b §§. Den som inte är behörig får ändå anställas utan tidsbegränsning, om det saknas behöriga sökande och om det finns särskilda skäl samt om den sökande har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser och det dessutom finns skäl att anta att den sökande är lämpad att sköta undervisningen.

Den som inte uppfyller kraven enligt 2 kap. 4 § får anställas som lärare, förskollärare eller fritidspedagog för högst ett år i sänder (2 kap. 5 §). Bestämmelsen medger undantag från lagen om anställningsskydd om att anställning normalt skall gälla tills vidare och gör det möjligt att senare anställa behöriga lärare då tillgång på sådana blir bättre.

Motsvarande bestämmelser har införts även för fristående skolor fr.o.m. den 1 juli 2002.

Bestämmelserna i 2 kap. om behörighet och anställningsvillkor gäller inte förskola eller fritidshem. För förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen anges i 2 a kap. 3 § att det skall finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

### 8.2.2 Kommitténs övervägande

Lärarna är skolans viktigaste resurs för att erbjuda eleverna goda möjligheter att nå målen. Lärarens kunskap och pedagogiska kompetens utgör själva grunden för skolans utveckling. Tillgång till välutbildade lärare i alla skolor är en viktig faktor för likvärdighet

och utbildningens kvalitet. En av kommitténs viktigaste uppgifter är att förstärka målstyrningen och förtydliga ansvarsförhållandena. Detta gäller också det professionella ansvaret. Skolverkets nyligen publicerade stora kunskapsöversikt om sambanden mellan strukturella faktorer och utbildningskvalitet anger lärarkompetensen som den enskilt viktigaste förklaringsgrunden.

Utbildning av lärare och kravet på att använda behöriga lärare är ett av statens styrmedel. Statens ansvar för kvalitet och likvärdighet i utbildningen innebär att det är nödvändigt att på ett mer kraftfullt sätt än i dag säkra den kvalificerade lärarkompetensens inflytande på all undervisning, också när man tvingas använda icke lärarutbildad personal.

I direktiven till kommittén anger regeringen också att kommittén skall analysera och definiera de termer som används i skollagen, t.ex. skola/skolform, undervisning och pedagogisk verksamhet.

Ytterligare sådana termer, som används i dagligt tal med hänvisning till skollagen, är begreppen lärarbehörighet, behöriga lärare och obehöriga lärare. Som nämnts ovan används i skollagen uttrycken ”*behörig att anställas som lärare, förskollärare eller fritidspedagog*” (2 kap. 4 §) eller ”*för undervisningen använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva*” (2 kap. 3 §).

Kommittén föreslår att i lagen används det gemensamma begreppet lärare. Detta är en naturlig följd av de förändringar som gjorts i högskoleförordningen (1993:100) som innebär att lärarexamen omfattar även förskollärare och fritidspedagoger.

*Anställning* med tillsvidareförordnande får enligt huvudregeln i nuvarande skollag bara ske om läraren har föreskriven utbildning. Användning av andra än utbildade lärare får bara ske om utbildade inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna. För närvarande utförs närmare 20 procent av lärarbetet av dem som inte har utbildning för uppgiften i grundskolan eller gymnasieskolan.

Regleringen i skollagen är alltså den motsatta till det som är det normala i arbetslivet, där regleringen främst avser vilken kompetens som erfordras för att någon skall få *användas* för att utföra en uppgift. Det må gälla domare eller läkare eller specialiserade yrkesområden som elektriker, sjuksköterska eller polis. Inom dessa andra yrkesområden kan brist på utbildad personal mötas med köbildning till verksamheten.

På skolområdet kan köbildning eller inställd undervisning rimligen inte tillåtas ske. Detta är en avgörande skillnad. Därav följer dock inte att nuvarande lagstiftning bör bestå.

Även om många skolor har en väl fungerande strategi för hur man tar till vara den kompetens som finns i personalgruppen händer det att personal utan lärarutbildning används för att utan någon begränsning ansvara för hela lärararbetet i skolan. Detta försvårar rimligen elevernas möjlighet att nå målen för utbildningen. Betygsättning är myndighetsutövning och det kan därför ifrågasättas om en person utan föreskriven lärarutbildning bör sätta betyg. För läraryrkets attraktionskraft är det givetvis också negativt att det anses lika väl och till alla delar kunna utföras av den som saknar föreskriven utbildning.

Nuvarande situation är otillfredsställande sett från kraven på likvärdighet men också från ett rättssäkerhetsperspektiv för eleverna. Utgångspunkten för det förslag som kommittén lägger fram för att komma tillrätta med problemet är följande.

Lärararbete omfattar i huvudsak fem områden: planering, genomförande, kontaktarbete, utvärdering och utveckling.

I utvärdering ingår bedömning av undervisningen som helhet samt bedömning av varje elevs kunskapsmässiga och sociala utveckling. I grundskolans högre årskurser, i utbildningar på gymnasienivå och i vuxenutbildningen skall kunskapsbedömningen utmynna i betygsättning, som är en form av myndighetsutövning.

Kommittén har föreslagit att det vid skolenheterna skall finnas rektorer. Rektorn skall leda och samordna det pedagogiska arbetet inom sitt verksamhetsområde. Lärarna har utifrån läroplaner och kursplaner ansvaret för att organisera och genomföra arbetet så att eleverna utvecklas efter sina förutsättningar. *Kommittén föreslår* därför att lärarnas ansvar kommer till uttryck i lagen genom en bestämmelse om att det vid skolenheterna skall finnas lärare som ansvarar för undervisningen. I det ingår bland annat att tillse att undervisningen planeras så att läroplanens och kursplanernas mål tillgodoses. Endast lärare som har föreskriven utbildning eller har tillsvidareanställning enligt 2 kap. 14 § (i det följande i detta avsnitt används för dessa begreppet behöriga lärare) bör ges ett sådant ansvar och därmed också ansvaret för den bedömning som formaliseras i betygsättning.

Kommittén har vägt frågan om likvärdighet och rättssäkerhet mot problem som kan uppstå vid tillämpningen. Finns inte tillräckligt antal behöriga lärare tillgängliga får liksom nu och för högst ett

är i sänder icke lärarutbildad personal anställas för läraruppgifter. De kan arbeta inom samtliga ovan nämnda områden utifrån den av rektor bedömda kompetensen. Kompetensen hos de obehöriga och därmed visstidsanställda skiftar dock kraftigt, allt från grundskolekompetens till mycket goda ämneskunskaper. Den insats som behövs från den behörige läraren vad gäller planering och betygsättningen måste därför också bli varierande. Kommittén skall inte föreskriva hur skolan löser detta organisatoriskt utan det sker bäst lokalt på skolenheten under rektors ledning. Vid organisation av undervisning i arbetslag kan t.ex. de behöriga lärarna ges ansvaret för betygsättning inom hela arbetsenheten. Betygsättningen sker på grundval av det som skett i undervisningen och därmed självklart efter nära samråd med den som undervisat eleven.

Det underlag som presenteras av den undervisande är grunden för det betyg som sätts på den enskilde eleven. Det är också viktigt att samma dokumentationskrav som ställs på lärare ställs på den obehörige för att underlätta arbetet. Det som eleverna presterat, när den obehörige har undervisat, skall naturligtvis väga tungt i bedömningen men den behörige läraren och de övriga lärarna i arbetslaget kvalitetssäkrar bedömningen genom sin större kompetens och erfarenhet. Om den obehörige är väl meriterad i ämnet krävs kanske bara ett enkelt samråd vid några tillfällen i samband med ämnes- eller arbetslagsplanering.

Om det inte finns behöriga lärare att tillgå inom ett ämnesområde vid skolenheten ankommer det på rektor att efter samråd med den undervisande svara för betygsättningen. Endast i detta sällsynta fall kommer det således att inträffa att betyg sätts av någon som inte deltar i undervisningen.

Staten och huvudmännen satsar betydande resurser på att utbilda obehöriga till lärare. Kommittén förutsätter att dessa insatser inte minskar utan snarast intensifieras. Det kan ändå uppstå problem speciellt i vissa kurser på gymnasieskolan där lärarutbildning saknas. Även där kan dock huvudmannen erbjuda sådan utbildning att den obehörige når sådan kompetens att personen kan anställas med stöd av 2 kap. 14 § och användas i undervisningen enligt huvudregeln i 2 kap. 11 § och därmed själv sätta betyg. När särskilda skäl gäller i sammanhanget kan också den obehörige sägas fylla kraven enligt 14 § och därför tillsvidareanställas under förutsättning att de tre övriga förutsättningar som anges i bestämmelsen samtidigt är uppfyllda. Det förutsätts att personen kan uppvisa motsvarande ämneskunskaper som en lärarutbildad och en väl vitsordad tjänst-

göring. Med väl vitsordad innefattas främst att personen uppvisar god förmåga pedagogiskt och metodiskt samt kunskap om och insikt i måldokumentet.

Det är ett rimligt antagande att den betoning av lärarutbildningens värde som kommitténs förslag innebär, vid sidan av andra åtgärder som kommittén också föreslår, kan locka tillbaka i tjänst en del av dem som nu lämnat yrket. Förslaget ligger också i linje med vad som sägs i budgetpropositionen. Där framhåller regeringen behovet av att ytterligare främja möjligheterna till karriärutveckling för lärare. Vidare sägs att lärarnas betydelse för att ge barn, unga och vuxna studerande en god undervisning knappast kan överskattas (prop. 2002/03:1 utg.omr.16 avsnitt 5). Att utbildade lärare används på det sätt kommittén föreslår innebär också att man kommer att tillämpa ett mentorsskap inom skolorna, vilket betyder mycket för intern fortbildning och kvalitetshöjning.

Kommittén har också i samband med behörighetsreglerna behandlat den närliggande frågan om behovet av legitimationsregler eller annan form av auktorisation för lärare. Det har dock inte varit möjligt att närmare utreda härmed sammanhängande frågor. Kommittén har i stället valt den lösning som redovisats ovan. Kommittén anser att dessa frågor bör utredas i annat sammanhang.

### *Personal i förskola och fritidshem*

Kommitténs förslag innebär att verksamheten i förskola och fritidshem skall betraktas som undervisning i samma formella mening som den verksamhet som bedrivs i övriga skolformer. En naturlig följd av förslaget är att bestämmelserna om kravet på lärarutbildning samt bestämmelserna om behörighet och villkor för anställning också skall gälla förskollärare och fritidspedagoger i förskola och fritidshem.

Detta innebär att kravet på lärarutbildning som huvudregel gäller även i förskolan. Det skall finnas lärare som ansvarar för undervisningen. Kravet som i dag finns inom skolan att huvudmannen är skyldig att för undervisningen använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva bör också gälla inom förskolan. I förskolan har dock utifrån en helhetssyn på barnen och deras behov en verksamhet formats där undervisning och omsorg integreras. I arbetslaget arbetar förskollärare och barnskötare tillsammans med undervisning och omsorg. Med hänvis-

ning till de särskilda förhållanden som gäller inom förskolan bör även personal med annan utbildning eller erfarenhet kunna arbeta i arbetslaget med undervisning och omsorg utan begränsning av behörighetsreglerna för anställning som förskollärare. Förutsättningarna för arbetet i arbetslag förändras därmed inte. Hur arbetet närmare skall fördelas avgörs av rektor som har det pedagogiska ledningsansvaret.

Fritidshemmet är – enligt kommitténs förslag – ett komplement till förskoleklass, grundskola och motsvarande skolformer. På samma sätt som i förskolan kan även annan personal än lärare/fritidspedagoger anställas för att i arbetslaget arbeta med undervisning och andra aktiviteter i fritidshemmet. Det krävs dock alltid en behörig lärare som ansvarar för undervisningen.

### **Övrig personal**

Den personal som regleras i kommitténs förslag är rektor, lärare och skolläkare. Skälen för en sådan reglering har behandlats tidigare i detta avsnitt och såvitt gäller skolläkaren i avsnitt 10. Som också framgår av avsnitt 10 föreslår kommittén att elevhälsa införs som ett verksamhetsområde. För elevhälsans verksamhet föreslås en föreskrift att det skall finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevens behov kan tillgodoses. För övrig personal föreslås ingen reglering utan huvudmannen bestämmer själv vilken personal och kompetens som behövs för att målen och de föreskrifter som gäller för verksamheten skall kunna uppfyllas. Detta överensstämmer med kommitténs direktiv att anpassa skollagstiftningen till ett målstyrt skolväsende.

## 9 Elevernas inflytande och rättssäkerhet

### 9.1 Inledning

#### Om rättssäkerhet

Enligt kommitténs direktiv skall kommittén utreda och föreslå hur en ökad rättssäkerhet för eleverna kan åstadkommas. Inledningsvis skall därför begreppet rättssäkerhet något beröras.

Begreppet diskuteras inom den juridiska vetenskapen främst i ämnet allmän rättslära. Åke Frändberg, professor vid Uppsala universitet behandlar frågan i *Juridisk Tidskrift* (2000-01, nr 2 s. 269–280) och menar att betydelsen av begreppet rättssäkerhet bör vara ”förutsebarhet i rättsliga angelägenheter” och anför härvid bl.a. följande.

Med rättssäkerhet i denna mening avses grovt uttryckt, att rättssystemet skall tillhandahålla klara, tydliga och pålitliga svar på frågor av rättslig karaktär. Jag befinner mig i en viss situation: Vad gäller rättsligt för mig i denna? Jag önskar utföra en viss handling: Är denna tillåten, förbjuden eller påbjuden?... I ju högre grad rättssystemet ger klara svar på dylika frågor, desto högre grad av rättssäkerhet har man i samhället i fråga.

För att rättssäkerhet skall råda, måste tre villkor vara uppfyllda. För det första krävs att rättssystemet har ett klart och adekvat svar på den ställda frågan, dvs. att det finns klara och adekvata regler. Men detta villkor är inte tillräckligt. Reglerna kan vara hur klara som helst, men det råder ingen rättssäkerhet, om man inte också har tillgång till dessa regler dvs. att de är publicerade. Så det andra nödvändiga villkoret är att svaret är lätt tillgängligt för den frågande. Men inte heller dessa båda villkor är tillsammans tillräckligt för att rättssäkerhet skall råda. Hur klara och hur lättillgängliga reglerna än är, är de otjänliga som grund för förutsägelser om det sedan inte blir så som reglerna utsäger. För om de rättstillämpande organen inte lojalt och korrekt tillämpar reglerna, kan man inte förlita sig på dessa regler. Det tredje nödvändiga villkoret avser just detta att man kan lita på innehållet i reglerna.

Socialtjänstutredningen, som diskuterar begreppet rättssäkerhet i sitt slutbetänkande *Socialtjänst i utveckling* (SOU 1999:97), anför bl.a. att det är svårt att finna en definition av begreppet men de försök som gjorts utgår från principer som gäller i samhällen där rättssäkerhet anses råda. Dessa principer är legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, rätten till domstolsprövning, avgörande inom rimlig tid och offentlighetsprincipen. Utifrån dessa principer kan enligt utredningen två rättssäkerhetsbegrepp ställas upp. Dels det formella rättssäkerhetsbegreppet som betonar krav på förutsägbarhet och likhet i lagstiftning och rättstillämpning, dels det materiella begreppet som belyser vikten av innehållet i beslutet och att det skall vara etiskt tillfredsställande.

Inom skolan framstår rättssäkerheten i ett speciellt perspektiv eftersom eleverna befinner sig där under lång tid. Till följd av skolplikten är närvaron i skolan dessutom obligatorisk. Beroendeförhållandet till lärare, skolläda och annan personal är stort och präglar en stor del av elevernas dagliga tillvaro.

De materiella bestämmelsernas utformning har som framgått av ovanstående en avgörande betydelse för den enskildes rättssäkerhet liksom bestämmelsernas tillgänglighet dvs. att de är lätta att såväl finna som förstå av både den enskilde och av den som skall tillämpa bestämmelserna. Det sistnämnda torde vara av särskilt stor betydelse på skolans område där flertalet av dem som skall tillämpa lagen saknar juridisk utbildning.

Även andra faktorer har emellertid en stor betydelse för rättssäkerheten. Ett av de viktigaste medlen för att upprätthålla rättssäkerheten är möjligheten att överklaga ett beslut. Överklagande behandlas närmare i avsnitt 9.4.

Rättssäkerheten för den enskilde tillvaratas också genom bestämmelser om allmänna handlingar och sekretessbestämmelser liksom statliga myndigheters kontroller och tillsyn.

Ett annat sätt att stärka rättssäkerheten i begreppets vidare bemärkelse är också att ge den enskilde rätt att få information om och möjlighet att medverka i den process som leder fram till olika beslut.

## 9.2 Elevinflytande

**Kommitténs förslag:** Ökad målstyrning innebär avreglering också vad gäller formerna för elevernas inflytande.

Elevinflytandet kan inte utvecklas genom nationella föreskrifter som reglerar elevinflytandet i organisatoriska termer. Bestämmelser av organisatorisk karaktär i nuvarande skolformsförordningar bör därför tas bort.

Här föreslagna bestämmelser skall gälla alla skolformer som omfattas av skollagen, dvs. även för de yngsta eleverna, med erforderlig anpassning efter deras ålder och mognad.

Eleverna skall kunna påverka sin utbildning och aktivt bidra till utbildningens utveckling.

Elevers och elevsammanslutningars arbete med inflytandefrågor skall stödjas och underlättas.

Elevföreträdare skall informeras inför för eleverna viktiga förändringar och ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan beslut fattas i sådan frågor.

### 9.2.1 Nuvarande reglering

Med bestämmelser, av varierande detaljeringsgrad under olika perioder, har staten försökt att tillgodose och förstärka elevernas inflytande. Under 1990-talet har en viss avreglering skett samtidigt som nya organisationsformer för elevinflytandet införts, skolkonferensen och lokala styrelser, de senare som tidsbegränsade försöksverksamheter.

1 kap. 2 § ("portalparagrafen") i nuvarande skollagen föreskriver att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. För de olika skolformerna finns sedan ganska likalydande bestämmelser i skollagens respektive skolformskapitel och i respektive skolformsförordning. Vi finner här således exempel på besvärande dubbelregelringar.

För grundskolan och motsvarande skolformer anges i skollagen att eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas och att omfattningen av elevernas inflytande skall anpassas efter deras ålder och mognad och, för den obligatoriska särskolan, efter deras förutsättningar i övrigt. I respektive förordning preciseras ytterligare att eleverna skall i varje klass eller undervisningsgrupp

ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor som är av gemensamt intresse för eleverna och att den närmare utformningen skall anges i arbetsplanen.

För gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunala vuxenutbildningen, vuxenutbildningen för utvecklingsstörda och svenskundervisningen för invandrare anges i skollagen likaledes att eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning skall utformas. I förordningarna för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan föreskrivs vidare att det för varje klass skall finnas klassråd som skall behandla frågor som är av gemensamt intresse för klassens elever och att den närmare utformningen av elevinflytandet skall anges i arbetsplanen. Mål och riktlinjer för elevernas ansvar och inflytande finns i läroplanerna.

Sedan 1996 pågår försöksverksamhet med lokala styrelser i grundskolan, obligatoriska särskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Försöksverksamheten skulle ursprungligen ha avslutats den 30 juni 2001 men har förlängts till och med utgången av juni 2003 (SFS 2001:175 och 176). I budgetproposition för 2003 uttalar regeringen att försöksverksamheten är ”viktig för att visa att elever vill och kan ta ansvar, men också för att utveckla nya former för elev- och föräldrainflytande. Därför bör försöksverksamheten bli reguljär. Det bör dock råda en stor öppenhet att kunna välja andra alternativ för elev- och föräldrainflytande i skolorna” (prop. 2002/03:1 utg.omr. 16).

I sammanhanget vill kommittén också peka på de nya bestämmelserna i kommunallagen om ökade beslutsbefogenheter för självförvaltningsorgan som trädde i kraft den 1 juli 2002. Dessa bestämmelser har dock inte gjorts tillämpliga på försöksverksamheten inom grund- och gymnasieskolan eftersom försöket givits delvis andra befogenheter än vad som följer av kommunallagens bestämmelser. Regeringen uttalade dock i propositionen om demokrati för det nya seklet att den avsåg att senare återkomma till frågan om brukarinflytandet inom skolan (prop. 2001/02:80).

### 9.2.2 Tidigare överväganden och förslag

Elevinflytandet har varit ett viktigt utvecklingsområde i skolans förändring. Redan 1946 års skolkommision framhöll skolans ansvar för elevernas demokratiska fostran och personliga och sociala utveckling.

Under de senaste 25 åren har elevers inflytande behandlats vid åtskilliga tillfällen. Förslag har lagts fram som helt eller delvis legat till grund för nationella bestämmelser på området i *Skolans arbetsmiljö – Utredning om skolans inre arbete* (SIA) (SOU 1974:53), *Medinflytande i skolan* (DsU 1977:20), *Skola för delaktighet* (SOU 1985:30) och i propositionen om aktivt folkstyre i kommuner och landsting (prop. 1986/87:91).

I propositionen om vissa skollagsfrågor m.m. (1990/91:115) uttrycks, som en anpassning till den nya ansvarsfördelningen, övertygelsen att detaljregleringen av skolans samverkansformer bör upphöra och att utvecklingen av elevinflytandet måste ske på lokal nivå för att bli framgångsrik. ”En central reglering av elevinflytandet med centralt givna instruktioner kan ge en bild av att demokratis former är givna en gång för alla.” Enligt respektive skolformsförordning skall den närmare utformningen av elevinflytandet nu anges i skolans arbetsplan.

Barnkonventionen skall genomsyra allt beslutsfattande som rör barn (prop. 1997/98:182). I anslutning till barnkonventionens artikel 12 om barns rätt att komma till tals anför Barnkommittén i betänkandet *Barnets bästa i främsta rummet* (SOU 1997:116) bl.a. följande:

Skolan är basen i arbetet med att öka inflytandet för barn och ungdomar. FN-kommittén har också betonat skolans betydelse som en ”demokratisk frizon” för barn. Det finns ingen valfrihet för svenska skolor vad gäller elevers inflytande. Det är inget ”projekt” som kan sättas igång och avbrytas och kan heller inte vara någon försöksverksamhet som skolan kan driva under någon period. Varje skola har, mot bakgrund av Barnkonventionen och det svenska regelsystemet för skolan, ett uppdrag att se till att alla elever, oavsett kön, social och kulturell bakgrund får ett verkligt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och innehåll i undervisningen. ...

För att åstadkomma ett verkligt inflytande för elever krävs att det i skolan finns en positiv anda, goda relationer mellan lärare och elever samt en gemensam värdegrund för lärare och elever att utgå ifrån.

Trots stora insatser visar forskning och olika undersökningar att eleverna fortfarande anser att de har ganska lite att säga till om i skolan och att ambitioner och mål inte uppfylls. Propositioner och betänkanden under hela 1990-talet uttrycker otillfredsställelse med dessa förhållanden och att förändringar måste ske.

Många undersökningar, t.ex. attitydundersökningarna *Vem tror på skolan?* (Skolverket 1998) och *Attityder till skolan 2000* (Skol-

verket 2001), visar att elever anser att de har ganska lite att säga till om i skolan.

### 9.2.3 Skolkommittén

#### *Hur ser det ut?*

Skolkommittén gör i sitt delbetänkande *Inflytande på riktigt* (SOU 1996:22) en grundlig genomgång av hur barn och ungdomar i det offentliga skolväsendet upplever ”sitt inflytande, eller snarare brist på inflytande.”

Sammanfattningsvis anför skolkommittén följande:

Om man kort ska sammanfatta den bild som forskningen ger av elevinflytande, kan man konstatera att varken i grundskolan eller gymnasieskolan har eleverna något egentligt inflytande på undervisningen. De kan inte påverka undervisningens uppläggning eller innehåll i någon högre grad, är inte med och väljer läromedel och kan inte påverka prov eller hemuppgifter. Undersökning efter undersökning från sextioalet och framåt visar samma bild (*Inflytande på riktigt*, SOU 1996:22, s. 46).

Skolkommittén konstaterar att den formella demokratin är etablerad på de flesta skolor. Kommittén finner dock att det finns problem när det gäller inflytandet på själva undervisningen och på skolarbetets uppläggning. Kommittén framhåller i detta sammanhang följande:

Det är i klassrumssituationen, i den dagliga kontakten mellan elever och lärare, i elevernas delaktighet och ansvar för läroprocesserna i skolan, som bristerna i elevernas möjlighet till inflytande framstår som tydligast. Samtidigt är det just elevernas inflytande över det dagliga lärandet som, enligt vår uppfattning, är det viktigaste (SOU 1996:22, s. 208–209).

### *Varför är elevinflytande viktigt?*

Skolkommittén anger i huvudsak tre skäl till varför elever ska ha inflytande.

#### **1 Elevinflytande är en mänsklig rättighet**

Elevinflytande är viktigt i sig. ... att skolan inte bara är en förberedelse för livet. Skolan är livet självt för barn och ungdomar som går där varje dag i tolv år. De kan inte betrakta allt de gör som en förberedelse för något annat som kan komma sen. Livet pågår nu. Elever ser också på inflytande i ett här och nu-perspektiv. I rätten att få inflytande och vara delaktig ingår att vara sedd och bli respekterad. Den rätten betyder något för sin egen skull, alldeles oavsett om elever därmed har lättare att tillägna sig skolans nyttigheter eller får övning i demokrati (*Inflytande på riktigt*, s. 21).

#### **2 Elevinflytande är en del i en demokratisk fostran för skapandet av aktiva och ansvars-kännande samhällsmedborgare**

Skolan ska fostra eleverna till demokratiska medborgare. Det betyder bl.a. att eleverna i skolan ska kunna utveckla sina möjligheter att byta perspektiv, att visa social förståelse för andras situation, att visa tolerans och empati. ... En sådan målsättning ställer krav på hela miljön i skolan och på att elever får konkreta erfarenheter av hur det är att ta ansvar och utöva inflytande i ett samarbete som bygger på demokratiska principer. ...

En demokratisk fostran har betydelse både i det offentliga och i det privata livet. Eleverna ska med självförtroende och lyhördhet kunna delta i den demokratiska processen i politiska och fackliga församlingar, i arbetslag, i byalag och idrottsföreningar, styrelser och studie-cirklar osv. Men demokratiska hållningar påverkar också människors privata relationer i äktenskap och vänskap, i förhållande till företag och myndigheter, vid läkarbesök och i köpcentrat (*Inflytande på riktigt*, s. 22–23).

#### **3 Elevinflytande bidrar till ökat ansvar i skolarbetet, ökad motivation och effektivare inläring**

Elevers lärande är beroende av att de har inflytande över sin egen kunskapsprocess. Om det eleverna arbetar med i skolan ska kunna införlivas som verklig kunskap med deras tidigare erfarenheter och kunskaper, då krävs att de är djupt delaktiga. Kunskapsarbete är en skapande process, och den som skapar måste vara närvarande och del-

aktig i vad som sker. Det kan man inte vara om det är någon annan som tar hela ansvaret för vad och hur man lär sig, och om man själv känner sig utanför (*Inflytande på riktigt* SOU 1996:22 s. 24).

### *Vad behöver utvecklas?*

I sitt slutbetänkande, *Skolfrågor – om skola i en ny tid* (SOU 1997:121 s. 103 ff.) konstaterar Skolkommittén bl.a. att det inte räcker med att eleverna aktivt deltar i beslutsfattandet, t.ex. i styrelser, klassråd och arbetsgrupper.

Eleverna måste kunna påverka det dagliga arbetet och ha makt över sitt eget lärande. ... Ett ökat inflytande för eleverna är beroende av att det sker förändringar i den pedagogiska praktiken. ... [Elevernas delaktighet] handlar först och främst om hur undervisningen bedrivs, och vilken kontroll över det egna lärandet som eleverna har. Det innebär att det inte finns någon enkel lösning, som i ett slag skulle vända ett litet inflytande för eleverna till ett stort inflytande. Elevernas möjligheter till delaktighet och ansvar är i stället beroende av den pedagogiska utvecklingen som sker på lång sikt, och som i huvudsak initieras och drivs av lärare och skolledare. ...

Att konstatera att förändringar av grundmönstren i undervisningen tar lång tid, innebär inte en kritik av lärarna. Skolan i ett samhälle som det svenska har många olika funktioner, varav en del kan vara svåra att tillgodose samtidigt. Det är ett komplext system som innehåller flera grundläggande målkonflikter. För lärarna gäller det att balansera olika intressen, och inte minst att se till att det finns en viss stadga och kontinuitet i verksamheten. Det är en krävande uppgift att klara av en sådan balansgång och samtidigt se till att den dagliga undervisningen av ett 30-tal barn eller ungdomar fungerar.

Lärarnas situation i dagens skola påverkas i hög grad av de snabba samhällsförändringarna, som bl.a. innebär att ungdomarnas socialisation går till på ett annat sätt än för bara några decennier sedan. ...

I elevernas ögon har lärarna stor makt; eleverna ser att lärarens beslut och sätt att bedriva undervisningen har stor betydelse för hur det är på lektionerna. Det finns samtidigt många lärare som bestämt anser att de nästan inte har någon makt alls. De blir inte tillfrågade på allvar när skolledningen fattar beslut, de pressas av kommunens ekonomiska nedskärningar, de kämpar för att alla elever ska klara kursplanernas uppnåendemål osv. Lärarna måste vara delaktiga i skolans hela verksamhet, och känna att de verkligen kan vara med och påverka vad som sker, för att de ska vara beredda att släppa in eleverna i planeringen av undervisningen. Tillspetsat kan man säga att det flerstämiga klassrummet förutsätter ett flerstämmigt personalrum.

## 9.2.4 Kommitténs överväganden

### *Minskad detaljreglering*

En ökad målstyrning innebär att detaljreglering så långt möjligt bör undvikas. Bestämmelser om elevinflytande bör därför anges i form av allmänna föreskrifter. Den närmare utformningen av elevernas inflytande bör avgöras på skolenheten. Av intresse i sammanhanget är även vad som sägs beträffande inflytande och delaktighet för barn och ungdomar som brukare i proposition Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige (prop. 1997/98:182). Där uttalas bl.a. följande:

Förverkligandet av barnkonventionen är en process och i många avseenden är det processen som är betydelsefull. Frågan är om processen kan påskyndas genom enbart lagstiftning eller om även andra åtgärder måste till. Det har visat sig på skolans område att attityder till inflytandefrågor inte förändras nämnvärt genom lagstiftning. Det finns också en risk för att ytterligare lagstiftningsåtgärder endast skapar en skendemokratisk struktur.

Kommittén delar dessa bedömningar och menar att det som främst medverkar till ett gott elevinflytande är en positiv inställning, kunskap och engagemang och ett demokratiskt ledarskap som omfattar alla på skolan – elever och personal. Därutöver vill kommittén betona vikten av lokala mål som utvärderas och följs upp och att eleverna är med i detta arbete.

Bestämmelser i skolformsförordningarna om organisatoriska anordningar som klassråd, elevråd och gymnasieskolans skolkonferens föreslås försvinna. Med hänvisning till den roll- och ansvarsfördelning som råder ankommer det, enligt kommitténs mening, på skolenheten att inom ramen för föreslagna allmänna föreskrifter och i samråd med eleverna, och yngre elevers vårdnadshavare, närmare avgöra hur elevernas inflytande skall utformas för att de nationella målen skall nås.

### *Gemensamma föreskrifter för alla skolformer*

Nu föreslagna bestämmelser förslås gälla för alla skolformer som omfattas av skollagen, således även för de yngsta eleverna. Detta ställningstagande stämmer väl överens med de grundläggande värden som anges i Lpfö 98:

Verksamheten skall bedrivas i demokratiska former och därigenom lägga grunden till ett växande ansvar och intresse hos barnen för att de på sikt skall delta i samhällslivet. ...

Förskolan skall sträva efter att varje barn ... utvecklar sin förmåga att förstå och att handla efter demokratiska principer genom att få delta i olika former av samarbete och beslutsfattande.

Det överensstämmer också med Barnkonventionens synsätt att det inte finns någon nedre åldersgräns för när barnet skall ha rätt att delta och fritt uttrycka sina åsikter. Enligt Barnkonventionen skall rätten tillförsäkras ”det barn som är i stånd att uttrycka sina egna åsikter”.

En gemensam reglering för alla skolformer, som berör elever i så olika åldrar och med så varierande förutsättningar som det här är fråga om, förutsätter att inflytandet anpassas efter elevens ålder och mognad. Kommittén är medveten om att de bestämmelser som föreslås inte till alla delar kan gälla fullt ut för de yngsta barnen. Det är ändå viktigt att redan små barn görs delaktiga och successivt skolas in i ett demokratiskt förhållningssätt. Personalen vid varje skolenhet, tillsammans med elever och i vissa fall vårdnadshavare, bör noga tänka igenom och närmare dokumentera hur inflytandet skall utformas för att på bästa sätt förverkliga de mål som anges i läroplanerna. Utgångspunkter för detta arbete bör vara respektive läroplans avsnitt om grundläggande värden och elevernas ansvar och inflytande.

Under det senaste decenniet har, bortsett från den pågående försöksverksamheten med lokala styrelser, fokus för elevinflytandet förskjutits från det formella och kollektiva genom klass- och elevråd m.m. till det informella och individuella över det egna lärandet i dialog med lärare och föräldrar. Genom de föreskrifter som nu föreslås ges ökat utrymme för en sådan utveckling. Kommittén anser att inflytandet över hur utbildningen utformas, för den enskilde eleven och för gruppen, behöver utvecklas. Samtidigt som även den formella strukturen vidareutvecklas för att bättre anpassas till elevernas behov och mognad.

### *Inflytande över utbildningens utformning*

*Kommittén föreslår* att till skollagen överförs från skolformsförordningarna att varje elev skall ha inflytande över hur hans eller hennes utbildning utformas. Samtidigt görs ett tillägg om att varje elev

också skall stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen (3 kap. 8 § första stycket). Få torde som eleverna själva kunna bidra till denna utveckling.

### *Att underlätta elevernas arbete med inflytandet*

För att bestämmelserna om elevinflytande skall få verkligt genomslag måste skolan ge eleverna tillfälle att under skoltid behandla frågor av gemensamt intresse och även i övrigt stödja och underlätta elevernas och deras sammanslutningars arbete med inflytandefrågor. Den allmänna föreskriften om elevinflytande har därför kompletterats med en bestämmelse med sådant innehåll (3 kap. 8 § första stycket).

Hur dessa krav på skolan skall tillgodoses lämpar sig inte för författningsreglering. Hit kan ändå t.ex. höras åtgärder som avser att skolan regelbundet avsätter tid för att såväl alla elever i lämpliga grupperingar som deras sammanslutningar kan träffas under skoltid, att skolan tillhandahåller lokaler och utrustning för elevsammanslutningars arbete, ekonomiskt stöd m.m. Även här är det viktigt att skolans företrädare och eleverna tillsammans försöker utveckla formerna för hur elevernas arbete med inflytandefrågor kan underlättas.

En viktig fråga rör att i planeringen av undervisningen ta särskilda hänsyn som möjliggör för eleverna att tidsmässigt aktivt delta i olika samverkansorgan. Skolverket framhåller i sin lägesbedömning 2001 om Barnomsorg Skola Vuxenutbildning följande.

Att avsätta tid och att anpassa kraven på inläringen så att demokratiska processer får utrymme och ”status” kräver tydliga signaler från skolornas ledare och från lärare i deras arbete att leda eleverna.

Kommittén delar denna uppfattning. Företrädare för eleverna måste ges tidsmässiga och organisatoriska förutsättningar att samla in synpunkter från dem som valt dem samt samordna, förankra och återföra förslag och beslut.

Av kommitténs förslag i 3 kap. 10 § framgår att elevföreträdare, om de så önskar, skall ges särskilt stöd i skolarbetet för att de skall kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådant stöd är inte kopplat till huruvida eleven riskerar att inte nå målen eller uppvisar andra svårigheter i skolarbetet. Utgångspunkten är i stället att, med hänsyn till den tid ett sådant uppdrag tar från det vanliga skolarbetet, skapa

förutsättningar för eleven att kunna fullgöra sitt skolarbete på samma sätt som eleven skulle ha gjort om hon eller han inte haft sitt uppdrag.

### *Nödvändiga kunskaper för eleverna*

I läroplanerna sägs att elevernas möjlighet att utöva inflytande på undervisningen och att ta ansvar för sina studieresultat förutsätter att skolan klargör utbildningens mål, innehåll och arbetsformer, liksom vilka rättigheter och skyldigheter eleverna har. (Jfr Lpf 94, avsnitt 1 Skolans värdegrund och uppgifter, Rättigheter och skyldigheter.)

Eleverna saknar i många fall kunskaper inom dessa områden. För att eleverna skall ges förutsättningar för att kunna hävda sin rätt till inflytande, ta ansvar för sin utbildning och delta i utvecklingen av utbildningen har de rätt till skolans stöd för att få de nödvändiga kunskaper som behövs. Det gäller alla elever, men särskilt dem med förtroendeuppdrag. *Kommittén föreslår* en föreskrift om att eleverna skall informeras om sin rätt till inflytande och om huvuddragen i de bestämmelser som gäller för utbildningen (3 kap. 9 § första stycket). Härmed avses att de skall få kunskap i skollagen, läroplanen, kursplaner, betygskriterier och föreningskunskap.

### *Skolans skyldighet att informera*

Skolans skyldighet att informera eleverna framgår redan av nu gällande föreskrifter i läroplanerna. För att elevinflytandet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt krävs att eleverna fortlöpande hålls informerade i frågor som berör dem. *Kommittén föreslår* att en sådan bestämmelse tas in i skollagen (3 kap. 9 § andra stycket).

### *Att få komma till tals*

Barnkonventionens artikel 12 omfattar även rätten att bli hörd och att barnets åsikter skall tillmätas betydelse. Konventionen anger här ingen nedre åldersgräns, utan endast att detta skall göras i förhållande till ålder och mognad. Konventionsstaterna är också skyldiga att involvera barn i alla frågor som rör dem.

Kommundemokratikommittén framhåller i detta sammanhang bl.a. följande i betänkandet *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48).

Rätten till inflytande och delaktighet har ingen nedre åldersgräns, men ålder och mognad spelar självklart stor roll för inflytandets former och innehåll. I juridisk mening är alla barn upp till 19 år. I fysiologisk, psykologisk och historisk–sociologisk mening skiljer sig dock ungdom från barndom. Barn kan i stor utsträckning sägas vara beroende av vuxenvärldens skydd, medan ungdomar snarare efterlyser stöd i sin egen utveckling ... (s. 287).

Barns och ungdomars verkliga inflytande och delaktighet beror framför allt på vilja och kunskaper hos kommunalt förtroendevalda och tjänstemän (s. 288).

*Kommittén föreslår* att det i skollagen införs en bestämmelse om att de elever som valts till företrädare för andra elever skall informeras inför för eleverna viktiga förändringar i utbildningen eller verksamheten i övrigt och ges tillfälle att lägga fram sina synpunkter innan beslut fattas i sådana frågor (3 kap. 9 § tredje stycket). Det kan röra sig om förändringar som berör utbildningens inriktning, organisation och lokalisering, skolans lokaler eller andra frågor som är viktiga för eleverna. Informationen måste givetvis anpassas till elevernas ålder och mognad. Den närmare innebörden av ”för eleverna viktiga förändringar” måste klargöras utifrån lokala förhållanden och bör utgå från diskussioner på skolan mellan rektor, lärare och elever och komma till uttryck i samband med den utformning av elevinflytande som föreskrivs om i 3 kap. 8 § andra stycket.

Till vem eller vilket organ elevernas företrädare skall framlägga sina synpunkter får också bestämmas lokalt. Det kan bli fråga om sammanträffande med företrädare för styrelsen för utbildningen, rektorn eller annan lämplig person.

Kommittén vill här betona att nu föreslagna bestämmelser gäller elevernas och deras valda representanters rätt att komma till tals med företrädare för skolan. Detta inskränker givetvis inte omfattningen av de kontakter som alltid skall finnas mellan skolan och elevernas vårdnadshavare.

Det är viktigt att skolenhetens planering för att förverkliga skolans föreskrifter om elevinflytande dokumenteras och tydliggörs skriftligt. En erinran om detta har därför tagits in i lagtexten. Det är också viktigt att elevinflytandet följs upp och utvärderas i samband med det systematiska kvalitetsarbetet vid skolenheten.

De här förslagna två paragraferna, som innebär en tydlig förstärkning av elevernas ställning, avses ersätta ett tjugotal paragrafer i nuvarande skollag och skolformsförordningar.

Härtill kommer att valda företrädare för eleverna, och i vissa fall vårdnadshavarna, enligt 3 kap. 1 § tredje stycket skall medverka i den planering och kvalitetsredovisning som skall ske vid varje skolenhet.

### *Självförvaltningsorgan*

Som framhållits ovan har regeringen i budgetpropositionen gett uttryck för att försöksverksamheten med lokala styrelser inom grund- och gymnasieskolan bör permanentas. Detta förutsätter en översyn av förordningarna om försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska sarskolan (1996:605) samt inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen (1997:642). Kommittén anser vidare att det inte finns något skäl att behålla nuvarande begränsningar i 2 kap. 1 § andra stycket skollagen för att tillämpa kommunallagens bestämmelser om självförvaltningsorgan på skolområdet. Kommittén föreslår därför att denna begränsning tas bort. Detta innebär att de nya reglerna i kommunallagen om möjligheterna att ge brukarorgan ökade beslutsbefogenheter också kan tillämpas på skolområdet.

## 9.3 Information om elevens utveckling och bedömning av studieresultat

**Kommitténs förslag:** Enhetliga bestämmelser om utvecklingsamtal tas in i skollagen. Överenskommelser eller åtaganden som görs vid samtalen skall på begäran av eleven eller elevens vårdnadshavare dokumenteras.

Rättssäkerheten vid betygsättning stärks. Bestämmelser om grunden för betygsättning och vem som sätter betyg tas in i skollagen. Endast lärare med föreskriven utbildning eller lärare med tillsvidareanställning enligt 2 kap. 14 § får sätta betyg.

Eleverna ges möjlighet att begära omprövning av betyg på avslutat ämne, ämnesblock eller kurs. Begäran om omprövning skall göras hos rektor inom en vecka från det eleven fick del av betyget. Den genomförs av rektor och en annan lärare än den

som satt betyget och skall grundas på det studieresultat som låg till grund för betyget. För att nytt betyg skall kunna sättas skall rektor och lärare vara eniga. Omprövning skall inte kunna resultera i att betyget sänks.

Bestämmelser om utvecklingssamtal och betyg införs i 3 kap. 16–23 §§.

### 9.3.1 Inledning

Skolan har ett tydligt ansvar för att alla elever får en individuellt anpassad undervisning och att alla barns och ungdomars studier planeras och noga följs genom hela skoltiden. Särskilt viktigt är det vid olika övergångar i utbildningssystemet. I skolans ansvar ingår också att identifiera de elever som behöver stöd i sitt skolarbete för att nå målen och ta ställning till hur detta stöd skall utformas. Informationsutbyte och samtal om elevens studiesituation och sociala utveckling mellan lärare, elev och hem är en väsentlig del av arbetet med att främja elevens lärande.

Frågan om hur en elevs kunskap kan och bör bedömas har varit föremål för omfattande diskussioner och utredningar i många decennier. Utbyte av information om elevens kunskapsmässiga och sociala utveckling sker i dag genom en kombination av utvecklingssamtal och betyg. Utvecklingen har gått mot en begränsning av betyg-sättningen i de obligatoriska skolformerna. Betyg sätts i grundskolan endast i de högsta årskurserna. Utvecklingssamtal har samtidigt blivit ett obligatoriskt inslag i grundskolan, obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan. Numera skall även utvecklingssamtal genomföras i gymnasieskolan. De båda sätten att utbyta information kompletterar varandra och tjänar olika behov.

Gymnasiekommittén har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att ”utreda och föreslå om och hur ett ämnesbetyg kan införas i gymnasieskolan och gymnasial vuxenutbildning.” Skollagskommittén har erfarit att Gymnasiekommittén tolkar sitt uppdrag så att ett förslag om den framtida gymnasieskolans struktur och därmed sammanhängande frågor också innefattar ett för den kommande gymnasieskolan passande betygssystem. Gymnasiekommitténs direktiv anger vidare att kommittén därvid skall ”utforma ett förslag som, med bibehållande av nuvarande antal betygssteg, minskar betygsstressen i den gymnasiala utbildningen och skapar förutsättningar för en bättre helhetssyn på elevernas kunskapsutveckling”.

I direktiven för Skollagskommittén ingår inte att göra någon allmän översyn av betygssystemet. Däremot anges i direktiven att kommittén skall se över regelsystemet i syfte att stärka elevernas rättssäkerhet.

### 9.3.2 Utvecklingssamtal och olika slag av skriftlig information

#### *Utvecklingssamtal*

I förskolans läroplan under rubriken Förskola och hem sägs att arbetslaget skall föra fortlöpande samtal med barnens föräldrar om barnets trivsel, utveckling och lärande både i och utanför förskolan samt genomföra utvecklingssamtal.

Bestämmelser om utvecklingssamtal finns i skolformsförordningarna för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan samt i Lpo 94. De har (med undantag för sameskolan) placerats i respektive förordnings kapitel om betyg. För förskoleklassen gäller enbart reglerna i läroplanen. Den 1 juli 2000 infördes också bestämmelser om utvecklingssamtal för gymnasieskolan i gymnasieförordningen.

Bestämmelserna är till sin karaktär utformade som skyldighetsregler. För fristående grundskolor och särskolor (omfattande obligatoriska särskolan) vilka fått medgivande att sätta betyg följer av förordningen om fristående skolor att de skall tillämpa bestämmelserna om utvecklingssamtal. Däremot finns inget krav på utvecklingssamtal i fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor.

För *grundskolan* har bestämmelsen i 7 kap. 2 § grundskoleförordningen följande lydelse.

Läraren skall fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens skolgång. Minst en gång varje termin skall läraren, eleven och elevens vårdnadshavare samtala om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas (utvecklingssamtal).

På begäran av en elevs vårdnadshavare skall läraren som ett komplement till utvecklingssamtalet lämna skriftlig information om elevens skolgång. Sådan information får dock inte ha karaktären av betyg.

Utvecklingssamtal skall i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 5 kap. 1 §.

Paragrafen har samma lydelse för övriga obligatoriska skolformer med undantag att någon motsvarighet till tredje stycket inte finns för den obligatoriska särskolan.

I läroplanen Lpo 94 under rubriken Bedömning och betyg sägs att läraren skall genom utvecklingssamtal främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling. Vidare skall läraren utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn. Dessutom sägs att läraren skall med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov.

Det direkta ansvaret för utvecklingssamtalet har läraren. Rektor har ett övergripande ansvar. Enligt läroplanen har rektor ett särskilt ansvar för att formerna för samarbetet med skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ.

I Utbildningsutskottets behandling (bet. 1994/95:UbU6) av propositionen om betyg i det obligatoriska skolväsendet (prop. 1994/95:85) görs följande uttalande om regeringens förslag beträffande utvecklingssamtal:

Utvecklingssamtalen skall ha sin utgångspunkt i skolans ansvar för elevens utveckling. Alla elever har rätt att få det stöd de behöver för att uppnå kravnivån som finns angiven i kursplanerna. Detta kräver inte bara ett engagemang från skolans sida, det kräver också ett ökat föräldraengagemang. Erfarenheterna visar att ett utvecklat samarbete mellan skolans personal och elevernas vårdnadshavare är viktigt både vad gäller elevens studieresultat och sociala utveckling.

I propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14) framhålls att utvecklingssamtalen är ett trepartssamtal om elevens utveckling som helhet – värden, trivsel, relationer, kunskaper etc. – och om vad skolan, eleven och föräldrarna tillsammans kan göra för att främja elevens utveckling. Utvecklingssamtalet syftar till öppna relationer och står genom att vara såväl ömsesidigt utvärderande som framtidsinriktat för en värdefull kontinuitet. Elevens och föräldrarnas syn på skolarbetet är en viktig utgångspunkt vid samtalen. De som deltar i samtalet skall ha möjlighet att överblicka elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling. Samtalen skall utgå från det förra samtalet och blicka framåt mot nästa.

Om en elev riskerar att inte bli godkänd i ett eller flera ämnen, när betyg skall sättas fr.o.m. höstterminen i årskurs 8, skall elev och

föräldrar få reda på detta så tidigt som möjligt. Utvecklingssamtalet är ett sätt att stödja elevens utveckling och kan bidra till att på ett tidigt stadium upptäcka elever som behöver särskilt stöd för att nå målen.

För *gymnasieskolan* har bestämmelsen följande lydelse (7 kap. 19 § gymnasieförordningen).

Minst en gång per termin skall rektorn se till att eleven ges en samlad information om elevens kunskapsutveckling och studiesituation (utvecklingssamtal). Utvecklingssamtalet skall genomföras med den individuella studieplanen som grund.

I fråga om elever som inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap skall även vårdnadshavarna få sådan information som avses i första stycket.

I proposition (prop.1997/98:169) Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och likvärdighet, redovisas utvecklingssamtalets betydelse i kontakterna mellan skolan, eleven och hemmet.

En särskild problematik – som tagits upp i propositionen 2001/02:14 – finns där föräldrarna inte behärskar svenska. Det gäller också föräldrar som har en omfattande hörsel- eller talskada. Av 8 § förvaltningslagen framgår att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad bör myndigheten vid behov anlita tolk. I propositionen framhålls att om det finns möjlighet bör en utomstående tolk finnas med vid utvecklingssamtalet i dessa fall.

### *Dokumentation av utvecklingssamtal*

Av 7 kap. 2 § grundskoleförordningen framgår att vårdnadshavaren har rätt att på begäran få skriftlig information som ett komplement till utvecklingssamtalet, men att sådan information inte får ha karaktären av betyg.

Skriftlig information är en möjlighet skolan erbjuder de föräldrar som vill ha väsentliga delar av den information som ges i utvecklingssamtalet fäst på papper. I Skolverkets kommentarmaterial om dessa bestämmelser till skolor och föräldrar sägs att om en lärare blir ombedd att ge skriftlig information skall denna beskriva både elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling. Läraren skall inte ge en sådan skriftlig information utan en överenskommelse i det enskilda fallet.

Utvecklingssamtalet kan ibland innebära att man kommer överens om olika åtaganden för eleven, läraren eller föräldern som skall uppfyllas inom viss tid. Det är inte ovanligt att sådana överenskommelser fästs på papper. Även sådana överenskommelser sker i samverkan mellan lärare, elev och föräldrar.

Den skriftliga informationen som läraren lämnar som komplement till utvecklingssamtalet blir vid offentliga skolor, men inte vid fristående, en allmän handling. Den kan innehålla uppgifter om elevens studieresultat som är offentliga men också uppgifter om elevens sociala förmågor som omfattas av sekretess.

Elevvårdsutredningen (SOU 2000:19) föreslår att alla samtal som skolan för med föräldrar kring elevernas skolgång skall kallas utvecklingssamtal och att en kortfattad dokumentation av dessa samtal alltid skall ske.

Regeringen anser i propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14) att det i vissa fall kan vara värdefullt att de eventuella överenskommelser som görs vid utvecklingssamtalet dokumenteras skriftligt. Det är naturligt att sådana överenskommelser görs på föräldrarnas initiativ som ett komplement till utvecklingssamtalet utifrån ett individuellt perspektiv. Regeringen påpekar att överenskommelserna inte bör vara standardiserade eller betygslignade eller kunna användas i jämförande syfte. Rutiner för detta bör dock utformas lokalt och inte regleras i någon författning. Samverkan med föräldrar och elever i utformningen av en eventuell skriftlig dokumentation är mycket viktig.

### *Individuell studieplan*

För gymnasieskolan finns bestämmelser om att för varje elev skall det upprättas en individuell studieplan som skall innehålla uppgifter om elevens studieväg och om de val av kurser eleven har gjort (1 kap. 12 § gymnasieförordningen). I läroplanen för det frivilliga skolväsendet (Lpf 94) anges att rektorn har ett särskilt ansvar för att ”varje elev i dialog med skolan gör upp en individuell studieplan och reviderar den vid olika tillfällen under utbildningen”.

Som nämnts ovan skall utvecklingssamtalet i gymnasieskolan genomföras med den individuella studieplanen som grund.

I Rh-anpassad utbildning finns också krav på individuell studieplan (10 kap. 8 § gymnasieförordningen).

### *Individuella utvecklingsplaner*

Expertgruppen för ökad måluppfyllelse och elever i behov av särskilt stöd har bl.a. diskuterat frågan om hur elevernas utveckling kan stödjas. Expertgruppen föreslår i sin rapport *Elevers framgång - Skolans ansvar* (Ds 2001:19) att alla elever skall ha rätt till en individuell utvecklingsplan. Ett syfte med en sådan plan är bättre förutsättningar för kommunikation och samarbete mellan skola och hem och en bättre struktur och förberedelse för utvecklingssamtalen. Väl förberedda och underbyggda utvecklingssamtal är enligt expertgruppen en förutsättning för att kommunikation såväl inom skolan som mellan skolan och hemmet skall kunna fungera tillfredsställande.

Expertgruppen anser att en individuell utvecklingsplan är ett viktigt stöd vid övergångar, bl.a. för att risken att förlora värdefull information om den enskilda eleven minskar. Expertgruppen betonar dock att den skriftliga informationen aldrig kan ersätta dialogen mellan personalen och dialogen mellan skola och hem.

Regeringen anser i propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14) att arbetet med elevens individuella planering behöver utvecklas och stödjas. Formerna för denna bör utarbetas på det lokala planet. Regeringen aviserar en översyn av sekretessen i skolan. I det arbetet bör frågor om sekretess i samband med dokumentation av individuell planering uppmärksammas och ingå.

I regeringens utvecklingsplan (skr. 2001/02:188) gör regeringen följande bedömning.

Skolan bör ges en tydligare skyldighet att informera föräldrar och elever om elevens studieutveckling kontinuerligt under hela grundskoletiden. Utvecklingssamtalen har här en viktig roll och kompetensutvecklingsinsatser bör genomföras för att förbättra informationen. 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. Planen bör visa vilka ytterligare insatser eleven behöver för att nå målen för utbildningen och vilka överenskommelser som lärare, elev och föräldrar ingått. Formerna för hur de individuella utvecklingsplanerna bör regleras bör dock av integritets- och rättssäkerhetsskäl bestämmas först när sekretessfrågorna är klargjorda.

Även i budgetpropositionen betonas utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner som instrument för att stödja elevernas kunskapsutveckling. De kan också vara ett stöd för att elever och föräldrar under hela tiden i grundskolan skall vara väl förtrodda.

med elevens utveckling mot målen (prop. 2002/03:1 utg.omr.16 avsnitt 5).

Det kan i dag råda oklarheter bland skolans personal om hur olika former av dokumentation skall hanteras. Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna i sekretesslagen om sekretess i skolan. Utredaren skall bl.a. kartlägga och analysera den dokumentation som i dag förekommer i anslutning till den enskilda eleven och lämna förslag till ändringar i sekretesslagen (Dir 2002:130).

### *Skriftligt omdöme*

Skriftligt omdöme innebär något helt annat än skriftlig information. Elever som lämnar grundskolan utan betyg i ett eller flera ämnen har ändå rätt att få ett skriftligt omdöme, om eleven eller vårdnadshavare begär ett sådant. Det skriftliga omdömet kan innehålla uppgifter om vilka kunskaper eleven har i ämnet och förklara varför läraren inte kunnat ge godkänt. Av omdömet kan också framgå de stödåtgärder som har vidtagits (7 kap. 9 § grundskoleförordningen). Motsvarande bestämmelser finns för specialskolan.

I utvecklingsplanen (skr. 2001/02:188) uttalar regeringen:

En skyldighet bör införas för skolan att utfärda skriftliga omdömen för alla elever som inte når målen i ett eller flera ämnen eller ämnesblock i grundskolans år 9 och specialskolans år 10, och inte som i dag endast på en elevs eller vårdnadshavares begäran. Ett sådant dokument styrker den arbetsinsats eleven har gjort och de kunskaper eleven har och det är en viktig information till den mottagande gymnasieskolans lärare.

Skyldigheten att utfärda skriftligt omdöme bör även tillämpas när en elev avbryter ett språkval så att betyg inte kan sättas enligt kursplanen.

## **Kommitténs överväganden**

### *Utvecklingssamtal*

Utvecklingssamtalet återkommer regelbundet under hela skoltiden och skall till sin karaktär vara framåtsyftande. Samtidigt förs naturligtvis hela tiden andra mer informella samtal mellan skolan och hemmet. Ibland använder skolan sig av en "loggbok" för att konti-

nuerligt informera föräldrarna om vad eleven arbetar med i olika ämnen eller kunskapsområden och det är vanligt att föräldrarna får skriva under att de läst meddelandena i loggboken. Föräldrarna kan i sin tur använda loggboken för att kommunicera tillbaka till skolan.

Avsikten med utvecklingssamtalet är att elev, lärare och föräldrar på ett strukturerat sätt skall föra en dialog om elevens kunskapsmässiga och sociala utveckling samt om skolsituationen i övrigt. Samtalen skall inte bestå av "envägskommunikation" från läraren utan vara ett samtal mellan jämbördiga parter. Som ovan nämnts kan i vissa fall tolk behöva anlitas. Utgångspunkten för samtalen är elevens utveckling i förhållande till målen i läroplanen och kursplanerna. Även värden, trivsel och kamratrelationer kan tas upp. I utvecklingssamtalen diskuterar man vad skolan, eleven och föräldrarna tillsammans och var för sig kan göra för att främja elevens utveckling. Om dessa överenskommelser skrivs ner kan de lättare följas upp vid nästa samtal.

Kommittén vill också framhålla att utvecklingssamtalet har betydelse för att eleverna skall kunna ta tillvara sin rätt till inflytande över hur utbildningen utformas. För de äldre eleverna har utvecklingssamtalet även koppling till betygsättningen. Betyget skall inte komma som en överraskning för elev och vårdnadshavare. När en elev riskerar att inte nå målen är utvecklingssamtalet ett särskilt viktigt forum för diskussionen om upprättandet av ett eventuellt åtgärdsprogram och andra insatser som behöver göras.

*Kommittén föreslår* att en bestämmelse om utvecklingssamtal tas in i skollagen i kapitlet om allmänna föreskrifter (3 kap. 16 §). Bestämmelsen föreslås gälla alla skolformer i skolor med såväl offentlig som enskild huvudman. Även elever i vuxenutbildningen bör få klara besked om studieresultat i relation till målen. Bestämmelsen bör därför även gälla vuxenutbildningen. Det förutsätts att tillämpningen anpassas till förutsättningarna för såväl gymnasieskolan som vuxenutbildningen.

Redan i dag finns krav i läroplanen på att arbetslaget skall genomföra utvecklingssamtal i förskolan. Bestämmelsen kommer därför också att gälla förskolan och förskoleklassen. I förskolan måste självfallet utvecklingssamtal utformas efter de förutsättningar som anges i läroplanen för förskolan. Utvecklingssamtalet är ett komplement till de löpande samtalen med föräldrar som förekommer naturligt varje dag, t.ex. när föräldrarna lämnar och hämtar sina

barn. Utgångspunkten för utvecklingssamtalen är barnets allmänna utveckling och relationer till kamrater i gruppen.

För fritidshemmet förutsätts samarbete med den skolform som fritidshemmet kompletterar. Ett utvecklingssamtal för t.ex. en grundskoleelev bör behandla även förhållandena på fritidshemmet. Inget hindrar i och för sig att utvecklingssamtal genomförs på fritidshemmet.

### *Dokumentation av utvecklingssamtal*

Kommittén anser vidare att de gemensamma överenskommelser eller åtaganden som görs vid utvecklingssamtalet bör dokumenteras. Dokumentationen är värdefull för både eleven och läraren. Den ger stadga och struktur åt samtalet och gör det lättare att vid nästa tillfälle följa upp och utvärdera resultatet av vad som förekommit vid det förra samtalet. I avvaktan på vad sekretessutredningen på skolområdet kan komma att föreslå anser kommittén emellertid att kravet i lagen bör begränsas till att gälla dokumentation av överenskommelser på begäran av eleven eller elevens vårdnadshavare. Rutinerna för hur dokumentationen skall utformas bör ske i samverkan med elever och föräldrar.

Övriga kontakter – muntliga eller skriftliga – bör, liksom i dag, regleras i läroplanerna.

### *Individuella utvecklingsplaner*

Arbetet med individuell utvecklingsplan för varje elev är en process, där eleven själv, föräldrar och lärare skall vara delaktiga och samarbeta. En individuell utvecklingsplan kan se olika ut och den förändras ständigt. Arbetet med sådan dokumentation bör i första hand utvecklas och stödjas på andra sätt än genom lagstiftning. Krav på ett formaliserat dokument skulle dessutom kunna upplevas som en byråkratisering av skolan. Formerna för en reglering bör avvakta bl.a. regeringens aviserade försök vid ett 20-tal skolor med att utveckla former för individuell planering och dokumentation. Vidare måste sekretessfrågorna på området vara klargjorda.

Kommitténs förslag i avsnitt 10 om särskilt stöd tydliggör ansvaret för elevernas individuella planering. Förslaget om särskilt stöd

innefattar också ett formaliserat krav i skollagen på utredning av en elevs behov av särskilt stöd och upprättande av åtgärdsprogram.

### *Skriftligt omdöme*

Kommittén har samma uppfattning som regeringen avseende förslaget i utvecklingsplanen att skolan skall vara skyldig att utfärda skriftliga omdömen för alla elever som inte når målen i ett eller flera ämnen eller ämnesblock i grundskolans årskurs 9 eller specialskolans årskurs 10. Denna fråga bör regleras i förordning och liksom förslaget om utvecklingssamtal gälla både offentliga och enskilda skolor.

### 9.3.3 Betyg

#### *Nuvarande reglering*

I dag finns bestämmelser om formerna för betyg spridda i skolformsförordningar och i läroplaner men de är i princip likalydande vad gäller innehållet för samtliga skolformer där betyg sätts.

Betyg skall sättas av läraren och innehåller bedömningar av kunskaper och färdigheter hos dem som betygen avser. Om ett betyg är beroende av två eller flera lärares bedömning och lärarna inte kan enas, skall betyg sättas av rektorn. Betyg inom det offentliga skolväsendet är allmänna offentliga handlingar, så inte vid fristående skolor.

I *grundskolan* skall ett betyg visa hur väl en elev nått kunskapsmålen i ett ämne eller ämnesblock i förhållande till ämnets mål och betygs-kriterier. Betygen ges i slutet av varje termin i årskurs 8 och i slutet av höstterminen i årskurs 9 i ämnen och ämnesblock som inte har avslutats och när ämne eller ämnesblock avslutats. Slutbetyg skall utfärdas när skolplikten upphör.

Elever i *obligatoriska särskolan* får intyg och studieomdöme. Om föräldrarna begär det skall elever i grundsärskolan få betyg från och med höstterminen i årskurs åtta, samt slutbetyg.

*Sameskolan* omfattar årskurserna ett till och med sex, efter det går eleverna i grundskola. När en elev lämnar sameskolan skall skolan utfärda ett intyg.

Eftersom *specialskolan* är tioårig sätts terminsbetyg första gången vid slutet av höstterminen i årskurs nio. Slutbetyg sätts när

eleven har slutfört årskurs tio. För övrigt gäller samma bestämmelser för specialskolan som för grundskolan.

Skollagen innehåller i dag två bestämmelser om betyg. Båda finns i kapitlet om *gymnasieskolan*. Den ena belyser förhållandet mellan betygen och kursplanen. I 5 kap. 4 c § tredje stycket föreskrivs att efter varje kurs har eleven rätt att få betyg. Den andra speglar grundskolebetygens betydelse för behörighet. I 5 kap. 5 § första stycket anges som ett av behörighetskraven till utbildning på de nationella programmen ”godkända betyg i svenska alternativt svenska som andraspråk, engelska och matematik”.

Inom *gymnasieskolan* och *gymnasiesärskolan* sätts betyg på avslutad kurs enligt bestämmelser i respektive skolformsförordning.

Möjligheten för enskilda att anordna prövning och utfärda betyg finns i 15 kap. 8 § skollagen. Där sägs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge enskilda att anordna prövning och utfärda betyg enligt de bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet. För fristående skolor regleras frågan i förordningen om fristående skolor. Av 1 a kap. 7 § framgår att en fristående grundskola eller särskola som vill förrätta prövning och utfärda betyg enligt de bestämmelser som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet kan ansöka om tillstånd från Skolverket. Det är knappt 80 % av fristående skolor som sätter betyg (se avsnitt 7).

Eleverna i fristående gymnasieskola och gymnasiesärskola skall enligt samma förordning få betyg enligt bestämmelserna i 7 kap. 1–12 §§ gymnasieförordningen respektive 7 kap. förordningen om gymnasiesärskolan. En Waldorfskola får istället för att ge betyg utfärda ett intyg över utbildningen.

### *Kommitténs överväganden*

Betygsättning innebär att myndigheten (läraren) ensidigt gör en värdering av elevens studieresultat. Betygsättning innebär, med hänsyn till sina rättsverkningar, myndighetsutövning. Detta framgår för övrigt direkt av förvaltningslagen. Beslut som innefattar myndighetsutövning kräver stöd av lag eller annan författning.

Det finns flera skäl som talar för att ta in bestämmelser om betyg i skollagen. Kommitténs förslag att enskilda skolor skall följa det nationella betygssystemet förutsätter lagstöd. Redan i dag framgår av skollagen att det i grundskolan och i gymnasieskolan skall sättas

betyg. Betyget kan bli avgörande för elevens möjlighet att komma in på annan utbildning och för inträde till arbetslivet. Det är därför angeläget att det finns regler som garanterar att man lever upp till elementära rättssäkerhetskrav och motverkar godtycke vid betygsättningen. Det är viktigt att klargöra principer som ligger till grund för betygsättning. Dessa kommer i dag till uttryck i skolformsförordningarna men är i princip gemensamma för samtliga skolformer där betyg sätts. Ett annat skäl till att ta in grunderna för betygsättning i skollagen är att dessa har underställtts riksdagen för godkännande även om bestämmelserna utfärdats av regeringen.

Kommittén föreslår i det följande att bestämmelser om omprövning av betyg införs i skollagen. Detta förutsätter att grunderna för betygsättning också regleras i lagen. Bestämmelser om betyg i skollagen skulle också tydliggöra sambandet mellan utvecklingsamtal och betyg i skollagen.

Kommittén gör i det följande en genomgång av vad som bör regleras i skollagen om betyg.

### *Grunden för betygsättning*

Det bör tas in en bestämmelse i skollagen som kodifierar principen att sätta nationellt fastställda betyg.

Grunden för betygsättning anges i dag i respektive skolformsförordning och i läroplanerna på lite olika sätt. I t.ex. 7 kap. 8 § första stycket grundskoleförordningen anges att betyget skall bestämmas med hjälp av de mål som eleverna enligt kursplanerna skall ha uppnått i grundskolan och de betygskriterier som har fastställts för ämnen och ämnesområden. För gymnasieskolan anges i Lpf 94 ”Betyget uttrycker i vad mån den enskilda eleven har uppnått de kunskapsmål som uttrycks i kursplanen för respektive kurs och som definieras i betygskriterier”. Enligt 7 kap. 4 § gymnasieförordningen skall läraren som stöd vid betygsättning använda de betygskriterier som har fastställts.

I princip innebär bestämmelserna att betyg skall grundas på en bedömning av elevens kunskaper och färdigheter i förhållande till uppställda mål i kursplaner och betygskriterier. Kommittén föreslår i sitt lagförslag (3 kap. 18 §) att en motsvarande enhetlig princip införs i skollagen.

Även i framtiden bör antalet betygssteg eller när betyg skall ges finnas i förordning. Det skall vidare finnas möjligheter för rege-

ringen att i vissa fall medge såväl offentliga som enskilda skolor att utfärda intyg istället för betyg.

### *Vem sätter betyg?*

En annan princip som bör komma till uttryck i lagen är vem som sätter betyg.

Kommittén har i avsnitt 8 föreslagit att endast lärare med föreskriven utbildning enligt 2 kap. 13 § eller lärare med tillsvidareanställning enligt 2 kap. 14 § får sätta betyg. Förslaget motiveras av kravet på likvärdighet och rättssäkerhet för eleverna. Förslaget har närmare utvecklats i avsnitt 8.2. Om den undervisande inte uppfyller kraven för betygsättning skall betyg sättas av lärare som uppfyller kraven ovan efter samråd med den undervisande. Rektor ansvarar för att en lärare utses som ansvarar för betygsättningen. Hur detta löses organisatoriskt avgörs på skolenheten under rektors ledning. Om arbetet sker i arbetslag kan lärare som avses i 2 kap. 13 och 14 §§ ges ansvaret för planering och betygsättning inom hela arbetsenheten. Den ansvarige läraren har att se över planering så att alla moment finns med, att jämförelser av resultat mot målen gjorts m.m. Det underlag som den undervisande läraren presenterar är grunden för det betyg som sätts på eleven.

I de undantagsfall då det inte finns någon lärare för betygsättning att tillgå vid skolenheten ankommer det på rektor att efter samråd med den undervisande läraren sätta betyget.

I 11 kap. 7 § regeringsformen fastläggs beslutsmyndighetens självständighet när fråga är om myndighetsutövning. Där framgår att ingen får i ett särskilt fall bestämma hur en förvaltningsmyndighet beslutar i ärende som gäller myndighetsutövning. Detta innebär att läraren, vilken i förekommande fall är myndigheten, ensam beslutar om betygsättning. I sådana fall där flera lärare gemensamt skall sätta betyg och dessa inte kan enas om detta skall betyg sättas av rektor.

De extra kostnader som uppstår utifrån förslaget har beräknats uppgå till 125 miljoner kronor, se bilaga 1. Eftersom förslaget motiveras av ökad rättssäkerhet för eleverna men också har strategisk betydelse för handledning och fortbildning av obehöriga lärare anser kommittén kostnadsökningen berättigad.

### *Dokumentation*

I Lpf 94 under Bedömning och betyg anges att läraren skall redovisa för eleverna på vilka grunder betygsättning sker.

Av 15 § förvaltningslagen framgår att skyldighet föreligger att dokumentera uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av 16 § framgår att den enskilde, som part, har rätt att ta del av alla uppgifter som tillförts ärendet. Såvitt gäller skolans verksamhet kan man hävda att det redan i dag följer av förvaltningslagen att alla uppgifter som skall ligga till grund för betygsättning såsom resultatet av prov eller andra uppgifter som läggs till grund för betygsättningen skall finnas samlade på sådant sätt att såväl eleven som dennes vårdnadshavare har möjlighet att ta del av detta material.

Bestämmelserna i förvaltningslagen är emellertid inte särskilt anpassade till betygsbeslut. Betyg grundas inte enbart på det som är dokumenterat. Läraren skall utnyttja all tillgänglig information – muntlig eller skriftlig – om elevens kunskaper i förhållande till kraven i kursplanen och göra en allsidig bedömning av dessa kunskaper (jfr läroplanen).

Att betyg inte passar in i förvaltningslagen visar de undantag som redan finns beträffande betyg. Såvitt gäller reglerna om skyldighet att kommunicera utredning som ligger till grund för beslut samt skyldighet att motivera beslut har undantag gjorts i vissa typer av ärenden där tillräckliga skäl för sådant förfarande inte ansetts föreligga. Det gäller bl.a. betyg. Av förvaltningslagen framgår dock att myndigheten i sådana fall där skälen för beslut utelämnats är skyldig att i efterhand på begäran ange skälen för beslutet om detta är möjligt. Enligt förvaltningslagen föreligger dock inte någon generell skyldighet att lämna skriftligt beslut.

Kommittén har övervägt att från rättssäkerhetssynpunkt ta in en bestämmelse i skollagen som fastslår en skyldighet för läraren att dokumentera det material som skall ligga till grund för betygsättningen. Elevens och dennes vårdnadshavares rätt att ta del av detta material och lämna muntliga upplysningar innan betyget sätts skulle också regleras i skollagen. Detta skulle dock kunna medföra en starkt ökad byråkrati och arbetsbörda i skolorna, tid som då tas från undervisningen, samt praktiska problem, t.ex. var gränsen går mellan formella anteckningar och lärarnas minnesanteckningar. Å

andra sidan förutsätter kommitténs förslag i det följande om omprövning av betyg erforderlig dokumentation av studieresultat.

I ett fungerande utvecklingssamtal skall eleven och dennes vårdnadshavare få besked om elevens studieutveckling. De skall också vid samtalen kunna framföra sina synpunkter inför betygsättning. Kommittén har därför stannat för en enklare lösning som innebär att i skollagen tas in bestämmelser om att den som satt betyget skall på begäran upplysa eleven och dennes vårdnadshavare om skälen för betygsättning. Indirekt ställer detta krav på att läraren för anteckningar om elevens studieresultat och utveckling. Vidare anges också att betyg skall vara skriftligt. De nu föreslagna bestämmelserna i skollagen skall tillämpas i stället för 15 och 16 §§ förvaltningslagen.

Även i framtiden bör bestämmelser om betygskatalog finnas i förordning.

### *Enskilda skolor*

Förvaltningslagen gäller enbart offentliga skolor och är således inte tillämplig på skolor med enskild huvudman.

Enskilda skolor föreslås sätta betyg efter samma principer och på samma villkor som offentliga skolor och utan att behöva begära särskilt tillstånd om det hos Skolverket eller annan myndighet. De nu föreslagna bestämmelserna i skollagen om grunden för betygsättning och kravet på handläggning skall även gälla enskilda skolor.

### *Allmänhetens insyn i fristående skolor*

Offentliga skolor, dvs. skolor som har kommuner, landsting eller staten som huvudman, omfattas av offentlighetsprincipen. En viktig del i denna princip är handlingsoffentligheten vilken regleras i tryckfrihetsförordningen. De skall också tillämpa sekretesslagen och arkivlagen. En väsentlig skillnad mellan offentliga skolor och enskilda skolor är att enskilda skolor inte omfattas av offentlighetsprincipen eller skyldigheten att arkivera handlingar enligt arkivlagen.

Eleverna i enskilda skolor har ett intresse av att betygshandlingar bevaras. Eleverna bör ha samma möjligheter som elever i offentliga skolor att i efterhand kunna begära ut uppgifter om genomförd

skolgång. I dag finns inga bevarandekrav för dessa handlingar vilket innebär att eleverna inte kan vara säkra på att betygshandlingar finns kvar om originalbetyget går förlorat. Det finns även andra exempel på handlingar som det vore viktigt att enskilda skolor bevarade t.ex. nationella prov, provresultat samt åtgärdsprogram. Detta är av betydelse dels med tanke på elevernas rättssäkerhet, men även med tanke på tillsyn, uppföljning och utvärdering av verksamheten. Dessutom kan det vara önskvärt med tanke på allmänhetens intresse av insyn i offentligt finansierad verksamhet samt forskningens behov. I sammanhanget kan nämnas att Skolverket och Riksarkivet har påtalat behovet av arkivregler för vissa handlingar i fristående skolor bl.a. betygshandlingar, åtgärdsprogram samt beslut i elevvårdsärenden (skrivelse till Utbildningsdepartementet 2000-10-04).

Kommittén har strävat efter att utveckla en så långt möjligt gemensam reglering för offentliga och enskilda skolor. Samma slags dokument kommer att finnas i skolorna oavsett vem som är huvudman för skolan. Kommittén anser att det behövs en reglering av enskilda skolors arkivvård. Det finns flera modeller för att åstadkomma detta.

En modell innebär att vissa handlingar hos enskilda skolor jämföras med handlingar hos kommunala myndigheter. Därigenom skulle handlingarna bli allmänna och de kommunala arkivmyndigheterna skulle få tillsyn över dem. Regleringen sker genom att vissa angivna handlingar i enskilda skolor omfattas av tryckfrihetsförordningens, sekretesslagens och arkivlagens bestämmelser. Tekniskt genomförs detta genom en ändring i sekretesslagen (bilagan till 1 kap. 8 § sekretesslagen). Fördelen med modellen är bl.a. att den löser den rättssäkerhetsproblematik som beskrivits ovan samtidigt som den tillförsäkrar allmänheten insyn i verksamheten. Lösningen är lagstiftningstekniskt enkel då det endast handlar om att utöka tillämpligheten av ett redan färdigt system för handlingsoffentlighet, sekretess och arkiveringsskyldighet. Å andra sidan skulle den innebära stora förändringar för enskilda skolor med ett helt nytt system och ökad administration. Skolverket och Riksarkivet har förordat en sådan lösning i ovan nämnda skrivelse. Liknade system finns för högskolor som drivs i privaträttslig form.

En annan lösning skulle vara att huvudmannen för en enskild skola skall kunna bli skyldig att också lämna in handlingar till Skolverket eller kommunen där skolan är belägen för att allmänheten skall tillförsäkras insyn i den enskilda skolan. Detta föreslogs i

propositionen om demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80 s. 106–108). Förslaget antogs dock inte av riksdagen. I propositionen nämndes som exempel på handlingar som skulle ges in till Skolverket betyg, handlingar om skolans lokaler, verksamhetsberättelser, timplaner, scheman och klassorganisation.

I princip bör handlingsoffentlighet gälla när offentlig förvaltning anförtros enskilda skolor i vart fall i ärenden som har karaktär av myndighetsutövning. Kommittén är emellertid inte beredd att nu föreslå en sådan lösning.

Kommittén föreslår i stället att den modell som föreslogs i demokratipropositionen fullföljs. Tekniskt löses detta på sätt som föreslagits i propositionen nämligen genom att närmare föreskrifter om vilken information som skall ges in meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

### *Särskilt om personuppgiftslagen*

Användning av dokumentation som rör enskilda elever har ökat i skolan. Det finns därför anledning att peka på personuppgiftslagen (1998:204) och kravet att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlats in. Genom ändringar i 8 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) har man öppnat upp för viss hantering av känsliga uppgifter i statliga och kommunala myndigheters verksamhet. För skolans del innebär detta att det numera finns författningsstöd för att behandla känsliga uppgifter i ärenden om upprättande av åtgärdsprogram, handläggning av ärenden om stödåtgärder eller ärenden om skolskjuts. Men när det gäller verksamhet som inte kan ses som ärendehandläggning t.ex. lärarens minnesanteckningar, uppgifter i mobbningsituationer, register för skolskjuts, skolkurators anteckningar, register för specialkost, administrativa elevregister m.m. så finns inget författningsstöd för att behandla känsliga personuppgifter. Det som står till buds är samtycke från eleven eller att uppgifterna behandlas manuellt.

Frågan om offentliga förskolor eller skolor skall få behandla känsliga personuppgifter eller inte utöver undantaget som givits i 8 § personuppgiftsförordningen bör tas upp i utredningen om offentlighet och sekretess i skolan. I det sammanhanget bör också förhållandena i enskilda skolor uppmärksammas eftersom enskilda

skolor inte omfattas av undantaget i 8 § personuppgiftsförordningen.

#### 9.3.4 Omprövning av betyg

##### *Nuvarande ordning*

I Sverige saknas möjlighet till överprövning av betyg vare sig genom överklagande hos domstol eller annan myndighet. Däremot finns möjligheter att efteråt komplettera betygen genom prövning.

##### *Prövning*

Genom prövning kan en elev som i efterhand förbättrat sina kunskaper skaffa sig ett nytt betyg. Det är då en fråga om en helt ny prövning. Rätten till prövning i det offentliga skolväsendet är ofta förenad med skyldighet att erlägga avgift enligt förordningen (1991:1124) om avgifter för prövning inom det offentliga skolväsendet. Av denna följer i korthet att avgift normalt får tas ut för prövning med högst 500 kr. Avgift får dock inte tas ut i vissa fall, bl.a. när f.d. grundskoleelev eller sfi-elev som inte nått upp till Godkänd vill pröva och när gymnasie- eller komvuxeelev som fått betyget Icke Godkänd vill pröva. Se vidare 1 § i förordningen.

Möjligheterna för den som är elev eller varit elev att gå igenom prövning för högre betyg ser kortfattat ut så här:

- Grundskolan; rätt att pröva såväl som elev i grundskolan som därefter (7 kap. 16 § grundskoleförordningen).
- Särskolan; prövningsinstitutet finns inte.
- Specialskolan; samma möjligheter som i grundskolan (8 kap. 16 § specialskoleförordningen).
- Sameskolan; betyg förekommer inte.
- Gymnasieskolan; elever har rätt att gå igenom prövning i alla kurser som ingår i elevens studieplan om eleven inte tidigare har fått betyg eller om eleven inte blivit godkänd. Den som inte är elev har rätt att pröva i alla kurser som finns på ett nationellt program. Det som här sagts om kurser gäller också projektarbete (7 kap. 14 § gymnasieförordningen).

- Gymnasiesärskolan; provningsinstitutet finns inte.
- Komvux; alla får pröva utom gymnasieelever som redan blivit godkända (4 kap. 15 § förordningen om kommunal vuxenutbildning).
- Särsvux; provningsinstitutet finns inte.
- Sfi; prövning möjlig för den som inte (längre) är elev (17 a § förordningen om svenskundervisning för invandrare).

För fristående grundskolor och särskolor kan Skolverket medge att en fristående skola anordnar prövning enligt de bestämmelser som gäller för grundskolan respektive särskolan. För fristående gymnasieskolor gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § första stycket gymnasieförordningen. Skolan får dock endast anordna prövning för den som varit elev vid skolan och endast i sådana kurser som anordnas vid skolan.

### *Fall då betyg inte sätts*

För grundskolan, särskolan, specialskolan och sfi finns inte några underkända betyg. Där skall läraren i stället låta bli att sätta betyg om eleven inte når upp till kraven för Godkänd. Om betyg har satts eller inte kan avgöra om eleven är behörig till annan utbildning. Även här finns det ett intresse att få ett sådant beslut att inte sätta betyg överprövat.

Slutligen kompliceras läget av att lärare inte skall sätta betyg i gymnasieskolan om de saknar underlag för att bedöma eleven p.g.a. dennes frånvaro (7 kap. 3 § andra stycket gymnasieförordningen). Att inte få betyg (i stället för betyget Icke godkänd) får direkt rättsliga konsekvenser för eleven. Denne kan inte få ut sitt slutbetyg. Även möjligheten att gå om kurser kan påverkas. Vidare blir prövning inte avgiftsfri som den skulle blivit vid Icke godkänd. Det kan därför finnas lika starka rättssäkerhetsskäl att överväga möjligheter att få ett sådant beslut överprövat som ett beslut om visst betyg.

### *Rättelse av betyg till följd av skrivfel*

I praxis har ansetts att en lärare inte har rätt att på grundval av en ny bedömning ändra ett expedierat betyg även om det skulle vara till fördel för eleven. Ett betyg får emellertid rättas enligt 26 § förvaltningslagen. Ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av skrivfel, räknofel eller liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. En erinran om denna möjlighet finns i skolformsförordningarna. Där föreskrivs också att det är rektor som beslutar om sådan rättelse. Någon skyldighet att rätta felaktigheten finns dock inte. Fel av annan karaktär som t.ex. felaktig bedömning kan dock inte rättas på detta sätt. Möjligheten att rätta betyg torde också gälla i fristående skolor.

### *Omprövning av beslut enligt 27 § förvaltningslagen*

I 27 § förvaltningslagen finns vidare en föreskrift om *omprövning av beslut*. En myndighet, som har meddelat ett beslut i första instans, skall ändra beslutet om den finner att detta är uppenbart felaktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning. Som förutsättning härför gäller vidare att ändring av beslutet kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. En myndighets skyldighet att ändra beslut efter omprövning gäller dock inte om det finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet. I sammanhanget bör framhållas att en avvikande bestämmelse i annan lag eller i förordning har företräde framför en bestämmelse i förvaltningslagen.

Betyg har ansetts vara av den karaktären att det inte skall kunna ändras i efterhand annat än vid rättelse av felskrivning eller motsvarande. Sedan i 27 § förvaltningslagen införts en möjlighet att ompröva beslut kan denna fråga inte längre anses helt självklar. Likväl torde förutsättningarna för tillämpning av denna paragraf vara ytterligt begränsad med hänsyn till att ett betyg är av den karaktären att det inte skall kunna ändras. Det är då fråga om beslut som i den juridiska doktrinen karaktäriseras så att det åtnjuter negativ rättskraft. Som exempel på detta brukar nämnas lagkraftvunnet beslut om folkbokföring. Eftersom det rör sig om beslut i massärenden och ändringar i efterhand skulle kunna medföra oreda vid antagning till högre studier torde övervägande skäl tala för att det är fråga om beslut med s.k. negativ rättskraft.

I den juridiska doktrinen har dock framförts olika meningar huruvida betyg kan ändras efter omprövning. Diskussionen har visserligen gällt högskolebetyg men får anses vara av intresse även då det gäller skolbetyg. I en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift 1990 s. 107 har framförts den uppfattningen att sådan ändring inte är möjlig. I en senare artikel i samma tidning 1993 s. 227 har en motsatt uppfattning framförts av numera professorn Wiweka Warnling-Nerep. Där framförs den meningen att övervägande skäl talar för stor restriktivitet vad avser rättelse av betyg men att betygssättaren inte skall vara förhindrad att ändra betyget om det finns sådana skäl som anges i 26 eller 27 § förvaltningslagen. Tilläggas kan att det inte torde finnas några domstolsavgöranden som belyser denna frågeställning.

På uppdrag av Högskoleverket har Wiweka Warnling-Nerep utrett frågan om särskilda regler för rättelse av betyg på högskoleområdet. Hon vidhåller sin tidigare uppfattning i frågan men pekar på problemet att rättelsemöjligheterna enligt förvaltningslagen framstår som alltför snäva och inte heller dessa regler är särskilt anpassade till betygsbeslut. Hennes utredning redovisas i Högskoleverkets rapport *20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet* (2001:27 R). I rapporten föreslås bl.a. att betyg skall kunna omprövas med stöd av 27 § förvaltningslagen. En regel med denna innebörd föreslås i högskoleförordningen.

Bestämmelsen om omprövning av beslut i förvaltningslagen är inte tillämplig på fristående skolor eftersom förvaltningslagen inte gäller fristående skolor.

### *Vissa rapporter m.m.*

Betygsättningen har mer eller mindre kontinuerligt diskuterats under senare delen av föregående sekel och diskussionen fortsätter under 2000-talet. Det har gällt vilka kriterier som skall ligga till grund för betygsättningen, på vilka nivåer i utbildningen betyg skall ges, hur betygsskalan skall utformas m.m.

Skolverkets kvalitetsgranskningsnämnd har i en rapport till regeringen den 31 augusti 2000 (U 1999/2379/S) kommit med förslag angående betygsättningen. Här föreslås bl.a. att regeringen skall utforma bestämmelser för överklagande av betyg i gymnasieskolan och se över hur prövningsrätten inom gymnasieskolan skall kunna

användas så att betygtaktiskt agerande motverkas och att de studerandes agerande att fördjupa sina kunskaper stimuleras.

En vid Utbildningsdepartementet tillsatt grupp Arbetsgruppen för översyn av betygssystemet i gymnasieskolan behandlar i rapporten *Ämnesbetyg i en kursutformad gymnasieskola* (2001) bl.a. frågan om ett mer delat ansvar för betygsättningen genom medbedömare. I rapporten anförs bl.a. följande.

Det finns olika verktyg för att ge en rättvis och likvärdig bedömning. Arbetsgruppens förslag om införande av bedömningskriterier är ett nytt verktyg som ersätter betygskriterier för kurser. För att ytterligare säkra betygsättningen vill arbetsgruppen lyfta fram frågan om huruvida ansvaret för bedömning i gymnasieskolan i framtiden skall vara ett individuellt eller ett delat ansvar. Ett system med medbedömare skulle sannolikt minska den känsla av utsatthet som många elever upplever i bedömningssituationen.

Ansvaret för bedömning av betygsättning har sedan lång tid legat som ett personligt ansvar på den enskilde läraren. Att sätta betyg är en form av myndighetsutövning som åligger en lärare. I de flesta andra länder är läraren inte ensam om ansvaret för betygsättningen. I gymnasieskolan har fr.o.m. hösten 2000 införts projektarbete, som är ett större arbete som eleverna genomför inom ramen för programmålen. Enligt uttalanden i propositionen *Gymnasieskola i utveckling - kvalitet och likvärdighet* (prop. 1997/98:169) bör lärarna ha stöd av medbedömare vid betygsättning av projektarbetet. Sådana bestämmelser utformas för närvarande på departementet.

Arbetsgruppen vill lyfta fram frågan om bedömning och betygsättning även i framtiden bör vara ett individuellt ansvar eller om det bör vara ett ansvar som läraren delar med andra. I många länder har eleverna rätt till omprövning av ett betyg. Ett system med omprövning kan utformas på flera olika sätt. Den grundläggande idén är dock att eleven skall kunna begära att ett betyg omprövas utan att eleven behöver prestera något ytterligare bedömningsunderlag i form av ett prov eller en arbetsuppgift.

Arbetsgruppen anser att en utveckling i riktning mot ett mer delat ansvar vid betygsättning kan ha en positiv effekt på likvärdigheten i bedömningen. Det bör, enligt arbetsgruppens bedömning, utredas vidare om ett generellt krav på medbedömare bör införas i gymnasieskolan och gymnasial vuxenutbildning.

En bestämmelse om att betyg på projektarbete skall sättas av läraren i samråd med en medbedömare har numera införts i 7 kap. 3 § gymnasieförordningen. Om läraren och medbedömaren inte kan enas skall betyg sättas av rektorn.

### *Jämförelse med andra länder*

Någon form av överprövning finns i flera europeiska länder, bl.a. Danmark, Finland och Norge. Av särskilt intresse är den finska lagstiftningen om överprövning av betyg och erfarenheterna av systemet, se bilagedelen bilaga 5.

### *Kommitténs överväganden*

Betygsättning är formellt sett myndighetsutövning, i vart fall när det gäller slutbetyg, och i den bemärkelsen en rättssäkerhetsfråga. Under senare år har denna fråga uppmärksamrats. Möjligheten att överklaga betyg utreddes i betänkandet *Betygen i skolan* (SOU 1977:9) men ledde inte till något förslag. Frågan var även uppe i början på 1990-talet men avfärdades med hänvisning till att förfarandet skulle bli komplicerat och kräva en besvärlig handläggning. Inte minst möjligheten att förete bevisning har bedömts som närmast obefintlig (*Betygens effekt i undervisningen*, Ds 1990:60).

Betyget är för de flesta elever av stor betydelse. Att samma person, dvs. läraren, är ansvarig både för undervisning och betygsättning av eleven är ett exempel på elevens beroendeförhållande. Från elevorganisationernas sida har framhållits att eleverna ofta känner sig orättvist bedömda. De upplever en rättsosäkerhet och till och med rättslöshet på grund av att lärarens betygsättning inte kan överprövas. De har därför föreslagit att möjligheter skapas för "överklagande" av lärarens betyg. Vad som därmed åsyftas är att en elev skall kunna begära att någon annan än betygssättande lärare skall granska betygsättningen och kunna ändra ett betyg som han eller hon bedömer som felaktigt. Motsvarande skall gälla om betyg vägrats.

Kommittén har föreslagit att betyg endast skall sättas av behöriga lärare. Ett myndighetsbeslut bör i princip kunna överklagas. I dag finns inga möjligheter att överklaga betyg. Så länge betyg har satts har det också funnits elever som känner sig orättvist behandlade. Enligt kommitténs mening är det av största vikt att leva upp till rättssäkerhetskrav vid betygsättning. Samtidigt innebär betygsättning ingen total objektiv mätning av elevernas kunskaper. Det kan finnas flera orsaker till felaktigheter och feltolkningar i betygsättning. Betygsskalans gränser kan vara svåra att synliggöra eller så

kan målformuleringarna eller betygskriterierna framstå som otydliga.

Mot bakgrund av vetskapen om att elever upplever betygen felaktiga gör kommittén dock bedömningen att en möjlighet att överpröva betyg bör övervägas.

Som framgår av redogörelsen ovan finns någon form av överprövning av betyg i flera europeiska länder bl.a. i de nordiska länderna.

Utgående från vad som här redovisats föreslår kommittén följande.

### *Betyg skall kunna omprövas*

*Kommittén föreslår* att bestämmelser om omprövning av betyg införs i skollagen. De skall gälla både offentliga skolor och enskilda skolor. En viktig förutsättning är ett enkelt och snabbt förfarande, varigenom någon annan än den betygsättande läraren ges möjlighet att granska betygsättningen i de avseenden eleven begär och även ändra betyget om han eller hon finner att betyget av någon anledning är felaktigt. Kommittén anser att överprövningen bör ske på lokal nivå. Av praktiska skäl är detta nödvändigt eftersom det skulle ta för lång tid med en prövning i annan instans, t.ex. Skolväsendets överklagandenämnd eller domstol.

### *Benämningen*

Vad det föreslagna nya ändringsinstitutet skall benämnas kan givetvis diskuteras. Beteckningen överklagande är förbehållet överprövning i domstol eller högre administrativ myndighet. Begreppet ny prövning för tankarna till redan existerande möjligheter att komplettera betyg. Mer adekvat förefaller uttrycket *omprövning* vara. Detta uttryck förekommer redan tidigare i olika betydelser. Inom socialförsäkringslagstiftningen innebär omprövning en ny materiell prövning av högre befattningshavare inom försäkringskassan. Enligt förvaltningslagen innebär uttrycket omprövning att myndigheten själv ändrar sitt beslut om den finner att detta är uppenbart oriktigt och om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Uttrycket omprövning har således redan flera olika betydelser varför det inte bör fin-

nas någon principiell invändning mot att även använda uttrycket i detta speciella sammanhang.

### *Ingen ny prövning*

Kommitténs förslag innebär att eleven ges möjlighet att få till stånd en omprövning av betyget på grundval av sina tidigare studieresultat. Här är inte avsikten att ge eleven möjlighet att höja sina betyg genom en ny examination. I stället är det fråga om att någon annan på grundval av de uppgifter som finns om elevens tidigare resultat gör en ny bedömning av betyget. Den nya bedömningen skall grundas på elevens synpunkter, tidigare redovisade studieresultat i form av prov och andra dokumenterade insatser samt muntliga eller skriftliga uppgifter från den lärare som satt betyget om motiven för bedömningen t.ex. i fråga om praktiska färdigheter.

Det kan finnas flera orsaker till att en elev är missnöjd med betyget och känner sig orättvist bedömd. Ibland kan det handla om betyget i sig, eleven anser det för lågt. Eleven menar att han eller hon inte fått visa sina kunskaper eller att läraren inte gjort en rättvis bedömning av underlaget. Ibland kan missnöjet handla om procedurfrågor, skall betyg sättas och sätts det vid rätt tillfälle? Någon begränsning av omprövningen föreslås inte. Den skall kunna gälla om betygsättningen formellt gått rätt till, dvs. om läraren gjort en allsidig bedömning och satt betyg när betyg skall sättas. Men även betyget i sig skall kunna prövas.

Som en jämförelse kan nämnas att i det finska systemet finns ingen begränsning i den omprövning av betyg som eleven kan begära hos rektor och som görs av rektor och elevens lärare.

### *Vem skall göra omprövningen?*

För att göra en omprövning krävs en person som besitter erforderliga förutsättningar, dvs. en person med professionell kompetens. Kommittén har övervägt flera alternativ rörande vem eller vilka som skall göra omprövningen. Kommittén har därvid stannat för en lösning som innebär att omprövningen görs av rektor och annan lärare än den som har satt betyget. Ändring av betyget kan endast ske om rektor och läraren är eniga.

Huvudmannen utser i förväg flera lärare som rektorerna kan anlita som bedömare vid omprövningen. Dessa lärare skall ha föreskriven utbildning enligt 2 kap. 13 § eller tillsvidaranställning enligt 2 kap. 14 §. Kommittén vill samtidigt framhålla att det inte kan vara ett absolut krav att läraren har samma utbildning som den betygsättande läraren om sådan kompetens inte finns att tillgå. En utbildad lärare i tyska, engelska och spanska kan vara kompetent som bedömare vid omprövning av ett betyg i franska eftersom han kan förutsättas ha den kompetens som krävs för att sätta betyg i språk. En svårighet kan dock vara att hitta lämpliga lärare som bedömare i gymnasieskolan med dess stora utbud av kurser. I många gymnasieskolor finns bara en lärare som undervisar på kursen. Såvida frågan blir aktuell får det ankomma på nämnden att ordna samverkan mellan olika skolor.

Samma modell föreslås gälla för såväl offentliga som enskilda skolor. Om inte lämplig lärare finns för omprövningen i den enskilda skolan bör rektorn kunna anlita lärare från någon annan enskild eller offentlig skola.

Omprövning skall göras av lärare från annan skolenhet. Detta har sin grund i att jävsfrågor måste uppmärksammas. I rättspraxis har bl.a. ansetts att nära arbetsgemenskap kan utgöra jävsgrund. Till följd härav får lärare som har nära samarbete i skolan inte ompröva varandras betyg.

### *Dokumentation*

Kommittén har tidigare framhållit att omprövning skall grundas på de studieresultat som eleven presterat före betygsättningen. Kommittén har också föreslagit att läraren som satt betyget skall vara skyldig att redovisa skälen för betyget.

Rektorn och den lärare som skall göra bedömningen måste givetvis höra den betygssättande läraren om motiven för dennes bedömning samt även eleven angående dennes skäl för uppfattningen att betyget inte är riktigt. Vidare skall de ta del av dokumenterade studieresultat och andra elevarbeten. Omprövning förutsätter erforderlig dokumentation av studieresultat. Denna skall då inte endast avse skriftliga prov utan även dokumentation av andra studieresultat som muntlig framställningsförmåga, praktiska färdigheter m.m. Det sistnämnda har särskild betydelse i fråga om yrkesinriktade och konstnärliga utbildningar.

Kommittén är medveten om att det finns en viss risk för att undervisningen fixeras till skriftliga prov eller skriftliga arbeten vilket skulle kunna försvåra helhetssynen på elevernas kunskaper när betyg sätts. Att bedöma och dokumentera skriftliga prestationer är lättare än att dokumentera muntliga. Å andra sidan anser kommittén att skälen för att införa omprövning överväger dessa risker.

För att ett nytt betyg skall kunna sättas skall rektor och läraren vara eniga, i annat fall kvarstår det tidigare satta betyget. Omprövningen skall inte kunna resultera i att ett betyg sänks.

### *Tidsfrist*

Betygsättningen har ofta betydelse för antagningen till högre studier därför krävs att omprövningen kan komma till stånd mer eller mindre omedelbart. Det är ju av praktiska skäl inte möjligt att hålla betygsfrågan svävande under längre tid. Det finns därför anledning att ställa krav på att eleven redogör för sina invändningar mot betyget i nära anslutning till att betyget meddelades. Kommittén föreslår därför att begäran om omprövning skall framställas hos rektor inom en vecka från den dag eleven fick del av betyget. En annan fråga är hur lång tid omprövningen skall få ta. För att omprövning skall få önskad effekt förutsätts ett enkelt och snabbt förfarande så att elevernas möjligheter att fortsätta sina studier inte äventyras. Samtidigt förutsätts att rektor, den lärare som skall delta i omprövningen och den lärare som satt betyget får viss tid för förberedelser innan omprövningen kan ske.

Man kan i lagtexten antingen välja en viss tidsfrist från det begäran gjorts eller ange ett generellt krav på skyndsam handläggning. Ett annat alternativ är att nöja sig med att i motivtexten hänvisa till att av 7 § förvaltningslagen följer krav på snabb handläggning utan att säkerheten eftersätts. Kommittén anser det mest praktiskt att i lagtext skriva in att omprövningen skall göras skyndsamt.

### *Begäran om omprövning*

Syftet med förslaget är att stärka rättssäkerheten för eleverna. Det är därför eleven – ingen annan – som skall kunna begära omprövning. Kommittén föreslår att begäran om omprövning skall göras hos rektorn. Det ligger i linje med kravet på enkel och snabb hand-

läggning och att omprövningen skall ske av rektorn och lärare gemensamt. Det är vidare rektor som bestämmer vilken lärare som skall delta bland dem som huvudmannen utsett i förväg.

En elev har rätt att själv begära omprövning av betyget. Detta gäller även om eleven är underårig. Av föräldrabalken följer att vårdnadshavare har ansvaret för barnets utbildning. Eftersom vårdnadshavaren är legal ställföreträdare för en ommyndig elev behöver vårdnadshavarens rätt att begära omprövning för elevens räkning inte anges särskilt i lagen.

Begäran om omprövning skall vara skriftlig. Det förutsätts att eleven i sin begäran anger skälen till varför han eller hon anser betyget felaktigt. När eleven redovisat sina skäl till varför betyget är felaktigt är rektor skyldig göra omprövningen.

Kommittén vill också framhålla vikten av att rektor informerar eleverna och vårdnadshavarna om möjligheten att begära omprövning.

### *Omprövning skall inte kunna överklagas*

Kommittén anser inte att resultatet av omprövningen skall kunna överklagas. De besvärsinstanser som i så fall skulle kunna komma i fråga är förvaltningsdomstol, Skolväsendets överklagandenämnd eller Skolverket. Det är tveksamt om någon av dessa skulle kunna göra en bättre prövning av betyg än vad som kan göras ute på skolorna.

### *Vilka betyg skall omfattas?*

Möjlighet att begära omprövning bör begränsas till att avse sådana betyg som i dag får rättsverkan dvs. betyg som ingår i slutbetyget ifrån grundskolan, gymnasieskolan, grundsärskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan och komvux.

Möjligheten att begära omprövning av ett betyg bör då avse sådana som i dag regleras i:

- För grundskolan, sarskolan och specialskolan: Betyg som sätts efter det att ett ämne eller ämnesblock har avslutats (7 kap. 8 § grundskoleförordningen, 7 kap. 3 § sarskoleförordningen och 8 kap. 4 § specialskoleförordningen) samt beslut att inte sätta

betyg enligt 7 kap. 9 § grundskoleförordningen, 7 kap. 6 § särskoleförordningen och 8 kap. 9 § specialskoleförordningen.

- För gymnasieskolan: Betyg på varje avslutad kurs och på projektarbetet samt beslut att inte sätta betyg enligt 7 kap. 3 § tredje stycket gymnasieförordningen.
- För gymnasiesärskolan: Betyg på varje avslutad kurs som det skall sättas betyg på enligt 7 kap. 1 § gymnasiesärskoleförordningen.
- För komvux: Betyg på varje kurs som det skall sättas betyg på enligt 4 kap. 1 § förordningen om kommunal vuxenutbildning.
- För särsvux: Betyg på varje avslutad kurs som det skall sättas betyg på enligt 4 kap. 1 § första stycket förordningen om vuxenutbildning för utvecklingsstörda.
- För sfi: Betyg på avslutad kurs enligt 15 § samt beslut att inte sätta betyg enligt 16 § tredje stycket förordningen om svenskundervisning för invandrare.

Vilka betyg som i framtiden skall kunna omprövas blir också beroende av det betygssystem som Gymnasiekommittén kommer att föreslå.

### *Konsekvenser*

Omfattningen av antalet omprövningar och arbetsbelastningen är svår att förutsäga. Skolan har ansvar för att alla elever får en individuellt anpassad undervisning och att utvecklingen för alla barn och ungdomar planeras och noga följs genom hela skoltiden. I väl fungerande utvecklingssamtal får elev och föräldrar klara besked om elevens kunskapsutveckling och studieresultat i förhållande till läroplaner och kursplaner. Betyget skall därmed inte komma som en överraskning. Kommitténs förslag rörande omprövning kan också positivt bidra till informationsutbyte och samtal om elevens studiensituation mellan lärare och elev. Risken för oriktiga betyg bör därmed vara mycket liten.

Elevorganisationerna har framhållit att möjligheten till omprövning av betyg i första hand skulle ha ett symbolvärde och främja balansen mellan elever och lärare i klassrummet. De anser också att farhågorna för att många elever skulle begära omprövning är över-

drivna. Som en jämförelse kan också nämnas att i Finland har hittills endast ett fåtal yrkanden om rättelse av uppenbart felaktiga betyg inkommit till länsstyrelsen.

Omfattningen av antalet omprövningar och arbetsbelastningen för de inblandade är således svår att förutsäga. När det gäller omprövning av grundskolebetyg minskar betygets betydelse i takt med att allt fler elever kommer in på sitt förstahandsval. Man kan tänka sig att det är just de elever som inte kommer in på sitt förstahandsval som vill få sina betyg omprövade. Även om de flesta kommuner försöker tillgodose elevernas förstahandsval kan det vara svårt att tillgodose allas önskemål när många elever söker till särskilt attraktiva program eller fristående gymnasieskolor. Det finns också exempel på kommuner som infört intagning enbart på betyg. Detta kan eventuellt få betydelse för intresset för omprövning hos grundskoleelever. Frågan om eleverna skall komma in på gymnasieutbildning på sitt förstahandsval övervägs av gymnasiekommittén.

Kommitténs bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget om omprövning redovisas i bilaga 1. Med sannolikhet är kostnaderna högre den första tiden innan elever, lärare och rektorer fått erfarenhet av att hantera omprövningar. De sammanlagda kostnader (exklusive rektorsinsatser) för förslaget om omprövning har beräknats till totalt 22 mnkr, varav gymnasieskolan 10 mnkr, grundskolan 6 mnkr, komvux 6 mnkr. Införandet av omprövning rör en viktig rättssäkerhetsfråga kommittén anser därför kostnaden berättigad.

### *Omprövning enligt 27 § förvaltningslagen*

Bestämmelsen i 27 § förvaltningslagen gäller ändring p.g.a. att en myndighet finner att ett beslut är uppenbart oriktigt. Omprövning görs normalt av den som fattat beslutet. Tillämpat på betyg innebär det att läraren som satt betyget bör göra omprövningen enligt förvaltningslagen. Kommitténs förslag innebär att rektor är skyldig att ändra betyget om han och den lärare som deltar i omprövningen delar elevens uppfattning att betyget är oriktigt. Det är inte nödvändigt att betyget är uppenbart oriktigt för att ändring skall göras, vilket är förutsättningen för att ändra ett beslut med stöd av 27 § förvaltningslagen.

Efter tillkomsten av omprövningsbestämmelsen i 27 § förvaltningslagen finns det behov av att klarlägga om bestämmelsen skall

tillämpas i offentliga skolor vid betygsättning eller inte. En lösning är att bestämmelsen inte skall vara tillämplig eftersom kommittén föreslår särskilda regler om omprövning av betyg.

Om man anser att omprövning även skall kunna ske med stöd av 27 § förvaltningslagen bör bestämmelsen anpassas till förhållandena i skolan och tas in i skollagen. Tilläggas kan att på högskoleområdet föreslås en särskild bestämmelse i högskoleförordningen med denna innebörd (i ovan nämnda rapport från Högskoleverket).

Kommittén anser att en särskild regel i skollagen om omprövning av betyg enligt förslaget är tillräckligt och omprövning av betyg enligt 27 § förvaltningslagen behövs inte. Kommitténs förslag gäller således och inte förvaltningslagens bestämmelse om omprövning.

## 9.4 Rätt till överklagande

**Kommitténs förslag:** För att stärka elevens rättssäkerhet skall möjlighet till förvaltningsbesvär ökas. Kommittén föreslår att en sådan möjlighet införs såvitt gäller beslut t.ex. i fråga om skolskjuts och om åtgärdsprogram.

Inom förvaltningsrätten skiljer man sedan länge på två huvudtyper av besvär, förvaltningsbesvär och laglighetsprövning enligt kommunallagen s.k. kommunalbesvär.

### 9.4.1 Laglighetsprövning enligt kommunallagen

Bestämmelser om laglighetsprövning finns i 10 kap. kommunallagen. Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövat genom överklagande till länsrätt. Rätten till överklagande tillkommer således endast kommunmedlem. Om eleven eller dennes vårdnadshavare inte är medlem i kommunen kan han eller hon inte överklaga nämndens beslut.

Rätten till överklagande gäller beslut av fullmäktige och beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.

Delegeringsbeslut är rättsligt sett att betrakta som beslut på nämndens vägnar och är därför överklagbara. Överklagbarheten förutsätter att det är fråga om ett beslut som protokollförts och justerats.

Ett överklagat beslut skall upphävas om det inte har tillkommit i laga ordning eller beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, eller om det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller beslutet strider mot någon författning. Domstolen får inte sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe utan den kan endast avslå eller avvisa överklagandet eller undanröja det överklagade beslutet. Det är således inte fråga om någon fullständig prövning.

Vid prövningen av överklagandet får inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden hänvisat till före klagotidens utgång. Domstolen kan inte på egen hand tillföra något utredningsmaterial.

Föreskrifterna om laglighetsprövning i kommunallagen gäller inte om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. Inom det specialreglerade området för kommunal verksamhet förekommer att besluten enligt lag eller förordning skall överklagas i annan ordning eller att beslutet inte går att överklaga. Detta är särskilt påtagligt på skolområdet.

#### 9.4.2 Förvaltningsbesvär

Allmänna bestämmelser om överklagande genom förvaltningsbesvär finns i *förvaltningslagen*. Enligt 22 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

Förvaltningslagen innehåller inte några bestämmelser om vilka beslut som kan överklagas. Detta anges i den lagstiftning som reglerar respektive sakområde. I de flesta fall sker överklagande till *förvaltningsdomstol*. I andra fall skall beslutet överklagas till *administrativ myndighet*. På skolområdet gäller i detta hänseende att vissa beslut kan överklagas till länsrätten medan det stora flertalet beslut kan överklagas till *Skolväsendets överklagandenämnd*. I andra fall kan rätten till överklagande vara avskuren genom bestämmelse i lag eller annan författning. Så är som regel fallet med beslut som meddelas av *rektor* enligt skolförfattningarna.

En första förutsättning för rätten att klaga är att beslutet angår den som vill överklaga. Denne skall ha ställning som *part*. Partsbegreppet är inte definierat i förvaltningslagen. Med part avses den som får anses ha ett sådant intresse av beslutet att han skall tillerkännas rätt att överklaga. Som regel är endast den mot vilken beslutet riktas att anse som part.

Rätt att överklaga har även partens legale ställföreträdare. Inom förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg samt inom skolväsendet för barn och ungdom är det som regel vårdnadshavarna som har ställning som legal ställföreträdare. Ett beslut kan även överklagas av befullmäktigat ombud. Som regel kan endast *slutliga beslut* överklagas. Vidare kan endast *skriftliga beslut* överklagas. Häri ligger att en myndighet är skyldig meddela ett skriftligt beslut då beslutet kan överklagas.

Förvaltningslagens regler om handläggning av ärenden som gäller *myndighetsutövning* innehåller bestämmelser som avser *beslutsfattande* och *överklagande*.

Innan överklagandet översänds till länsrätten eller besvärsmyndigheten skall som regel beslutsmyndigheten ompröva sitt beslut. Bestämmelser rörande *omprövning* finns i 27 § förvaltningslagen, se avsnitt 9.3.

För förvaltningsdomstolarnas handläggning av överklagade beslut gäller bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291). För administrativ besvärsmyndighet gäller bestämmelserna i förvaltningslagen om inte avvikande bestämmelser har meddelats.

Om besvärsinstansen, dvs. förvaltningsdomstolen eller besvärsmyndigheten, tar upp överklagandet till sakprövning och bifaller överklagandet, leder detta till att denna sätter ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe eller upphäver det överklagade beslutet och eventuellt återförvisar ärendet till beslutsmyndigheten för ny prövning. I sistnämnda fall anger besvärsinstansen vad den anser att ett nytt beslut skall innehålla. Ett sådant beslut är i princip bindande för beslutsmyndighetens nya prövning av ärendet.

Genom olika reformer under 1900-talets senare hälft har det skett en överflyttning av rätten till överklagande av förvaltningsmyndigheternas beslut från prövning i administrativ ordning till domstolsprövning.

Vid domstolsprövning sker överklagande normalt till länsrätt. Vid överklagande av länsrättens dom eller beslut till kammarrätt krävs som regel prövningstillstånd (ändringsdispens eller prejudikats-

dispens). Överklagande till Regeringsrätten tas endast upp till prövning om målet anses vara av intresse från prejudikatsynpunkt.

I princip gäller ett *tvåpartsförhållande* där beslutsmyndigheten vid överklagande inträder som den enskildes motpart. Vidare har beslutsmyndigheten rätt att överklaga länsrättens och i förekommande fall kammarrättens dom eller beslut. I sådant fall inträder den enskilde som myndighetens motpart.

Vad ovan sagts angående förfarandet vid överklagande samt formerna för ändring av det överklagade beslutet gäller såväl då förvaltningsbesvär anförts till administrativ myndighet som till förvaltningsdomstol.

Genom en nyligen genomförd ändring i förvaltningslagen har en huvudregel om överklagande till allmän förvaltningsdomstol införts i 22 a § förvaltningslagen. Den nya bestämmelsen är inte tillämplig i de fall kommunalt beslut skall bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Förvaltningslagen är subsidiär. Det innebär att då avvikande bestämmelser meddelas i lag eller förordning har sådan bestämmelse företräde framför förvaltningslagens allmänna bestämmelser. Det föreligger således inget hinder mot att i annan lag begränsa möjligheten till överklagande, meddela bestämmelser om överklagande till administrativ myndighet eller såvitt gäller kommunala myndigheter begränsa överklagandet till laglighetsprövning enligt kommunallagen. Om det är ett ämne där rätt till domstolsprövning föreligger enligt Europakonventionen så blir bestämmelsen i 22 a § förvaltningslagen gällande även om rätten till överklagande skulle vara begränsad enligt den lagstiftning som gäller.

#### 9.4.3 Rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen

Som framgått tidigare gäller Europakonventionen från och med den 1 januari 1995 som svensk lag. I artikel 6 i konventionen stadgas att envar skall, när det gäller hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Vid Sveriges anslutning till konventionen förutsattes att uttrycket civila rättigheter och skyldigheter syftade på sådant som traditionellt brukar räknas till civilrätten och bestämmelserna i artikel 6 om rättegångsgarantier ansågs i full utsträckning täckta av rätte-

gångsbalken (prop. 1951:165 s. 12). I början av 1970-talet slog emellertid Europadomstolen fast att artikel 6 kan vara tillämplig även ifråga om förvaltningsbeslut. Innebörden av begreppet civila rättigheter och skyldigheter har därefter utvecklats kontinuerligt genom den praxisbildning som sker i Europadomstolen och med tiden har innebörden kommit att bli vidsträckt.

I Sverige har sedan gammalt förvaltningsbeslut i stor utsträckning överprövats i administrativ ordning. Den rättsutveckling som skett när det gäller innebörden av begreppet civila rättigheter och skyldigheter har därför vållat bekymmer för Sveriges del. Europadomstolen har i flera fall funnit att Sverige kränkt artikel 6 på den grunden att klaganden inte haft möjlighet att få sitt ärende prövat av domstol.

En fråga av intresse i detta sammanhang är om en prövning som är begränsad till en ren laglighetsprövning är tillräckligt omfattande för att uppfylla kraven i artikel 6. I Hans Danelius bok *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 1997, uttalas att något generellt svar på denna fråga knappast kan lämnas. Saken måste bedömas med ledning av grunderna för överklagandet i det enskilda fallet och det sätt på vilket överprövningen faktiskt utförts. Är det fråga om ett förvaltningsbeslut som angrips på rent rättsliga grunder, kan en laglighetsprövning vara tillfyllest i det enskilda fallet, medan saken ställer sig annorlunda om det görs gällande att förvaltningsmyndigheten grundat sitt avgörande på oriktiga fakta eller på en oriktig skönsmässig värdering.

### *Twister om civila rättigheter och skyldigheter*

Europadomstolen har när det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter fastslagit att artikel 6.1 är tillämplig under förutsättning

- 1) att det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild person och en annan person eller en myndighet,
- 2) att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten, och
- 3) att denna rättighet kan karaktäriseras som en civil rättighet.

Enligt den praxis som fastställts måste begreppet civila rättigheter och skyldigheter ges en självständig tolkning av konventions-

organen. Det avgörande är inte hur rättigheten klassificeras i den nationella rättsordningen. Den nationella rätten saknar dock inte helt betydelse i sammanhanget, men det är rättighetens materiella innehåll i den nationella rätten snarare än dess klassificering som är av vikt.

I Justitiedepartementets promemoria *Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen* (Ds 1997:29) sammanfattades dittillsvarande praxis rörande begreppet civila rättigheter och skyldigheter enligt följande.

Äganderätten är att hänföra till civila rättigheter i den mening som avses i artikel 6, liksom rätten att förfoga över den egna egendomen (Fredinmålet). Till civila rättigheter kan också hänföras frågor om tillstånd att bedriva viss privat näringsverksamhet (Pudasmålet). Sociala rättigheter anses falla under begreppet "civila rättigheter" oavsett om rättigheterna har en offentligrättslig eller privaträttslig bakgrund. För rätt till domstolsprövning av tvister om sociala rättigheter krävs dock att den enskilde har en författningssenlig rätt att under angivna förutsättningar få del av rättigheten eller förmånen (fallen Salesi och Schuler-Zraggen). Familjerättsliga rättigheter, t.ex. rätten till umgänge med barn, faller också in under begreppet. Däremot omfattar begreppet inte tvister som härrör från uttalat offentligrättsliga regleringar. Skattetvister, rätt till undervisning m.m. medför således inte någon rätt till domstolsprövning enligt konventionen.

### *Särskilt om rätten till sociala förmåner*

När det gäller rätten till sociala förmåner har Europadomstolen i tidigare avgöranden ansett det vara avgörande huruvida de offentligrättsliga eller de privaträttsliga elementen i det aktuella sociala förmånssystemet övervägde. Förmåner som utges från det allmänna utan att den enskilde lämnat bidrag annat än i form av skatt skulle då falla utanför tillämpningsområdet, medan förmåner som utgår på försäkringsliknande grund i relation till individuella avgifter skulle falla innanför.

Genom domstolens ställningstagande i rättsfallen Salesi och Schuler-Zraggen förefaller emellertid domstolen ha utvidgat tillämpningsområdet för artikel 6 till områden som saknar privaträttsliga inslag. Det avgörande synes enligt dessa avgöranden istället vara huruvida det enligt gällande lag finns en verklig rättighet för individen att under vissa förutsättningar komma i åtnjutande av den aktuella förmånen. Sålunda ansåg domstolen i fallet Salesi att rätten till socialhjälp utan varje anknytning till ett försäkringssystem var

en civil rättighet, eftersom det var fråga om individuell ekonomisk rättighet som regleras i lag. Med en liknande motivering fann domstolen i fallet Schuler-Zraggen att art. 6 var tillämplig på en lagreglerad rätt till invalidpension.

### *Civila rättigheter och skyldigheter på skolområdet*

Rättsfall från Strasbourgorganen som belyser tillämpligheten av artikel 6 i fråga om rättigheter och skyldigheter på skolområdet är sparsamt förkommande.

I målet Golder mot Storbritannien från 1975 uttalade Europadomstolen att alla rättigheter i konventionens artiklar inte är av civil karaktär. Som exempel nämndes rätten till undervisning i artikel 2 i första tilläggsprotokollet. Nämnda rättighet anses således höra till sådana renodlat offentligtrettsliga förhållanden mellan en enskild och staten som undantas från artikelns tillämpningsområde.

I Europakommissionens mål Simpson mot Storbritannien från 1989 gjorde klaganden – en elev i grundläggande utbildning som led av dyslexi – gällande bl.a. att artikel 6 kränkts vid ett förfarande varigenom hans behov av och tillgång till särskilt undervisningsstöd prövats. Kommissionen konstaterade inledningsvis att de engelska skolförfattningarna ålade de lokala skolmyndigheterna att ge alla barn inom deras område lämplig undervisning och att föräldrar som var missnöjda med den undervisning som erbjöds kunde få beslutet härom överprövat i viss ordning. Härigenom hade i den inhemska lagstiftningen skapats en rättighet som återspeglade den rätt som garanteras enligt artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen – barns rätt att inte förvägras undervisning anpassad till deras behov och förmåga. Kommissionen fann emellertid att varken rättigheten enligt den aktuella inhemska lagstiftningen eller den enligt artikel 2 i första tilläggsprotokollet till konventionen var av civil natur. Kommissionen anförde härvid att fastän begreppet civil rättighet är oberoende av hur begreppet definieras i inhemska lagstiftning, så bedömde kommissionen, med hänsyn till syftet med den nu aktuella inhemska lagstiftningen och med konventionsbestämmelsen, att rätten att inte förvägras grundläggande utbildning helt och hållet får anses falla inom den offentligtrettsliga regleringsområdet, eftersom rättigheten vare sig har någon motsvarighet inom civilrätten eller har återverkningar när det gäller den enskildes civila rättigheter och skyldigheter.

I målet Dahlberg m.fl. mot Sverige från 1991 gjorde klagandena, ett föräldrapar och deras son, hos Europakommissionen gällande bl. a. att det förelåg brott mot artikel 6 då de saknade möjlighet att få ett beslut, vari sonen vägrats en plats i en viss skola, prövat av domstol. Beslutet hade överklagats till Skolöverstyrelsen och regeringen men avslagits av båda instanserna. Kommissionen fastslog, med hänvisning till ovannämnda mål, att rätten till grundläggande utbildning inte är någon civil rättighet i det avseende som avses i artikel 6.

Att man i Sverige bedömt att vissa frågor på skolans område gäller civila rättigheter och skyldigheter framgår bl.a. av utformningen av de nu gällande överklagandereglererna på skolområdet. I samband med omorganisationen av det statliga skolväsendet 1991 inrättades Skolväsendets överklagandenämnd för överprövning av vissa beslut på skolområdet. Av det propositionsuttalande som gjordes vid övervägandet av lämplig instans för överprövning framgår vad som då bedömdes vara hänförligt till civila rättigheter och skyldigheter (prop.1990/91:115). Uttalandet återges i avsnitt 9.4.4.

I sammanhanget kan vidare nämnas att Regeringsrätten i mål RÅ 1995 not 184 bedömt att rätten att få fullgöra skolplikt i hemmet var en fråga om enskilda civila rättigheter.

Som framgår av den tidigare redogörelsen begränsas de fall från Strasbourgorganen som rör tillämpligheten av artikel 6 när det gäller rätten till undervisning till ett fåtal avgöranden varav det senaste är från 1991. Härfter har skett en vidareutveckling av domstolens praxis så till vida att även sociala förmåner i form av ekonomisk rättighet ansetts som civil rättighet. Mot bakgrund härav kan möjligen ifrågasättas i vilken utsträckning äldre avgöranden som rör undervisning fortfarande kan anses ge vägledning.

#### 9.4.4 Kommitténs överväganden

Enligt direktiven skall översynen av skollagstiftningen bl.a. syfta till att stärka elevernas rättssäkerhet. Av central betydelse är givetvis möjligheterna att överklaga beslut. Därvid bör understrykas att rätten till överklagande inte endast stärker den enskildes rättssäkerhet utan även i många fall utgör en garanti för den i skollagen grundläggande principen om rätten till likvärdig utbildning.

Beslut som fattas av den ansvariga nämnden eller av rektor med stöd av kommunal delegation kan, om ej annat är föreskrivet, över-

klagas till förvaltningsdomstol enligt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning. Utöver laglighetsprövning saknar domstolen behörighet till överprövning. Domstolens kompetens är vidare begränsad till att i förekommande fall undanröja det överklagade beslutet och dessutom saknas möjlighet att meddela ett för kommunen bindande beslut i sakfrågan. Härtill kommer att endast kommuninvånare kan begära laglighetsprövning hos domstol. Följaktligen saknar en elev eller vårdnadshavare denna möjlighet om han eller hon inte är bosatt i kommunen oavsett vilken anknytning som finns till själva sakfrågan. Sammanfattningsvis kan sägas att laglighetsprövning utgör en i många avseenden begränsad möjlighet till rättelse för den som anser sig drabbad av ett felaktigt beslut.

Noteras bör också att möjlighet till laglighetsprövning inte står till buds när fråga är om beslut av statlig eller enskild skolhuvudman.

Om man vill stärka den enskildes rättssäkerhet måste man i stället genom lagstiftning tillskapa rätt till förvaltningsbesvär, vilket möjliggör en allsidig och fullständig överprövning.

I sammanhanget bör nämnas att riksdagen för några år sedan beslöt om en omfattande reform på socialtjänstområdet, som bl.a. innebar att möjligheterna till förvaltningsbesvär enligt socialtjänstlagen i huvudsak avskaffades och ersattes med rätt till laglighetsprövning enligt kommunallagen. Efter utvärdering av denna reform har riksdagen efter regeringens proposition Ny socialtjänstlag m.m. (prop. 2000/01:80) beslutat om en återgång till det tidigare systemet med rätt till förvaltningsbesvär. Motiven för detta var att avskaffandet av förvaltningsbesvär i betydande utsträckning medfört att socialtjänstens klienter fått högst olika behandling i olika kommuner. Härav framgår således den stora betydelsen av förvaltningsbesvär som en garant för likvärdighet.

I den nyssnämnda propositionen Ny socialtjänstlag m.m. anförde regeringen följande.

Som en följd av att regeringen föreslår att biståndsbestämmelserna i socialtjänstlagen skall utformas som en rättighetsbestämmelse avseende alla former av socialt bistånd, bör också överklagandebestämmelserna ändras. För att kunna förverkliga en rättighet måste det finnas ett sätt för den enskilde som är missnöjd med ett myndighetsbeslut att kunna få det prövat på rättslig väg.

Laglighetsprövning innebär enbart en kontroll av att beslut har fattats i laga ordning och kan inte i materiell mening gynna den som överklagar. I inget fall har ett överklagande bifallits. Detta visar dels kommunernas svårigheter att informera om möjligheterna till laglig-

hetsprövning på ett sådant sätt att det inte skapar felaktiga förväntningar hos dem som söker bistånd, dels på ett onödigt merarbete för förvaltningsdomstolarna.

Huruvida en föreskrift skall utformas som en rättighetsregel måste bedömas i varje särskilt fall. En generell utgångspunkt bör dock vara att det rör sig om myndighetsutövning.

Av den i bilaga 4, bilagedelen, redovisade förteckningen av beslut som enligt gällande skolförfattningar kan överklagas genom förvaltningsbesvär framgår att rektors beslut endast i undantagsfall kan angripas på detta sätt. Tilläggas bör även att laglighetsprövning endast kan bli aktuell om rektor fattat beslut med stöd av kommunal delegation.

Som framgår av andra stycket i den föreslagna 2 kap. 8 § om rektors beslutanderätt skall rektor kunna fatta beslut med stöd av föreskrifter i skollag eller skolformsförordning. Generellt får anses att sådana beslut av rektor bör i större utsträckning än vad nu är fallet kunna överklagas då en sådan rätt till överklagande bedöms angelägen från rättssäkerhetssynpunkt. Härav följer då att den materiella bestämmelsen i förekommande fall skall formuleras som en rättighetsregel.

Vad gäller beslut som rektor enligt samma lagrum fattar om skolenhetens inre organisation till följd av sitt ledningsansvar för det pedagogiska arbetet rör det sig i princip inte om beslut som innefattar myndighetsutövning. En följd av den avreglering av föreskrifter som förutsätts ske i de nuvarande skolformsförordningarna bör vara att det kommer att saknas föreskrifter om innehållet i sådana beslut. Följaktligen kommer det inte heller bli aktuellt med överklagande.

I proposition (1990/91:115) om vissa skolfrågor m.m. anfördes, som tidigare nämnts, följande beträffande överklagande till förvaltningsdomstol.

En samlad genomgång av de beslut där överklagandemöjligheter bör finnas – eller i vissa fall måste finnas – ger vid handen att överprövningen bör delas upp på två skilda håll.

Vissa överklaganden bör prövas av domstol. Det gäller sådana fall där beslutet kan anses vara sådant att det angår någons civila rättigheter, i den mening detta begrepp har enligt europakonventionen. Det gäller också beslut som ligger nära beslut av nyss nämnt slag. Vidare gäller det beslut som är av utpräglat judiciell karaktär.

I enlighet med detta ställningstagande bör till domstol föras överklaganden av beslut som gäller

- godkännande av en fristående skola och återkallelse av sådant godkännande,
- medgivande till enskild undervisning och motsvarande,
- åläggande att en elev i en fristående skola fortsättningsvis skall fullgöra sin skolplikt inom det offentliga skolväsendet,
- vitesföreläggande mot vårdnadshavare för att de skall se till att barn under deras vårdnad fullgör skolplikten samt
- befrielse från viss undervisning (annat än kortare ledigheter).

Överklaganden genom förvaltningsbesvär fördes i övrigt till den då nyinrättade Skolväsendets överklagandenämnd. Som framgår av propositionen motiverades fördelningen av ärenden mellan domstol och överklagandenämnden av de krav som enligt Europakonventionen ställs om rätt till domstolsprövning av civila rättigheter.

*Kommittén anser* att den nuvarande ordningen med en uppdelning av överprövningen på två olika håll bör bibehållas. Likaså bör principen för fördelningen av ärendena på domstolen respektive nämnden vara densamma som när denna ordning infördes. Liksom vad som gäller i dag bör beslut av nämnden i anledning av ett överklagande dit inte kunna överklagas.

De ärenden som i dag överklagas genom förvaltningsbesvär till förvaltningsdomstol och Skolväsendets överklagandenämnd föreslås således ligga kvar på respektive instans. Vad härefter gäller de ärenden där kommittén föreslår att en möjlighet till överklagande skall införas, bör dessa ärenden föras till Skolväsendets överklagandenämnd. Härigenom kan tillgodoses det krav på särskilda kunskaper på skolområdet som dessa ärenden i allmänhet kräver. Ärendena ifråga är dessutom ofta av den karaktären att de bör handläggas skyndsamt. Även detta krav kan bättre tillgodoses i nämnden.

I två fall anser emellertid kommittén att beslut, där en ny möjlighet till överklagande föreslås, skall överklagas till domstol och inte till Skolverkets överklagandenämnd. Det gäller till att börja med beslut rörande skolskjuts. Skälet till kommitténs bedömning i detta fall är att överklaganden genom laglighetsprövning av sådana beslut redan varit föremål för prövning i samtliga instanser. Eftersom nämndens beslut enligt kommitténs förslag inte skall kunna överklagas skulle det innebära en försämring vad gäller rättssäkerheten i förhållande till vad som gäller i dag om dessa ärenden endast skulle kunna prövas i en instans. Frågor om skolskjuts är vidare ofta av stor principiell betydelse för kommunen. Det är därför viktigt med en möjlighet till prejudicerande avgöranden från Regeringsrätten.

Vidare bör beslut i fråga om förelägganden enligt 18 kap. skollagen överklagas till domstol.

Med hänsyn till den rättsutveckling som sker genom Europadomstolens praxis är det svårt att förutsäga vilka rättigheter och skyldigheter som framdeles kommer att anses falla in under detta begrepp med därav följande rätt till domstolsprövning. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna rörande Skolväsendet överklagandenämnd skall ändras så att nämnden uppfyller de krav som Europakonventionen ställer på en domstol (se vidare avsnitt 16).

## 9.5 Vårdnadshavares ansvar och underårig elevs rätt att föra sin egen talan

Elever som fyllt 16 år har rätt att själva föra sin talan i ärenden och överklaganden enligt skollagen. Denna rätt gäller också ansökan till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och överklaganden av sådana ärenden även om eleven inte uppnått 16 års ålder.

### 9.5.1 Vårdnadshavares ansvar

Enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken (FB) har barn rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Av 11 § samma lag framgår vidare att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

I förarbetena till sistnämnda paragraf (prop. 1981/82:168) uttalade departementschefen bl.a. följande.

För egen del anser jag att det är en självklar utgångspunkt att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Jag delar utredningens uppfattning att detta bör slås fast genom en uttrycklig bestämmelse i föräldrabalken. En sådan regel markerar klart vårdnadshavarens ansvar och ger också – mot bakgrund av vad som tidigare har sagts om vårdnadshavarens ansvar för att barnets behov tillgodoses – vårdnadshavaren stöd för att hävda barnets intressen.

Samtidigt som vårdnadshavarens principiella bestämmanderätt slås fast är det naturligtvis viktigt att också barnet ges möjlighet att självt komma till tals i frågor som rör dess person. Genom att uppmuntra barnet till att uttrycka en egen åsikt tränas barnet, som utredningen

har uttryckt det, till att bli en självständig och ansvarsställande människa. Jag anser därför att den nyss förordade regeln om vårdnadshavarens bestämmanderätt bör kompletteras med en bestämmelse som anger att vårdnadshavaren skall ta hänsyn till barnets egna önskemål och synpunkter. En sådan skyldighet får emellertid inte utformas så att vårdnadshavaren skulle vara förhindrad att sätta sig över barnets vilja i de fall då barnets bästa kräver det. Barnets behov av att med tiden alltmera frigöra sig från sina föräldrar får naturligtvis inte medföra överdrivna hänsynstaganden till barnets önskemål.

Såväl angelägenhetens beskaffenhet som varje enskilt barns individuella förutsättningar varierar så starkt att det knappast är möjligt att i lagtexten annat än i mycket allmänna ordalag ge uttryck för det ökade hänsynstagande till barnets synpunkter och önskemål som bör följa med barnets personliga utveckling. Jag anser därför att bestämmelsen bör ges det innehållet att en vårdnadshavare skall i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

I vissa fall kan den fråga det gäller vara av sådan art att det ter sig naturligt att barnet får bestämma självt, utan att vårdnadshavaren lägger sig i saken. Det gäller framför allt i enkla och vardagliga frågor som rör barnets personliga förhållanden. Den bestämmelse som jag nyss har förordat innebär också att vårdnadshavaren bör låta barnet bestämma självt i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans beskaffenhet och barnets mognad. Någon uttrycklig föreskrift om barnets bestämmanderätt behövs därför inte. I sammanhanget bör dock understrykas att den möjlighet som vårdnadshavaren sålunda har att ge barnet rätt att självt bestämma inte bör få leda till att vårdnadshavaren övervältrar sitt ansvar som beslutsfattare på barnet. För barnets trygghet är det väsentligt att barnet inte tvingas att självt fatta beslut som barnet inte känner sig moget för.

Oaktat vårdnadshavaren i princip bestämmer över barnets personliga angelägenheter tillerkänns detta dock viss självständighet i takt med stigande ålder. I kommentaren till föräldrabalken Wallin, Föräldrabalken s. 174, sägs beträffande vårdnadshavarens bestämmanderätt enligt 6 kap. 11 § FB bl.a. följande.

Bestämmelsen om bestämmanderätten skjuter nog över målet eftersom barnet otvivelaktigt har rätt att själv handla i åtskilliga personliga angelägenheter. Det har inte sagts något om att ändring skulle ha skett i dessa hänseenden. I vissa fall finns för övrigt uttryckliga bestämmelser, så t.ex. redan i nästföljande 12 § som handlar om arbetsavtal. I andra fall anses barnet kunna bl.a. föra talan om det har tillräckligt omdöme, utan att någon bestämmelse därom finns.

I mål och ärenden som gäller barnets personliga förhållanden företräds barnet regelmässigt av vårdnadshavaren i egenskap av legal ställföreträdare. Barnets talerätt utförs då av vårdnadshavaren då barnet inte självt har processbehörighet.

I FN:s barnkonvention finns artiklar om barns rätt att komma till tals och barns rätt att bli hörda. Till följd härav har i svensk lagstiftning införts bestämmelser härom på skilda områden, bl.a. i lagstiftning som rör familjerätt och sociala ärenden. Bestämmelser med sådant innehåll föreslås intagna i det inledande kapitlet i skollagen.

Vidare bör nämnas att barn, som har fyllt 12 år, inom vissa områden i praktiken har vetorätt. Detta gäller bl.a. beslut om adoption samt verkställighet av vårdnad eller umgänge.

### 9.5.2 Underårigs partsbehörighet och talerätt

I sammanhanget måste man skilja på begreppen rätten att komma till tals, partsbehörighet och talerätt.

Rätten att komma till tals är inte knuten till partsbehörigheten utan är beroende av bestämmelser i den lagstiftning som gäller på det aktuella området. Sedan Sverige anslutit sig till FN:s barnkonvention har bestämmelser om barns rätt att komma till tals tagits in i ett flertal lagar som gäller barns personliga förhållanden.

Med partsbehörighet avses rätten att över huvud taget kunna vara part i mål eller ärende. Alla fysiska och juridiska personer, även barn, är partsbehöriga om de har sådan anknytning till målet eller ärendet att de av rättsordningen tillerkänns ställning som part. Partsbehörigheten innefattar normalt framför allt en rätt att initiera ett mål eller ärende och att under handläggningen härav behandlas som part samt en rätt att överklaga myndighetens eller domstolens beslut.

En annan term av betydelse i sammanhanget är processbehörighet. Med det uttrycket avses behörigheten att för egen räkning väcka talan och vidta andra processuella åtgärder. Inte alla som har partsbehörighet, dvs. kan vara part i mål eller ärende, är processbehöriga. Om en part saknar processbehörighet, förs partens talan av en legal ställföreträdare. Vårdnadshavaren är ställföreträdare för underårig part om ej annat följer av särskild lagstiftning. Uttrycket processbehörighet används framför allt då det gäller möjligheten att själv föra sin talan vid domstol. Om man i sammanhanget även

talar om rätten att föra sin egen talan i ärenden hos myndigheter används i allmänhet uttrycket *talerätt*.

Såvitt gäller möjligheten att själv föra sin talan och överklaga beslut saknar en underårig som regel denna rättighet. Som exempel kan nämnas att en underårigs överklagande enligt kommunallagen inte tagits upp till prövning. Inom vissa områden föreligger dock sådan rätt. Inom socialtjänstområdet har sedan länge funnits en lagfäst rätt för den som fyllt 15 år att själv föra sin talan. Härvid gäller att även vårdnadshavaren har rätt att föra egen talan. Vidare kan nämnas att en underårig, som fyllt 16 år, har rätt att i viss utsträckning själv sluta arbetsavtal.

### 9.5.3 Talerättens utformning på skolområdet

Vid ansökningar om intagning till gymnasieutbildning använder kommunerna en blankett där såväl vårdnadshavare som elev under-tecknar ansökan. Vid överklagande hos Skolväsendets överklagandekommitté godtar nämnden, enligt vad som har upplysts, att överklagandet endast har undertecknats av den underåriga eleven.

Då det gäller möjligheten att initiera ett ärende hos myndighet torde inte alltid föreligga en lika skarp gräns, även om det även här följer av föräldrabalkens bestämmelser att vårdnadshavaren för den underåriges talan. Sålunda har JO t.ex. ansett att en underårig som uppnått erforderlig ålder och mognad kan ha rätt att ta del av allmänna handlingar vilket också då innefattar rätt att initiera ett sådant ärende.

Skolförfattningarna är i detta hänseende långt ifrån entydiga. På grundskolenivå anges vanligen att det är vårdnadshavaren som gör ansökningar och har rätt att överklaga beslut. I vissa fall anges dock att det är eleven eller dennes ställföreträdare. Inte heller föreskrifterna som gäller gymnasieutbildningen är entydiga. Här talas bl.a. om ”den som söker utbildningen” och ”eleven eller dennes ställföreträdare”. Huruvida härmed avses att rätten att ansöka och överklaga tillkommer eleven ensam eller vårdnadshavaren i egenskap av legal ställföreträdare eller båda var för sig framstår som oklart.

#### 9.5.4 Kommitténs överväganden

Enligt direktiven skall översynen av skollagsstiftningen bl.a. syfta till att stärka elevernas rättssäkerhet. En viktig fråga är i vilken utsträckning en underårig elev, som uppnått i sammanhanget erforderlig ålder, skall själv kunna föra sin talan i ärenden som regleras av skolförfattningar.

I fråga om utbildning upp till gymnasienivå är eleverna i allmänhet i den åldern att det får anses naturligt att de företräds av vårdnadshavaren. Såvitt gäller vuxenundervisningen har eleverna uppnått myndig ålder. Den nu aktuella frågeställningen gäller därför i praktiken huvudsakligen beslut rörande gymnasieutbildningen, där ansökan görs och överklagande sker med stöd av föreskrifter i skolförfattningarna. Vad i det följande sägs om gymnasieutbildning avser även gymnasiesärskolan.

Den som påbörjar gymnasieutbildning har uppnått en ålder som ligger nära myndighetsgränsen och då utbildningen avslutas har eleven regelmässigt uppnått denna åldersgräns. Det förefaller därför naturligt att eleven själv får föra sin talan beträffande ansökningar och överklaganden som gäller beslut rörande gymnasieutbildningen även om han eller hon inte har uppnått myndig ålder. Intet hindrar naturligtvis att eleven ber vårdnadshavaren att uppträda som ombud.

Om man inför en regel om underårig elevs talerätt är det onekligen från praktiska utgångspunkter enklast om denna knyts till gymnasieutbildningen. Den som handlägger ansökningar eller överklaganden behöver då inte kontrollera elevens ålder och alla elever behandlas lika. En sådan regel, som således endast gäller gymnasieutbildningen, kan då tas in i skollagens kapitel om sådan utbildning.

Den ovan skisserade lösningen har dock den nackdelen att den inte omfattar elever i motsvarande ålder, som väljer att efter skolpliktens upphörande fortsätta i grundskola, särskola, eller specialskola. Om en regel om underårigs talerätt även skall omfatta sådana elever är nödvändigt att i stället införa en åldersgräns. Denna kan då lämpligen knytas till 16-årsgränsen vilken utgör gränsen för skolpliktens upphörande och samtidigt kommer att i huvudsak överensstämma med en bestämmelse om underårigs talerätt i fråga om ansökningar och överklaganden som gäller gymnasieutbildningen.

Ett tredje alternativ, som tillfredsställer de synpunkter som anförts ovan, är att det i ett kapitel som inte är begränsat till en viss

skolform införs en regel om rätt för elever som fyllt 16 år att själva föra sin talan i ärenden och överklaganden enligt skollagen. Denna rätt ges också elever, oavsett om de uppnått 16 års ålder eller ej, när fråga är om ansökan till gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan och överklagande av sådana ärenden. Vid en avvägning av olika alternativ har kommittén funnit att detta är den mest tillfredsställande lösningen.

En annan fråga som behöver övervägas är om vårdnadshavaren skall ha rätt att överklaga skolmyndighetens beslut om han eller hon har en mot eleven stridande uppfattning. I sammanhanget kan nämnas en sådan talerätt tillerkänns vårdnadshavaren i mål och ärenden som regleras i socialtjänstlagen. Kommittén anser att vårdnadshavaren bör ha en sådan möjlighet till överklagande.

Kommittén vill vidare framhålla att det är angeläget att det av författningarna klart framgår vem som har rätt att överklaga skolmyndighetens beslut så att det inte uppstår någon tveksamhet till följd av att terminologin inte är enhetlig eller konsekvent.

## 9.6 Skolans information till myndiga elevers föräldrar

**Kommitténs förslag:** I skollagen föreskrivs en skyldighet för skolan att informera en elevs föräldrar om eleven är frånvarande i sådan utsträckning att det kan påverka rätten till studiehjälp. Informationsskyldigheten gäller även om eleven fyllt 18 år.

### Bakgrund

Enligt Skollagskommitténs direktiv skall kommittén utreda behovet av en skyldighet för skolan att i vissa sammanhang informera myndiga elevers föräldrar, utan att lämna ut sekretesskyddade uppgifter, t.ex. då eleven utan giltig orsak är frånvarande i sådan omfattning att detta kan komma att påverka rätten till studiebidrag.

Frågan om att reglera en rätt att underrätta föräldrar till myndiga elever om problem i skolan har aktualiserats i motioner varvid bl.a. framhållits att det är bekymmersamt att föräldrarna har försörjningsansvaret för elever till och med 20 års ålder men inte en självklar rätt till information om elevernas uppförande i skolan.

## **Föräldrabalken**

### *Föräldrars underhållsskyldighet*

Enligt 7 kap. 1 § FB skall föräldrar svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan efter denna tidpunkt är föräldrarna underhållsskyldiga under den tid som skolgången pågår, dock längst intill dess barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning.

### *Vårdnadshavares rätt till insyn*

Enligt 6 kap. 2 § FB har vårdnadshavaren ansvar för barnets personliga förhållanden och har i enlighet därmed enligt 6 kap. 11 § samma balk rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnet. De förpliktelser som innefattas i vårdnadsskyldigheten förutsätter att vårdnadshavaren har insyn i barnets personliga angelägenheter.

Vårdnaden om barnet består till dess att barnet fyllt 18 år eller dessförinnan ingått äktenskap. Vårdnadshavaren skall emellertid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Den uttunnade vårdnadsrätten innebär att det inte alltid kan göras gällande en rätt för vårdnadshavare att ta del av sekretesskyddade uppgifter rörande barnet då detta uppnått en sådan ålder att det kan anses ha ett berättigat intresse av integritet gentemot föräldrarna.

När barnet uppnår myndig ålder upphör, som nämnts, vårdnadshavarens ansvar och därmed även dennes speciella rätt till insyn.

## **Skolförfattningarna**

### *Samverkan med hemmen*

I skollag och läroplaner förutsätts en samverkan mellan skola och hem när det gäller barn och ungdom.

I Lpf 94 föreskrivs bl.a. att läraren i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skall samverka med hemmen och informera om

elevernas skolsituation och kunskapsutveckling. Vidare har rektor ett särskilt ansvar för att föräldrarna får insyn i elevernas skolgång.

Enligt 7 kap. 19 § gymnasieförordningen skall rektor se till att eleven minst en gång per termin ges samlad information om elevens kunskapsutveckling och studiesituation (utvecklingssamtal). I fråga om elever som inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap skall även vårdnadshavarna få sådan information.

I samband med att frågan om obligatoriska utvecklingssamtal i gymnasieskolan behandlades i propositionen Gymnasieskola i utveckling (prop.1997/98:169) uttalade Utbildningsutskottet bl.a. följande.

I gymnasieskolan finns både myndiga och omyndiga elever. Det bör inte vara något hinder för skolan att informera myndiga elever i gymnasieskolan om vikten av och möjligheten för deras föräldrar att delta i utvecklingssamtalen. Detta bör kunna göras utan att respekten för den myndige elevens integritet åsidosätts. (bet.1998/99:UbU 3)

### *Elevers närvaro i gymnasieskolan*

Gymnasieskolan är en frivillig skolform. Några uttryckliga bestämmelser om skyldighet att närvara i skolan finns inte i skollagen eller gymnasieförordningen. Att närvara i skolan förutsätts framgår emellertid av bestämmelserna i gymnasieförordningen om skyldighet att anmäla hinder att delta i skolarbetet och genom bestämmelserna om möjlighet att bevilja ledighet från skolarbetet för enskilda angelägenheter eller befrielse från undervisning i vissa undervisningspass eller annat skolarbete. Av detta följer att man kan tala om giltig och ogiltig frånvaro i gymnasieskolan.

Uppgifter om närvaro och frånvaro från skolan samt studieresultat omfattas inte av sekretess om det inte ingår i en utredning i ett disciplinärende. Det föreligger därför inte något hinder från sekretesssynpunkt att lämna ut sådana uppgifter till föräldrar även om eleven är myndig.

### **JO-uttalanden om myndiga elever**

Enligt JO-uttalanden skall myndiga elever inte i något sammanhang behandlas som om de vore omyndiga. JO har också framhållit vikten av att lärare och skolledning vid gymnasieskolor, där en mycket stor del av eleverna torde uppnå myndighetsåldern under studie-

tiden, är uppmärksamma på frågan om eleverna är myndiga eller ännu står under någons vårdnad. (JO beslut den 22 april 1994, dnr 4436-1993 och den 14 januari 1993, dnr 3647-1992).

Till belysande av en myndig elevs integritetsskydd kan återges följande uttalande av JO (JO beslut den 28 augusti 1997, dnr 4877-1996).

Sedan en person fyllt 18 år, är han myndig och har att själv bestämma om sina personliga förhållanden. Något undantag för förhållanden som rör skolan finns i detta avseende inte. Eleven är beträffande sin skolgång således självständig gentemot sina föräldrar. En följd av detta är att normal sekretess råder för skolans uppgifter om eleven även i förhållande till föräldrarna.

Det finns mot bakgrund av det nu anförda inte längre något skäl för skolan att sedan en elev uppnått myndighetsåldern, kontakta elevens föräldrar i frågor som rör elevens förhållanden i skolan. Däremot är skolan skyldig att på en förälders begäran lämna ut uppgifter som inte omfattas av sekretess i den mån uppgifterna finns noterade i allmän handling. Uppgifter om frånvaro omfattas i normalfallet inte av sekretess.

JO har uttalat att om det är fråga om nödsituation kan föräldrar underrättas oaktat eleven är myndig (JO-beslut-1994-04-22 dnr 4436-1993).

### **Bestämmelser om studiehjälp och skolornas handläggning**

Studiehjälp är ett statligt studiestöd som lämnas till studerande i gymnasial utbildning t.o.m. vårterminen det år den studerande fyller 20 år. Studiehjälpen handhas av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Bestämmelser om studiehjälp finns i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655) och föreskrifter som meddelats av CSN.

Studiehjälp består av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg och lämnas för de delar av ett läsår då den studerande bedriver studier. Förhinder att delta i utbildningen p.g.a. sjukdom påverkar inte rätten till studiehjälp. Studiehjälp beviljas för varje halv månad man studerar och betalas ut månadsvis, i allmänhet i efterskott. Utbetalningen sker till den studerandes föräldrar eller annan vårdnadshavare enligt samma grunder som tillämpas vid utbetalning av allmänt barnbidrag. Är den studerande myndig skall dock studiehjälpen betalas ut direkt till honom eller henne själv (2 kap. 33 § studiestödsförordningen).

Som huvudregel lämnas studiehjälp bara vid heltidsstudier. Skolorna har därför ålagts att kontinuerligt under året lämna rapporter till CSN om situationen i skolan. Varje månad skall skolan lämna rapporter med uppgifter bl.a. om elever som avbrutit sina studier, ändrat studieomfattning (t.ex. vid omfattande korttidsfrånvaro) eller som är frånvarande mer än 14 dagar av annan orsak än sjukdom.

Skolans rapport om lägre studieomfattning än heltid leder till att CSN stoppar vidare utbetalningar av studiehjälp. CSN underrättar betalningsmottagaren, dvs. som regel elevens förälder eller, om eleven är myndig, eleven själv, om skolans rapportering och fattar beslut om indragning. Ett beslut om indragen studiehjälp kan överklagas hos Överklagandenämnden för studiestöd.

När ett beslut om indragen studiehjälp fattats meddelar CSN även försäkringskassan om beslutet. Detta kan leda till att kassan omprövar eventuellt tidigare beslut om förlängt underhållsstöd eller barnpension eller att eleven inte räknas med i underlaget för antalet barn i familjen vid beräkning av bostadsbidrag och flerbarnstillägg.

De ekonomiska konsekvenserna av stoppad studiehjälp kan således bli betydande för eleven och dennes familj. Av statistik från CSN framgår att läsåret 1999/2000 fick 5 177 elever (1,6 %) av samtliga elever med studiehjälp denna indragen en eller flera månader på grund av skolornas rapporter om studier på mindre omfattning än heltid. Läsåret 2000/2001 hade antalet ökat till 5 905 elever (1,9 %). För läsåret 2001/2002 hade fram t.o.m. februari 5 138 elever (1,5 %) fått bidraget indraget av denna orsak. Av statistiken kan inte utläsas hur många av dessa som är myndiga.

### *Kommuner och skolor*

Sekretariatet har efterhört hur fem kommuner hanterar rapporteringen till CSN och informationen till föräldrar. Undersökningen visar att skillnaderna är stora såväl mellan kommuner som mellan skolor i samma kommun. På vissa håll finns skriftliga dokument som skall underlätta/garanterar viss enhetlighet (hur lång frånvaro som accepteras innan anmälan till CSN aktualiseras), på andra är handläggning och bedömning i hög grad beroende på förhållningsätt hos skolledning, lärare och kuratorer. Olika inställning skapar osäkerhet om vad som är en riktig bedömning.

I syfte att underlätta kommunikationen mellan skolan och myndiga elevers hem förekommer det att eleverna bereds möjlighet att skriva på en förbindelse som ger skolan rätt att i olika sammanhang ta kontakt med hemmet.

Alla skolor har samtal med eleven och föräldrar till omyndig elev innan skolan aktualiserar indragen studiehjälp hos CSN. För myndig elev gäller viss försiktighet i kontakterna med hemmet såvida man inte har en särskild överenskommelse.

### **Kommitténs överväganden**

Kommittén konstaterar att föräldrar mot bakgrund av sin underhållsskyldighet har ett berättigat intresse att få information om förhållanden som påverkar denna skyldighet. Den samlade ekonomiska effekten på familjens ekonomi kan bli betydande om studiehjälpen dras in.

Vid övervägande av om det behövs en reglering för att föräldrar skall kunna få denna information kan framhållas följande.

Såvitt gäller *omyndiga elever* torde inte föreligga något hinder för skolan att på eget initiativ ge föräldrar information om frånvaro från skolarbetet. Tvärtom följer en sådan skyldighet av bestämmelserna i läroplanen om samverkan med hemmet och om rektors ansvar för att föräldrarna får insyn i elevernas skolgång. Vårdnadshavare till elever som inte fyllt 18 år har vidare rätt att delta i de utvecklingssamtal som skall hållas minst en gång per termin. Av utredningen avseende vissa kommuner som sekretariatet gjort framgår också att skolor utarbetat rutiner för information till elevernas föräldrar när frånvaro börjar bli av sådan omfattning att rapportering till CSN kan bli aktuell. Ytterligare reglering torde inte behövas för att möjliggöra för skolan att på eget initiativ kontakta föräldrarna till en omyndig elev. Genom en reglering kan emellertid skolans informationsskyldighet i nu aktuellt hänseende klargöras.

När det gäller myndiga elever är förhållandena annorlunda. Sedan en person fyllt 18 år är han myndig och bestämmer själv om sina personliga förhållanden. Något undantag på skolans område finns inte. Nuvarande bestämmelser i läroplanen och gymnasieförordningen om samverkan med hemmen och utvecklingssamtal ger inget uttryckligt stöd för skolan att kontakta föräldrar till myndiga elever. Kommitténs förslag till bestämmelser om utvecklingssamtal öppnar inte heller möjlighet för skolan att på eget initiativ

informera föräldrar till myndig elev om t.ex. dennes frånvaro från skolan. För att skolan på eget initiativ skall kunna lämna sådan information torde en reglering erfordras.

Med hänsyn till föräldrarnas underhållsskyldighet och till att de ekonomiska konsekvenserna av indragen studiehjälp kan bli betydande föreslår kommittén att det i skollagen föreskrivs en skyldighet för skolan att informera föräldrar i de fall en elev är frånvarande i sådan utsträckning att det kan påverka rätten till studiehjälp. Då föräldrarnas underhållsskyldighet kvarstår så länge skolgången pågår bör denna informationsskyldighet gälla även om eleven fyllt 18 år.

## 10 Elevernas utveckling mot målen

### 10.1 Lärande och personlig utveckling

**Kommitténs förslag:** Alla elever skall ges den ledning och stimulans som behövs i deras lärande och personliga utveckling för att de skall kunna utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål. Detta skall komma till uttryck i skollagen och gälla samtliga skolformer. Bestämmelsen tas in i 3 kap. 11 §.

Ett nytt verksamhetsområde, elevhälsa, införs i skollagen. I elevhälsan ingår omvårdnad samt medicinska, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser. För verksamheten skall finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevens behov kan tillgodoses. Bestämmelserna tas in i 2 kap. 16 §.

#### 10.1.1 Inledning

Alla elever behöver stöd och stimulans i sin utveckling mot utbildningens mål. Skolans insatser består i att främst tillhandahålla en utvecklande och trygg pedagogisk verksamhet. Till denna bidrar en kunnig och engagerad personal men också andra faktorer som påverkar studiemiljön i form av t.ex. ändamålsenliga lokaler och en god psykosocial miljö.

Varje elev kan någon gång under sin skoltid komma i en sådan situation att han eller hon är beroende av särskild uppmärksamhet för att komma vidare i sitt lärande och sin personliga utveckling.

Elevers behov av stöd ser olika ut och orsakerna till deras stödbehov varierar. Svårigheterna kan ligga inom eller utanför undervisningen. Behovet av stöd kan vara allt ifrån en liten extra insats vid ett visst tillfälle till mycket omfattande stöd under hela skoltiden. Insatserna kan också variera allt ifrån sådana som berör

skolans pedagogiska verksamhet till kurativa eller hälsoförebyggande insatser.

De flesta eleverna mår bra. Undersökningar som bl.a. Folkhälsoinstitutet och Skolverket har genomfört visar att en stor majoritet av barn och ungdomar i Sverige känner sig friska, är nöjda med sina liv och trivs i skolan. Skoltrivseln minskar dock med stigande ålder och flickor är mindre nöjda med sina liv än pojkar. Det som oroar när det gäller barns och ungdomars hälsa är framför allt den ökade förekomsten av psykiska, sociala och psykosomatiska problem.

Hälsobegreppet kännetecknas av ett helhetstänkande som innebär mer än bara frånvaro av sjukdom. Hälsa definieras som ett tillstånd av fullständigt fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande (Världshälsoorganisationen 1948).

Tidigare dominerades skolans hälsovårdsarbete i huvudsak av fysiska problem. Efter hand som de fysiska hälsoproblemen kunnat hanteras, har bilden av de psykosociala hälsoproblemen framträtt tydligare. Man har insett att den psykosociala miljön har oerhört stor betydelse för elevernas lärande. I skolorna finns allvarliga problem i form av mobbning, våld och sexuella trakasserier.

### 10.1.2 Internationella överenskommelser

Barns rätt till utbildning har kommit till uttryck i olika internationella dokument som Sverige förbundit sig att följa (avsnitt 6.1). I det följande redovisas några av dessa som har intresse för regleringen av särskilt stöd.

#### **Barnkonventionen**

Barnkonventionen ger barnet *självt* rätt till utbildning. Barnkonventionen framhåller att utbildning skall ges på grundval av lika möjligheter. I detta innefattas bl.a. en rätt till individuellt anpassad undervisning för barn med särskilda behov.

Barnkonventionen innehåller också en särskild bestämmelse som ålägger staten att "vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott" (artikel 28 e).

I artikel 24 erkänns "barnets rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna

skall sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt till att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård.” Sverige ratificerade konventionen i juni 1990. Härigenom har Sverige åtagit sig att garantera barn och ungdomar i Sverige de rättigheter som anges i barnkonventionen. Detta får betydelse för skolans elevvårdande och hälsofrämjande arbete.

### **Salamancadeklarationen**

I Salamancadeklarationen om principer, inriktning och praxis vid undervisning av elever i behov av särskilt stöd betonas att skolorna skall ge plats för alla barn oavsett deras fysiska, intellektuella, sociala, emotionella, språkliga eller andra förutsättningar. Deklarationen antogs av den internationella konferensen om specialundervisning som 1994 arrangerades av Unesco och Spaniens utbildnings- och vetenskapsministerium. Elever i behov av särskilt stöd skall, enligt deklarationen, ha tillgång till ordinarie skolor som, inom en pedagogik som sätter barnet i centrum, tillgodoser deras behov. Vidare konstateras att skolor med denna integrationsinriktning är det effektivaste sättet att bekämpa diskriminerande attityder, att skapa en välkomnande närmiljö, att bygga ett integrerat samhälle och att åstadkomma skolundervisning för alla.

### **FN:s standardregler**

Salamancadeklarationen bygger bl.a. på andra dokument utarbetade inom FN. Ett av dessa är FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. I dessa (regel 6) fastslås att staterna skall erkänna principen om lika möjligheter till utbildning för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder och att den skall vara integrerad med ordinarie utbildning. Specialundervisning kan i vissa fall övervägas för att tillgodose behovet av utbildning, men målet är då att förbereda för en undervisning i det ordinarie skolsystemet. Undantag från denna princip görs när det gäller elever som är döva eller dövblinda, då standardreglerna framhåller att deras utbildning bättre kan tillgodoses i speciella enheter i vanliga skolor, specialskolor eller specialklasser.

Staterna skall enligt standardreglerna ha en klart uttalad policy och tillåta flexibilitet, utbyggnad och anpassning av läroplanen. Staterna skall se till att det finns undervisningsmaterial av god kvalitet och fortlöpande utbildning av lärare och specialpedagoger. Vidare skall centralt utformade handlingsprogram uppmuntra kommunerna att utnyttja och utveckla sina resurser så att undervisning kan ges nära hemmet.

### 10.1.3 Elevhälsa – ett nytt verksamhetsområde

Nuvarande reglering om elevvård behandlas under avsnitt 10.3.

I propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14 s. 26) uttalar regeringen följande.

Utvecklingen i arbetslivet går generellt mot arbetssätt och arbetsformer som innebär ökad samverkan och gemensamt ansvarstagande för att utnyttja resurser optimalt och klara de uppgifter och nå de mål som verksamheterna har. Den elevvårdande verksamheten tillsammans med specialpedagogiska insatser och skolhälsovårdens verksamhet bör inom ramen för ett gemensamt verksamhetsområde, en elevhälsa, som arbetar nära den pedagogiska professionen skapa de bästa förutsättningarna att arbeta med skolans hela lärandemiljö.

I elevhälsan föreslås skolhälsovård, elevvård och specialpedagogiska insatser ingå. Arbetet med elevhälsa bör, enligt propositionen, ses som en del av skolans lärandeuppdrag och det samlade arbetet för en god hälsa. Det förebyggande arbetet bör betonas. Att förebygga svårigheter i skolan genom att planera för och ge särskilt stöd är en fråga för hela skolan och elevhälsan kan bidra med sin speciella kompetens.

Propositionen betonar att ”elevhälsa handlar om att främja hälsa hos alla elever men ha fokus på elever som är i behov av stöd och hjälp för sitt lärande.” Av särskild betydelse är här skolans specialpedagogiska kompetens som omfattar särskilda kunskaper om barns och ungdomars lärande utifrån olika forskningsfält.

I det individuellt inriktade arbetet bör elevhälsan ha ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling. De mer generellt inriktade uppgifterna handlar om frågor som elevernas arbetsmiljö, elevernas övergångar mellan olika enheter samt skolans arbete med ämnesövergripande teman inom demokrati och värdegrundsområdet som t.ex. arbetet mot mobbing och kränkande behandling, undervisning om droger och övrig

livsstilsrelaterad ohälsa, jämställdhet samt sex- och samlevnadsundervisning. Det är också elevhälsans uppgift att bidra i arbetet med att utveckla lokala mål och pedagogiska strategier för att möta barn som har svårigheter med koncentrationen i skolan.

Den specialpedagogiska verksamheten bör bedrivas i interaktion med den övriga pedagogiska verksamheten. Det specialpedagogiska perspektivet kan bidra till bättre analys av skolans organisation, resursfördelning m.m. I propositionen (s. 33) anförs om specialpedagogens roll:

Specialpedagogen bör förutom undervisande uppgifter även ha kompetens att arbeta med handledning, rådgivning, uppföljning/utvärdering och skolutveckling. Det övergripande specialpedagogiska arbetet bör ha fokus på att undanröja hinder för och orsaker till svårigheter i undervisnings- och lärandemiljöerna. Den specialpedagogiska kompetensen skall med andra ord utgöra en viktig komponent i skolornas lokala förändrings- och utvecklingsarbete och bidra till att höja kvaliteten i lärandemiljöerna.

#### 10.1.4 Kommitténs överväganden

Alla elever behöver stöd i skolan för sin utveckling och sitt lärande. Av kravet på att utbildningen skall vara likvärdig följer att undervisningen inte skall utformas på samma sätt för alla och överallt utan med hänsyn till elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå. Likvärdigheten skall ses ur elevernas perspektiv. Utgångspunkten är därför att alla elever skall ges den ledning och stimulans, som utifrån vars och ens personliga behov och förutsättningar, behövs för att de skall kunna utvecklas i enlighet med utbildningens mål. Här ryms såväl nationella mål att sträva mot och mål att uppnå som de mål skolan själv ställer upp inom ramen för de nationella målen. Varje elev skall få det stöd som eleven behöver i skolsituationen för att utvecklas utifrån sin förmåga och inte enbart nå en minsta nivå. Detta gäller såväl offentliga som enskilda skolor. En del elever behöver mer tid och stöd för att nå målen, andra elever går mycket snabbare fram i sin inläring. Alla elever har rätt att få ledning och stimulans för maximal kunskapsutveckling.

Regeringen refererar i utvecklingsplanen (skr. 2001/02:188 s. 47) exempel på hur lärare i förskolan, förskoleklassen, fritidshemmen och grundskolans första år samarbetar och låter eleverna gå framåt utifrån individuella förutsättningar även över skolformsgränserna.

På samma sätt borde det, enligt regeringen, bli vanligare att grundskolan låter elever läsa vissa kurser på gymnasienivå och att gymnasieelever bör få möjlighet att studera på högskolan i ämnen där de redan nått kunskapsmålen, samtidigt som de fullföljer sin gymnasieutbildning.

Eftersom skolan inte enbart skall ge kunskaper i enskilda ämnen utan även stimulera till individens utveckling, samarbetsförmåga och sociala kompetens, är det enligt regeringen väsentligt att värna elevernas rätt att fullfölja sin gymnasieutbildning. Eleverna skall inom ramen för den gemensamma skolan och socialt sammansatta klasser stimuleras till ständig utveckling utifrån individens behov och förutsättningar.

*Kommittén föreslår* att en generell bestämmelse om elevernas utveckling mot målen införs i skollagen och placeras i 3 kap. Allmänna föreskrifter för utbildning inom skolväsendet. Den gäller därmed all utbildning inom skolväsendet.

Att skapa en arbetsmiljö som främjar lärande hos alla elever sammanfattar det breddade uppdrag som elevhälsoarbetet i skolan skall ha. Det innebär att elevhälsans personal tillsammans med övrig skolpersonal samverkar kring all den komplexitet som finns i arbetsmiljön och som skolor har att hantera. Begreppet elevhälsa myntades av Elevvårdsutredningen (SOU 2000:19) och används i propositionen som ett nytt verksamhetsområde där skolhälsovården ingår. Kommunerna använder redan begreppet och utvecklar arbetsättet enligt intentionerna i propositionen. Riksdagen ställde sig vid behandlingen av propositionen bakom regeringens bedömning (bet. 2001/02:UbU6).

Med hänvisning till bredden i skolans elevhälsoarbete, regeringens bedömningar i propositionen Hälsa, lärande och trygghet, samt riksdagens behandling av nämnda proposition, föreslår kommittén att skollagen bör ha en särskild reglering rörande elevhälsa som sträcker sig utöver reglering av skolhälsovård. I elevhälsan ingår omvårdnad samt medicinska, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser (2 kap. 16 §).

Genom specialpedagogens övergripande roll i arbetet med elever i behov av stöd kan alla sådana stödinsatser som görs även av annan personal (än specialpedagogen) ses som nära kopplade till elevhälsans övriga delar med det gemensamma syftet att skapa bästa förutsättningar för varje elevs lärande och utveckling. Kommittén föreslår att det för elevhälsans verksamhet skall finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevens behov kan tillgodoses.

Detta kan ske genom att huvudmannen själv anställer denna personal eller ordnar detta på annat sätt.

Införandet av elevhälsa i skollagen förutsätter förändringar i sekretesslagen. Regeringen har tillkallat en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna i sekretesslagen om sekretess i skolan. I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga, analysera och lämna förslag på ändringar i sekretesslagen som kan behövas med anledning av Skollagskommitténs överväganden om elevhälsan (Dir 2002:130).

## 10.2 Särskilt stöd

**Kommitténs förslag:** Skollagen skall – utöver en generell regel om lärande och personlig utveckling enligt ovan – också innehålla bestämmelser om särskilt stöd. Förslaget stärker elevens rätt och anger en arbetsprocess som rektor är skyldig att följa. Processen kan sammanfattas i följande steg: att uppmärksamma elever i behov av särskilt stöd, att utreda, att dokumentera, att åtgärda samt att följa upp och utvärdera.

En utredningsskyldighet av elevens behov av särskilt stöd skrivs in i lagen. För en elev som då befinner sig ha rätt till stöd skall ett åtgärdsprogram utarbetas och fastställas av rektor eller den rektor utser.

Av åtgärdsprogrammet skall framgå hur behoven ser ut, vilka åtgärder som skall vidtas samt hur åtgärderna skall följas upp och utvärderas. Eleven och vårdnadshavarna skall ges en aktiv roll vid utarbetandet av programmet. Bestämmelserna tas in i 3 kap.12–15 §§.

Beslut om särskilt stöd skall kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

### 10.2.1 Nuvarande reglering

#### Särskilda stödinsatser

Skolans ansvar för att elever får det stöd och den hjälp som de behöver i skolan framgår av bestämmelser spridda i skollagen, skolformsförordningar och läroplanerna. Enligt 1 kap. 2 § och 4 kap. 1 § skollagen skall i utbildningen hänsyn tas till elever i

behov av särskilt stöd. I 2 b kap. 1 § skollagen anges att särskilt stöd skall ges till de barn i förskoleklassen som behöver det.

För grundskolan finns i 5 kap. grundskoleförordningen mer konkreta bestämmelser om olika former av stödinsatser. Det är främst olika organisatoriska lösningar och pedagogiska insatser som anvisas. Hit räknas: studiehandledning på modersmålet, stöd- undervisning, specialpedagogiska insatser inom elevens klass, specialpedagogiska insatser i särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång. Enligt 5 kap. 4 § skall en elev ges stödundervisning om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de mål som minst skall ha uppnåtts vid slutet av det femte och det nionde skolåret eller om eleven av andra skäl behöver särskilt stöd.

Placering av elev i särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång beslutas av styrelsen för utbildningen. Beslut i det första ärendet får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd, det andra kan däremot inte överklagas annat än genom laglighetsprövning. Övriga beslut om stöd som fattas av rektor får inte överklagas. Det innebär att få beslut om särskilt stöd kan överklagas.

I vissa fall skall elevvårdskonferensen höras men den fattar inga formella beslut.

Bestämmelserna om särskilda stödinsatser i specialskolan överensstämmer i huvudsak med vad som gäller för grundskolan. För sameskolan gäller bestämmelserna om särskilda stödinsatser i grundskoleförordningen i tillämpliga delar.

I 5 kap. särskoleförordningen finns bestämmelser om särskilda stödinsatser i den obligatoriska särskolan. Där regleras studiehandledning på modersmålet och stödundervisning till elever med behov av specialpedagogiska insatser.

För gymnasieskolan finns bestämmelser i gymnasieförordningen 8 kap. om särskilda stödinsatser. Där talas om stödundervisning och specialundervisning, om särskild undervisning, om specialklasser och om studiehandledning på modersmålet. Bestämmelserna har skärpts och förtydligats fr.o.m. den 1 juli 2000. Dessa innebär att eleven skall få stödundervisning om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapsmål som anges i kursplanerna eller om eleven av andra skäl behöver särskilt stöd. Syftet med ändringen var att uppnå en bättre överensstämmelse mellan regleringen för grundskolan och för gymnasieskolan när det gäller rätten till stöd. Stödbehovet på gymnasieskolan mäts utifrån kunskapsmålen och inom grundskolan, som nämnts ovan, utifrån uppnåendemålen för utbildningen vid slutet av det femte eller nionde skolåret.

För gymnasiesärskolan finns i 8 kap. gymnasiesärskoleförordningen bestämmelser om stödundervisning under en begränsad tid.

För fristående skolor finns inga bestämmelser om särskilt stöd, däremot ett krav på åtgärdsprogram, se nedan.

För komvux anges i 2 kap. 12 § förordningen om kommunal vuxenutbildning att elever som inte når ett godtagbart studieresultat bör ges möjlighet till utökad studievägledning och till stödundervisning under en begränsad tid.

I läroplanerna förtydligas kraven på rektor, lärare och i vissa fall all personal. Läroplanerna betonar att skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Undervisningen kan därför aldrig utformas lika för alla. Alla som arbetar i skolan skall uppmärksamma och hjälpa elever i behov av särskilt stöd. Läraren skall stimulera, handleda och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter. För rektor anges att denne inom givna ramar har ett särskilt ansvar bl.a. för att undervisningen och elevvårdsverksamheten utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver.

För förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen finns idag bestämmelser om stöd i 2 a kap. 3 § tredje stycket skollagen. Verksamheten skall utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver. Enligt 2 a kap. 9 § gäller vidare att "barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte barnens behov tillgodoses på något annat sätt". Någon åldersgräns nedåt finns inte. Det kan därför bli aktuellt att anvisa plats redan före ett års ålder. För sådana platser i förskola får avgift tas ut för den del verksamheten överstiger 15 timmar per vecka eller 525 timmar per år (2 a kap. 10 §). Härutöver finns inga närmare föreskrifter om innehållet i eller formen för det särskilda stödet inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen.

Som nämnts ovan anges i 2 b kap. 1 § andra stycket att särskilt stöd skall ges till barn i förskoleklassen som behöver det.

Inom förskoleverksamheten och förskoleklassen finns ingen i skollagen utpekad beslutsfattare utan nämnden har formellt ansvar för besluten om stödåtgärder. Beslutanderätten kan delegeras med stöd av kommunallagens delegeringsbestämmelser till t.ex. en anställd vid förskolan. Besluten kan överklagas genom laglighetsprövning.

Det finns i skollagen ingen definition av begreppet *särskilt stöd*. Synen på begreppet har dock förändrats genom åren. I förarbeten till socialtjänstlagen har inom barnomsorgen barn med särskilda behov angetts som ”barn vars svårigheter kan ha sin grund i fysisk, psykisk, social eller emotionell skada eller kan ha uppstått genom en bristsituation i uppväxtmiljön” (prop. 1993/94:11 s. 25).

I skollagen och läroplanen ersattes formuleringen ”elever med särskilda behov” med begreppet *elever i behov av särskilt stöd*. Denna förändring infördes i skollagen den 1 juli 2000 efter förslag i propositionen Elever med funktionshinder (prop.1998/99:105). Med den nya lydelsen betonas skolmiljöns betydelse för elevens svårigheter. Det markeras tydligare att det snarare kan vara i elevens omgivning som åtgärder behöver vidtas än hos eleven själv.

I propositionen (s. 19 f.) sägs följande om denna förändring.

Den föreslagna ändringen i skollagen till elever *i behov av särskilt stöd* görs för att markera en fokusförskjutning som innebär att svårigheter för en elev i skolan inte bör ses som individens problem. I stället för att se eleven som problembärare handlar det om att se elevens möjligheter till utveckling och att anpassa verksamheten utifrån varje elevs förutsättningar.

I samband med den anpassning av Lpo 94 som genomfördes inför läsåret 1998/99 infördes dessutom en bestämmelse om att alla som arbetar i skolan skall uppmärksamma och hjälpa elever i behov av särskilt stöd (prop. 1997/98:94, bet. 1997/98:UbU18, rskr. 1997/98:272)

### **Åtgärdsprogram**

SIA-utredningen, som använde begreppet åtgärdsprogram första gången, lämnade i sitt slutbetänkande *Skolans inre arbete* (SOU 1974:53) en utförlig redogörelse för vad ett åtgärdsprogram skulle innehålla och hur det skulle arbetas fram. SIA-utredningen menade att stödet till eleven skulle ta sin utgångspunkt i ett helhetsperspektiv.

För grundskolan infördes bestämmelser om åtgärdsprogram i läroplanen Lgr 80. Där föreskrevs bl.a.

Av programmet som bör utarbetas av skola, elev och föräldrar tillsammans och utgå från elevens behov, skall framgå vad det är man vill söka åstadkomma, exempelvis bättre läsfärdighet, ökad närvaro, större motivation, bättre samarbetsförmåga. Av programmet bör dessutom

framgå med vilka medel och metoder man vill arbeta. Det är viktigt att söka stärka elevens självuppfattning och självtillit genom att utgå från elevens starka sidor.

I grundskoleförordningen infördes bestämmelser om åtgärdsprogram 1995.

Under senare år har begreppet åtgärdsprogram lyfts fram i ett antal offentliga utredningar inom skolområdet. Ett genomgående synsätt som då framförts har varit att syftet med åtgärdsprogrammet är att påverka förutsättningarna för elevens aktiva deltagande i gruppens ordinarie arbete oavsett vilket särskilt stöd eleven därutöver behöver.

Bestämmelserna har därefter förstärkts och i princip likalydande regler gäller fr.o.m. den 1 januari 2001 i alla skolformer inom den obligatoriska skolan samt i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Motsvarande bestämmelse finns även för fristående skolor. För förskolan, fritidshemmet och förskoleklassen finns inga krav på åtgärdsprogram.

Den nya bestämmelsen om åtgärdsprogram i 5 kap. 1 § tredje stycket grundskoleförordningen m.fl. förordningar har följande lydelse:

Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, dennes vårdnadshavare eller på annat sätt har framkommit att eleven behöver särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta vid utarbetandet av programmet.

För gymnasieskolan och gymnasiesärskolan gäller som nämnts motsvarande bestämmelse.

De nya bestämmelserna tydliggör ansvaret för att tidigt upptäcka elever i behov av särskilt stöd. Rektor har ansvaret för att åtgärdsprogram upprättas, så snart det framkommit att eleven behöver särskilt stöd. Eleverna och, för elever som inte är myndiga, elevernas vårdnadshavare har fått en stärkt ställning genom att deras rätt att ta initiativ till arbetet med åtgärdsprogram förtydligats. Elevernas och vårdnadshavarnas stärkta ställning innebär inte att skola, elev och vårdnadshavare måste vara överens. Rektor har alltid det yttersta ansvaret för att ett åtgärdsprogram fastställs och vad det innehåller. Bestämmelsen ställer krav på att det finns rutiner för hur personalen skall rapportera till rektor när det blir aktuellt att bedöma om en elev är i behov av särskilt stöd.

Utvecklingssamtal är ofta en start till ett åtgärdsprogram. I 7 kap. 2 § grundskoleförordningen sägs att utvecklingssamtal i vissa fall skall resultera i ett åtgärdsprogram.

Av förarbeten framgår att eleven skall ha en aktiv roll i såväl utredningen som i analysen och utarbetande av programmet. I propositionen *Elever med funktionshinder* (prop. 1998/99:105) sägs bl.a. följande:

Avsikten med en bestämmelse om åtgärdsprogram är att stödja en medveten planering och utvärdering av de särskilda stödåtgärderna som bör utgå från elevens behov och ges en både långsiktig och kort-siktig karaktär. Programmet skall omfatta elevens hela skolsituation och innebär därigenom att hela organisationen av skolverksamheten berörs. Av åtgärdsprogrammet bör framgå vad man vill söka åstadkomma samt med vilka medel och metoder man vill arbeta. Arbetet med åtgärdsprogram bör vara en process i vilken eleven själv ges en aktiv roll vid analysen av skolsvårigheterna samt vid utformningen och genomförandet av programmet. Elevens självuppfattning och självtillit kan stärkas genom att elevens starka sidor bildar utgångspunkt i det fortsatta arbetet.

I förarbeten betonas också att vid utarbetandet av programmet kan det i vissa fall finnas skäl att involvera personal från andra verksamheter, t.ex. inom kommunen eller från landstingets barn- och utbildningshabilitering, den pedagogiska hörselvården eller barn- och ungdomspsykiatri. I sammanhanget kan också nämnas de individuella planer som upprättas med stöd av 10 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i samband med insatser för skolbarn enligt LSS.

Ett åtgärdsprogram skall alltså vara ett levande dokument, som används som underlag för samtal om elevens framsteg och behov av stöd.

I förskolan upprättas ofta individuella handlingsplaner för barn i behov av särskilt stöd. Detta är dock inte reglerat. Funkisutredningen ansåg att även förskolan borde omfattas av kravet på åtgärdsprogram (SOU 1998:66).

Skolverket har i skriften *Att arbeta med särskilt stöd med hjälp av åtgärdsprogram* (2001) behandlat frågor om skolornas arbete med särskilt stöd utgående från åtgärdsprogram.

Expertgruppen för ökad måluppfyllelse och elever i behov av särskilt stöd framhåller i rapporten *Elevers framgång – skolans ansvar* (Ds 2001:19) att en viktig utgångspunkt för arbetet med åtgärds-

program är att problematiken ses i relation till den miljö som eleven befinner sig i.

### **Elever med funktionshinder**

En förutsättning för att elever med funktionshinder skall kunna delta i studierna är att utbildningen görs tillgänglig för dem.

Bestämmelserna i grundskolan, särskolan eller specialskolan utgår från att inga elever får utestängas. Huvudmannen är skyldig att ta emot alla elever som har rätt att gå i skolformen. Kommunen är också skyldig att bedriva verksamheten så att den blir tillgänglig för alla elever som tillhör målgruppen för skolformen oavsett funktionshinder.

Även inom gymnasieskolan är kommunen i princip skyldig att se till att utbildningen blir tillgänglig för funktionshindrade elever som tagits in i gymnasieskolan och att erbjuda särskilda stödåtgärder.

Inom vuxenutbildningen är rättsläget inte lika klart. I 1 kap. 2 § skollagen andra stycket, som gäller utbildning för barn och ungdom, föreskrivs att hänsyn skall tas till elever i behov av särskilt stöd. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i skollagen när det gäller utbildning för vuxna.

Enligt 3 kap. 4 § förordningen om kommunal vuxenutbildning kan en skolhuvudman vägra ta emot en elev i gymnasial vuxenutbildning eller påbyggnadsutbildning om eleven inte har förutsättningar för att följa undervisningen. Av 11 kap. 7 a § skollagen följer att samma grund kan åberopas för att avbryta elevens utbildning, även vad gäller grundläggande vuxenutbildning. För vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi) finns motsvarande bestämmelser i 12 kap. 12 § respektive 13 kap. 11 §.

Det är således oklart vilken skyldighet skolhuvudmannen har att ge stöd till personer med funktionshinder inom vuxenutbildningen. Döva och hörselskadade kan behöva tillgång till teckenspråkstolk och synskadade kan behöva särskilda läsapparater. Om skyldigheten saknas kan skolhuvudmannen vägra att ta emot funktionshindrade elever i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning med motiveringen att de inte kan följa utbildningen. I fråga om grundläggande vuxenutbildning finns visserligen en rätt att bli mottagen som elev oberoende av funktionshinder, men den rätten

är inte mycket värd om det inte finns en motsvarande rätt till stöd. Skolhuvudmannen kan i sådant fall skilja eleven från utbildningen på grund av bristande förutsättningar.

I propositionen om vuxnas lärande (prop. 2000/01:72) uttalar regeringen följande.

En av grundprinciperna i den offentliga handikappolitiken är ansvars- och finansieringsprincipen. Den innebär att varje sektor i samhället skall utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare. Behövs anpassning skall detta finansieras inom ramen för den befintliga verksamheten. För offentligt finansierad verksamhet innebär detta att medlen skall finansiera de åtgärder som behövs för att verksamheten skall vara tillgänglig för alla. Denna allmänt formulerade princip har emellertid inte omsatts i tvingande lagstiftning. De lagar och förordningar som reglerar den nuvarande vuxenutbildningen utgår från att anordnarna skall kunna ta emot alla vuxna som tillhör målgruppen för utbildningen, oavsett funktionshinder.

Propositionen innehöll inga förslag till förtydligande i skollagen när det gäller studerande med funktionshinder.

Riksdagen delar regeringens bedömning och framhåller att ansvaret för stöd till funktionshindrade vid vuxenutbildning ligger hos huvudmannen (bet. 2000/01:UbU15).

### 10.2.2 Brister i regelverket

Även om bestämmelserna om åtgärdsprogram är nya, är övriga regler om särskilda stödåtgärder en kvarleva från tidigare detaljreglering och kopplingar till särskilda statsbidragsregler. De är inte anpassade till de nya läroplanerna.

I Skolverkets nationella kvalitetsgranskning 1998 av undervisningen av elever i behov av särskilt stöd konstaterades att stödsatserna bör få ett starkare genomslag än hittills. I granskningsrapporten fastslås också att åtgärdsprogram används sällan som ett kvalificerat pedagogiskt instrument för samarbete mellan lärare, elev och föräldrar. I rapporten påtalades också brister när det gällde genomtänkta pedagogiska strategier, medveten styrning, ledning, uppföljning och utvärdering av de pedagogiska strategierna och aktiviteterna.

Expertgruppen för ökad måluppfyllelse (Ds 2001:19) konstaterar att förekomsten av åtgärdsprogram i skolorna har ökat men kvaliteten på programmen varierar. Gruppen anför:

Ofta uppfattas och beskrivs den enskilda elevens svårigheter som individbundna. Åtgärder som föreslås handlar ofta om särskilda insatser fokuserade just på svårigheterna. Det är ofta specialpedagogen eller specialläraren som ansvarar för att initiera, upprätta och följa upp åtgärdsprogrammet. I många fall lyckas skolan reducera elevens problem men den lyckas sällan komma till rätta med faktorer i elevens lärandemiljö som kan ha bidragit och bidrar till elevens svårigheter.

Skolverket har i en skrivelse till regeringen (99-05-28, Dnr 99:1747) överlämnat promemorian Författningsregleringen kring elevers rätt till stöd. Skolverket föreslår att bestämmelserna om särskilt stöd i grundskoleförordningen omarbetas på ett sätt som innebär att regelverket inte anvisar organisatoriska lösningar utan istället beskriver skolans ansvar genom en föreskriven arbetsprocess som tar sin utgångspunkt i elevens rätt till stöd. Vidare föreslås att regelverket skall markera elevens och vårdnadshavarens rätt till inflytande, visa på ett starkt samband mellan utvecklingssamtal och åtgärdsprogram. Det föreslås också att reglerna skall anvisa en beslutsordning samt göra det möjligt för såväl elev som vårdnadshavare att överklaga beslut om åtgärder som kan leda till en ofullständig skolgång.

Skolverkets förslag kring arbetsprocessen kan sammanfattas i följande viktiga steg, nämligen *att uppmärksamma, att utreda, att dokumentera, att åtgärda och att följa upp och utvärdera*.

Elevvårdsutredningen ansluter sig i sitt slutbetänkande *Från dubbla spår till Elevhälsa* (SOU 2000:19) till detta synsätt och framhåller att regelverket bör ses över för att uppnå överensstämmelse med uppdraget i läroplanen att skapa en lärande miljö för alla barn.

Handikappombudsmannen (HO) har i årsrapporten till regeringen för år 2000 överlämnat rapporten *Stärk elevens rättigheter – en jämförande studie om rätten till stöd i skolan*. HO konstaterar att det finns tydliga brister i rättssäkerheten för elever i behov av särskilt stöd i skolan. HO anser att ansvarsfördelningen för beslut avseende utredning och åtgärder för elever i behov av särskilt stöd bör utpekas i lagen. Gränserna för vad som är myndighetsutövning skulle därmed kodifieras. En elev måste ha en laglig rätt att få sina behov utredda och tillgodosedda.

Barnkommittén underströk i sitt betänkande *Barnets bästa i främsta rummet* (SOU 1997:116) vikten av att situationen för barn i behov av särskilt stöd förbättras.

Utredningen om Funktionshindrade elever i skolan (SOU 1998:66 s. 126) övervägde att föreslå att regleringen av särskilda undervisningsgrupper skall tas bort då denna enligt utredningen permanentar ett traditionellt tänkande om skolans organisation och arbetsätt.

Kommittén mot barnmisshandel anser att gruppen barn i behov av särskilt stöd också kan innefatta barn som är misshandlade eller utsatta för andra övergrepp. Vidare föreslår kommittén att det bör tydliggöras att rektors ansvar också omfattar dessa barn. Kommittén föreslår också att skollagen kompletteras med en bestämmelse om samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen skall i sådana frågor samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (SOU 2001:72). Remissbehandling har skett och proposition beräknas till december 2002.

### 10.2.3 Kommitténs överväganden

Utgångspunkten för att alla elever skall få förutsättningar att nå målen för utbildningen är att särskilt stöd ges till de elever som av olika anledningar har svårt att nå målen för utbildningen. Många elever kan någon gång möta sådana svårigheter i skolarbetet att de behöver särskilda stödåtgärder. Stödbehoven kan då vara tillfälliga och övergående. Andra elever behöver särskilt stöd under en stor del av sin skoltid. Sådant behov kan uppstå t.ex. till följd av sociala problem i hemmiljön, funktionshinder, sjukdom eller svårigheter att tillgodogöra sig undervisningen på samma sätt som övriga elever. Skollagen måste vara så formulerad att den täcker in även behoven hos de elever som behöver ett sådant mer omfattande särskilt stöd. Kommitténs uppfattning är att den generella regel om lärande och personlig utveckling, som föreslagits i avsnitt 10.1, inte är tillräcklig för att garantera rätten till stöd hos dessa elever. För detta behövs bestämmelser om särskilt stöd i lagen.

Kommittén kan, utifrån vad som redovisats under 10.2.2, konstatera att elevernas rätt till stöd idag formuleras på olika sätt. Reglerna om vem som fattar beslut om särskilda stödåtgärder är inte heller enhetliga och uppfattas ofta som otydliga.

Utgångspunkten är att stödet bör bedömas efter en analys av elevens behov och inte vara beroende av en medicinsk diagnos. Uppfattningen skiftar om vad som krävs för att en elev skall anses

vara i behov av särskilt stöd. Detta kan delvis förklaras med att det inte finns någon definition av begreppet. Varken Elevvårdsutredningen eller expertgruppen föreslår några närmare definitioner av de elever som är i behov av särskilt stöd. Vissa elevgrupper är dock som utredningarna också framhåller mer utsatta än andra. Kommittén delar dessa bedömningar.

Det gäller elever med inlärningssvårigheter av olika slag, elever med funktionsnedsättningar och elever från socialt och på andra sätt utsatta miljöer, elever som utsätts för misshandel eller andra övergrepp, liksom elever som är utagerande och aggressiva eller tysta och passiva samt elever med neuropsykiatriska tillstånd. Även elever som skolkar kan vara i behov av särskilt stöd eller elever som har svårigheter att anpassa sig till formerna för undervisningen.

Att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som skall föreligga för rätt till särskilt stöd är knappast möjligt. Kommittén anser mot denna bakgrund att en regel om särskilt stöd med nödvändighet måste bli allmänt hållen och knytas till en skyldighet för skolan att utreda elevens stödbehov. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd för att kunna nå målen har eleven rätt till sådant stöd. Av rättssäkerhetsskäl måste en sådan bestämmelse förbindas med överprövningsrätt.

*Kommittén föreslår* att bestämmelser om särskilt stöd tas in i 3 kap. Allmänna föreskrifter för utbildning inom skolväsendet. Förslaget stärker elevernas rätt och innebär enhetliga och tydligare regler. Samtidigt beskriver det en arbetsprocess som rektor är skyldig att följa. Processen kan sammanfattas i följande steg: att uppmärksamma, att utreda, att dokumentera, att åtgärda samt att följa upp och utvärdera.

Kommittén förutsätter att den specialpedagogiska kompetensen blir väl företrädd i den process kommittén föreslår för att elevers behov av särskilt stöd skall kunna tillgodoses på bästa möjliga sätt.

Bestämmelserna om särskilt stöd gäller i skolor med såväl offentlig som enskild huvudman. De bör vidare gälla alla skolformer som riktar sig till barn och ungdomar samt för fritidshem. Detta innebär således att bestämmelserna omfattar förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt den RH-anpassade utbildningen i gymnasieskolan.

Om kommitténs förslag skulle omfatta även vuxenutbildningen skulle det innebära stora skillnader jämfört med nuvarande reglering och ökade kostnader för huvudmannen. Kommittén kan därför

inte lägga något förslag om särskilt stöd till elever inom vuxenutbildningen. Frågan kommer att behandlas av Arbetsgruppen för översyn av lagregleringen av det offentliga skolväsendet för vuxna.

Att samla bestämmelserna om särskilt stöd i lagen innebär att nuvarande bestämmelser i respektive skolformskapitel och anslutande förordningar med detaljerade organisatoriska och administrativa regler kan tas bort. Förslaget överensstämmer med kommitténs direktiv om ökad målstyrning.

Kommittén redovisar i det följande sin syn på den process (i fem steg) som bör prägla arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Processen återspeglas i kommitténs förslag till lagtext. Den närmare utformningen bör behandlas i allmänna råd.

### **Att uppmärksamma behov**

Skolverket framhöll i sin ovan redovisade skrivelse, Författningsregleringen kring elevers rätt till särskilt stöd, bl.a. att det klart måste framgå att det är en skyldighet för skolan att fortlöpande och från skolgångens start vara uppmärksam på att kunna identifiera och hitta de elever som av olika anledningar behöver särskilt stöd.

De nuvarande bestämmelserna om åtgärdsprogram (se avsnitt 10.2.1) tydliggör att det inte bara är skolans personal, utan också eleven själv och dennes vårdnadshavare som har en möjlighet, och också ett ansvar, för att en elevs svårigheter uppmärksammas.

Kommittén anser att det är viktigt att skolans personal är uppmärksam på att kunna identifiera och hitta de elever som behöver stödåtgärder. Det finns elever som uppvisar problem och svårigheter men som inte i ett första steg signalerar att de inte når målen. Först senare kanske dessa behov av stöd leder till minskad måluppfyllelse. Alla tecken på behov av stöd måste därför uppmärksammas vilket alla på skolan har ansvar för.

Behovet av stödåtgärder kan vidare komma fram vid utvecklingssamtalen mellan elev, vårdnadshavare och lärare. Uppgifter om elevens behov kan också komma från personal inom elevhälsan eller från verksamheter utanför skolan t.ex. socialtjänsten. När fråga om en elevs behov av särskilt stöd uppmärksammas skall personalen också informera rektor om situationen. Det ställer krav på rutiner för att rapportera till rektor eller annan personal som ansvarar för utredningen. Informationen till rektor är också viktig för rektorns "helhetsbild" av förhållandena på skolan.

Även eleven eller dennes vårdnadshavare har rätt att ta initiativ till att frågan om elevens behov av särskilt stöd tas upp och behandlas inom skolan. En sådan initiativrätt fritar dock inte rektor från det grundläggande ansvaret att se till att stödbehovet utreds och att bedöma om stödåtgärder skall sättas in. En förutsättning för att elever eller vårdnadshavare skall kunna ta upp frågan om särskilt stöd är att de får information om vilka mål som gäller för eleven.

Det bör framgå av lagen hur fråga om särskilt stöd initieras. Kommitténs förslag har utformats med nuvarande bestämmelser om åtgärdsprogram som förebild (3 kap. 12 § första stycket).

### **Att utreda behov**

Av förarbetena till nuvarande bestämmelser framgår att åtgärdsprogrammet skall föregås av en utredning med en analys av elevens behov. Utredningen skall utgå från en helhetssyn på eleven (prop. 1997/98:94).

Barnpsykiatrikommittén föreslog i betänkandet *Det gäller livet* (SOU 1998:31) att bestämmelser om utredningsskyldighet av enskilda elevers skolsvårigheter skulle föras in i grundskoleförordningen och gymnasieförordningen.

HO föreslår i rapporten *Stärk elevens rättigheter* en förstärkning av rätten till utredning och stöd i lagstiftningen. HO anser att lagstiftningen tydligare skall ange elevens rätt att få sina behov utredda och att få dem tillgodosedda. De utstakade rättigheterna för elever i behov av stöd bör därför införlivas i en skyldighet för skolhuvudmännen att tillhandahålla en process för att utreda behov och åtgärda dessa. HO anför vidare:

Det bör i lagen ställas krav på hur denna utredning ska genomföras och vem som ska göra den. Att såväl skolan som en förälder eller en elev kan ta initiativ till att en utredning görs bör framgå av lagen. Lagstiftningen bör fortsättningsvis vara generell och kopplas till barnets behov av stöd, och inte till om ett barn har funktionshinder. Utredningen syftar till att avgöra dels om eleven behöver stöd för att få utbildning enligt principen om lika möjligheter, dels vad för slags stöd eleven i sådana fall behöver. Det räcker inte att i lagstiftningen endast tala om elever i behov av stöd. Det krävs också en anvisning med en definition av vilka som behöver stöd. Denna bör inte inskränkas till elevens möjlighet att nå kunskapsmålen, utan även avse elevens möjlighet att nå de ämnesövergripande målen.

Kommitténs förslag innebär att en utredning skall inledas så snart det finns grundad anledning befara att eleven kan behöva särskilt stöd utöver det generella stödet som normalt ges till alla elever inom klassen eller gruppen (3 kap. 12 § första stycket). Svårigheter i skolarbetet skall inte primärt ses som individuella problem. Det innebär att organisationen och lärandemiljön också måste bli föremål för granskning och eventuella åtgärder för att lösa eller i möjligaste mån reducera elevens skolsvårigheter. Målet skall i första hand vara att man löser elevens svårigheter inom ramen för den ledning och stimulans som alla elever har rätt till.

Rektor avgör om en utredning skall påbörjas och är ytterst ansvarig för att den genomförs. Eleven och vårdnadshavarna skall ges möjlighet att medverka. I vissa fall kan utredningen göras enkelt medan det i andra fall behövs en mer omfattande utredning. Det är också viktigt att skolan, om så behövs, samarbetar med andra verksamheter, t.ex. socialtjänsten, landstingets barn- och ungdomshabilitering, den pedagogiska hörselvården, barn- och ungdomspsykiatri, BUP eller Specialpedagogiska institutet.

I sammanhanget kan också nämnas de individuella planer som upprättas med stöd av 10 § LSS i samband med insatser för skolbarn. LSS skall garantera personer med omfattande och varaktiga funktionshinder stöd som kan undanröja svårigheter i vardagen. I samband med att insatser beviljas enligt LSS kan den enskilde begära att en individuell plan upprättas. Planen är till för att klargöra den enskildes behov av insatser samt underlätta samordning mellan de olika organ den enskilde får stöd av. En individuell plan består av två delar, dels av planeringsmöten där man tillsammans med andra diskuterar och planerar vad och på vilket sätt man kan förändra sin situation, och dels av det dokument som blir resultatet (*Ur Individuell plan – LSS – Ett sätt för dig att påverka din situation*, Socialstyrelsen 2002).

När eleverna också vistas på fritidshem förutsätts samarbete mellan grundskolan, eller motsvarande utbildning och fritidshemmet när särskilt stöd utreds så att förhållandena på fritidshemmet också beaktas vid utredningen.

Rektor eller den rektor bestämmer gör bedömningen av om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd. Om så är fallet har eleven rätt till särskilt stöd (om beslutsfattande, se nedan).

Förvaltningslagens regler om handläggning av ärenden rörande myndighetsutövning bör gälla. Det innebär bl.a. att sakuppgifter i sådana ärenden skall dokumenteras.

Utredningen och åtgärdsprogrammet har ett nära samband. Därför skall man se utredningen som ett underlag för vad åtgärdsprogrammet skall innehålla. De behov som utredningen visar på skall dokumenteras i åtgärdsprogrammet, se vidare nedan.

## Att dokumentera och besluta

### *Utarbetandet av åtgärdsprogrammet*

Syftet med att upprätta ett åtgärdsprogram är att stödja en planering och utvärdering av elevens utbildning så att förutsättningarna för elevens fortsatta lärande blir de bästa.

Kommittén anser att för elever i behov av särskilt stöd är åtgärdsprogrammet ett nödvändigt pedagogiskt instrument för planering, samarbetet mellan lärare, elev och vårdnadshavare samt för uppföljning och utvärdering av stödåtgärderna. Det skall vara ett redskap och hjälpmedel för att planera och utveckla hela den pedagogiska verksamheten kring den enskilda eleven. Arbetet med åtgärdsprogrammet skall självfallet utgå från elevens behov, elevens styrkor och svårigheter och vilka hinder och möjligheter som finns i elevens omgivning. Elevens och vårdnadshavarens syn på skolsituationen skall också vägas in. Programmet skall omfatta elevens hela skolsituation. Om eleven vistas på fritidshem, kan även den vistelsen behöva ingå i programmet.

Åtgärderna skall vara av både kortsiktig och långsiktig karaktär. De skall relatera till målen i läroplaner och kursplaner och vara möjliga att följa upp och utvärdera. Åtgärdsprogrammet skall innehålla vad man vill uppnå och vilka medel och metoder man skall arbeta med. Programmet skall också innehålla tidsplan för genomförandet och när och hur uppföljning och utvärdering av stödet skall ske. Det bör också framgå vem som är ansvarig för att stödinsatserna genomförs, följs upp och utvärderas. Kommittén vill framhålla att åtgärdsprogram skall vara ett dokument som används som underlag för samtal om elevens framsteg och behov av stöd.

Skolverkets tillsynsutredningar visar ofta på att dokumentationen av stödinsatser är bristfällig. *Kommittén föreslår* att krav på åtgärdsprogram regleras i skollagen. Rättssäkerheten ställer särskilda krav på åtgärdsprogrammet och därför bör de grundläggande kraven på programmet anges i lagen.

Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges en aktiv roll vid utarbetandet av programmet. Detta bör också komma till uttryck i bestämmelsen.

I förskolan upprättas idag ofta individuella handlingsplaner för barn i behov av särskilt stöd även om detta inte är reglerat. Eftersom förskolan blir en skolform är det naturligt att bestämmelserna om särskilt stöd även omfattar förskolan. Införandet av den allmänna förskolan för 4–5-åringar talar också för en sådan lösning. Förslaget kan möjligen uppfattas som en byråkratisering men å andra sidan innebär det att barnens rätt till stöd förstärks även i förskolan. Alternativet skulle vara att förskolan inte omfattas av bestämmelserna och möjligheten att överklaga åtgärdsprogram. Samtidigt skiljer sig förskolan från andra skolformer genom att det är en frivillig verksamhet och även ett komplement till föräldrarnas omsorg och fostran. Ett åtgärdsprogram måste därför upprättas i mycket nära samarbete mellan vårdnadshavarna och förskolans personal.

Flera utredningar har under senare tid diskuterat frågor om hur elevernas utveckling kan stödjas. Den tidigare nämnda expertgruppen har bl.a. förslagit att alla elever skall ha en rätt till en individuell utvecklingsplan. Kommittén har behandlat dessa frågor i avsnitt 9. Som där redovisas bör bl.a. avvaktas Skolverkets kartläggning omfattande ett tjugotal skolor som skall redovisa sin planering och dokumentation. Kommittén är inte beredd att nu föreslå bestämmelser om individuella utvecklingsplaner.

### **Vem beslutar om åtgärdsprogrammet?**

Kommittén finner att ansvaret för att se till att elevernas stödbehov utreds och att åtgärdsprogram upprättas och genomförs är en viktig uppgift inom ramen för rektors pedagogiska ledarskap. Det är frågor som förutsätter pedagogisk insikt och erfarenheter. Det förutsätts också att programmet kan upprättas utan onödig byråkratisk ordning.

Även om den enskilda läraren i flertalet fall är den som initierar behovet av åtgärder bör det enligt kommitténs mening vara rektor som ytterst tar ansvar för beslut om åtgärdsprogram vari ingår vilka stödinsatser och andra åtgärder som skall sättas in eller vidtas. Inget hindrar att andra skolledare, lärare eller övrig personal arbetar med planering, förberedelse eller genomförande av beslut som fattas av rektor. Arbetet med elever i behov av särskilt stöd är dock

en viktig strategisk fråga som rör hela den pedagogiska verksamhetens utformning som rektor ytterst är ansvarig för. Samtidigt rör det elevens rättigheter och kan medföra inskränkningar och förändringar för eleven. Det talar för att fastställandet av åtgärdsprogram definieras.

*Kommittén föreslår* därför en föreskrift i skollagen om att rektor beslutar om innehållet i åtgärdsprogrammet.

Det kan finnas behov av att kunna delegera beslut om åtgärdsprogram. Vissa för eleverna mindre ingripande insatser bör kunna beslutas av någon i arbetslaget. Det innebär inte att rektor avhänder sig ansvaret för att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver. Även om rektor delegerat beslutanderätten är rektor ytterst ansvarig för arbetet med elever i behov av särskilt stöd och att åtgärdsprogram upprättas. Genom att införa en möjlighet att delegera beslutsfattandet kan skolan bäst ta tillvara resurser, kompetens och organisation i verksamheten kring särskilt stöd.

Rektor, eller den rektor delegerat beslutanderätten till, bör samråda med berörd personal innan beslut fattas. På varje skolenhet förutsätts dokumenterade rutiner för sådant samråd. Detta samråd behöver dock inte till sin form regleras i lagen. Beslutsfattandet i frågor som har karaktär av myndighetsutövning lämpar sig inte i t.ex. en konferens. En sådan kan i stället ha en viktig funktion i att förse beslutsfattaren med ett allsidigt underlag inför beslutet (se avsnitt 10.3.2 under rubriken Elevvårdskonferensen).

### **Offentlighet och sekretess**

I offentliga skolor är åtgärdsprogram vanligtvis en allmän handling. I vissa fall kan uppgifter i programmet omfattas av sekretess. I direktiven till utredningen om offentlighet och sekretess i skolan ingår också att analysera i vilken utsträckning dokumentation som rör den enskilda eleven, t.ex. åtgärdsprogram och beslut i elevvårdsärenden, utgör allmänna handlingar och om uppgifter som ingår i dessa handlingar är offentliga eller om de kan omfattas av sekretess. Utredaren skall bl.a. ta ställning till om det finns behov av förändringar i sekretessregleringen och om så bedöms vara fallet föreslå ändringar (Dir. 2002:130).

De enskilda skolorna omfattas däremot inte av offentlighetsprincipen och sekretesslagen. Förslaget om gemensamma regler om särskilt stöd och åtgärdsprogram förutsätter ökad insyn i enskilda

skolor liksom krav på bevarande av vissa handlingar. För detta erfordras lagstiftning. Kommittén har behandlat dessa frågor i anslutning till förslagen om information om elevens studieutveckling och bedömning av studieresultat i avsnitt 9.3.

### Att åtgärda

I propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14) uttalas att det särskilda stödet bör utformas så att hela skolan som lärandemiljö blir en del av stödstrukturen och att stödet inte endast överförs till "specialister". Självklart skall individuell hjälp kunna ges till en enskild elev men åtgärderna måste även ses som en del i en helhet. Skolans synsätt bör utgå från inställningen att en god pedagogisk verksamhet främjar hälsa och kan hindra att problem uppstår. Det är viktigt att utveckla strategier för att möta barn som har svårigheter i skolan.

Skolan har i dag en friare organisation, eleverna har fått ökade valmöjligheter, lärarna arbetar i arbetslag och lärandemiljöns betydelse framhålls. De stödåtgärder som sätts in för en elev bör ses som en del i elevens hela utbildning. Formerna och innehållet i stödet måste bedömas vid skolan med elevens situation, förutsättningar och behov som utgångspunkt.

Orsaken till elevers svårigheter i skolarbetet varierar och kan finnas hos eleven själv, hos läraren, i gruppen, i elevens omgivning eller i skolans organisation. Ofta är det en kombination av flera orsaker. Insatserna kan också variera allt ifrån det som berör skolans pedagogiska verksamhet eller kurativa insatser till insatser utanför själva undervisningen t.ex. måltider. Skolans personal bör i första hand pröva möjligheten att anpassa verksamheten till elevens förutsättningar. Det kan innebära att skolan kan lösa elevens situation genom generella åtgärder i den vanliga skolmiljön inom den grupp eller den gemenskap som eleven tillhör.

Beträffande åtgärder för elever med funktionshinder framhåller regeringen i propositionen Elever med funktionshinder (prop. 1998/99:105) följande.

Det är skolans uppgift att möta elevens svårigheter med pedagogiska insatser, åtgärder i organisationen och miljön etc. Det s.k. miljörelaterade handikappbegreppet som ersatt det absoluta handikappbegreppet innebär att det handikapp som kan uppstå till följd av ett funktionshinder skall minimeras genom åtgärder i den omgivande miljön och genom åtgärder i övrigt.

Kommittén vill understryka att särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet därför att det generella stödet inte är tillräckligt. Svårigheterna skall i första hand inte ses som individuella problem utan skolan bör börja med att anpassa verksamheten till elevernas förutsättningar och möjligheter till utveckling. I vissa fall behöver emellertid eleven särskilt stöd. Som framhållits tidigare är en närmare precisering i lagen av dessa åtgärder inte möjlig.

Omfattning av särskilt stöd kan variera beroende på skolform.

### **Förskolan**

Barn i förskolan som behöver särskilt stöd för sin utveckling skall ges en god omsorg och deras utveckling och lärande skall främjas. Förskolan är en viktig resurs för barn som tillfälligt eller varaktigt behöver särskilt stöd. En generellt god kvalitet i förskolan kan vara den viktigaste insatsen. Vissa barn behöver därutöver andra stödinsatser. Lpf 98 förutsätter att stimulans och särskilt stöd ges till barn som befinner sig i svårigheter av olika slag. Genom tidiga insatser för barn i behov av särskilt stöd tydliggörs förskolans roll i utbildningssystemet.

### **De obligatoriska skolformerna**

För grundskolan innebär förslaget att eleven skall ges särskilt stöd på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven skall ha möjlighet att nå de mål som minst skall ha uppnåtts enligt läroplan och kursplaner. Detta överensstämmer med förarbetena till den nuvarande regleringen (prop. 1994/95:85). Grundskolans mål gäller även för sameskolan och specialskolan. För särskolan gäller att de individuella målen för den enskilda eleven minst skall ha uppnåtts.

Barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål därför att de är utvecklingsstörda skall tas emot i grundsärskolan. Enligt lagen om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång måste vårdnadshavarna ge sitt medgivande till att barnet tas emot i särskolan. Vårdnadshavarna har således rätt att låta barnet gå i grundskolan. För dessa elever kan förutsättningarna vara sådana att grundskolans kravnivå inte kan gälla fullt ut. Kommittén utgår från

att hithörande frågor kommer att behandlas av Carlbeck-kommittén (Dir. 2001:100).

Det särskilda stödet utgör ett obligatoriskt inslag i utbildningen som eleven är skyldig att delta i. Stödinsatsen skall i första hand ges i den gemenskap eller gruppering där eleven vanligtvis ingår. Stödet skall dock liksom i dag kunna ges i en annan elevgrupp, enskilt, vid en annan skola eller skolenhet eller vid ett "skoldaghem" där förutsättningar finns för att ge eleven det särskilda stödet. Möjligheten till anpassad studiegång bör också finnas kvar. Däremot tas begreppet särskild undervisningsgrupp bort.

Kommittén har i sitt förslag slopat föreskriften om gemensam studiegång. Fördelning på klasser och grupper skall inte heller regleras i framtiden. Rektor fördelar eleverna på klasser och grupper. Det omfattas av rektors beslut om den inre organisationen. Fördelningen på grupper kan vara för längre eller kortare tid. Att markera den särskilda undervisningsgruppen i ett system med flexibla grupperingar är inte möjligt.

### **Gymnasieskolan**

För gymnasieskolan innebär förslaget att en elev skall ges särskilt stöd om det befaras att eleven inte kommer att kunna nå de kunskapsmål som anges i kursplanerna eller om eleven av andra skäl behöver stöd. Det innebär att även i gymnasieskolan skall särskilt stöd ges med elevens situation, förutsättningar och behov som utgångspunkt. Samtidigt finns idag bestämmelser i gymnasieförordningen som innebär att om en elev har uppenbara svårigheter att följa undervisningen på sitt studieprogram skall rektor vidta de åtgärder som behövs för att eleven skall kunna fortsätta studierna i gymnasieskolan. Det skall då övervägas om eleven skall gå om en eller flera kurser, övergå till ett reducerat program eller ett annat nationellt program eller ett individuellt program (6 kap. 14 § gymnasieförordningen). Därmed aktualiseras frågan om skolan skall vara skyldig att sätta in särskilt stöd på den ordinarie studievägen i samma omfattning som i grundskolan eller om begränsningar bör införas för gymnasieskolan. En sådan begränsning förutsätter en särskild regel för gymnasieskolan. En elev har alltid idag rätt att fullfölja den utbildning som denne påbörjat. Skollagskommittén har erfarit att Gymnasiekommittén utvecklar dessa frågeställningar.

## **Ansvaret för stöd till elever med funktionshinder**

Av den tidigare redovisade propositionen om vuxnas lärande (prop. 2000/01:72) kan man dra slutsatsen att redan idag följer av skollagen att vuxenutbildningen skall vara tillgänglig för alla vuxna som tillhör målgruppen för utbildningen oavsett funktionshinder.

Principen att utbildningen skall vara tillgänglig är en förutsättning för att elever med funktionshinder skall kunna delta i studierna. Sverige har ställt sig bakom de standardregler som FN har ställt upp för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. De offentliga skolhuvudmännen, dvs. kommunerna, landstingen och staten, skall kunna ta emot alla elever som tillhör målgruppen för skolformen oavsett funktionshinder. Frågan om tillgänglighet behandlas i samband med principen om lika tillgång i avsnitt 6.

## **Enskilda skolor**

En enskild skola skall stå öppen för alla barn respektive ungdomar på samma sätt som enligt skollagen elever har rätt till utbildning inom motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet. Enskilda skolor skall på samma sätt som offentliga skolor ge stöd åt elever med svårigheter i skolan. En enskild skola kan dock när det gäller elever med omfattande stödbehov ha svårt att ta emot sådana elever. För att skolan skall få neka en elev tillträde måste dock svårigheterna vara betydande. Om kommunen är beredd att betala för det särskilda stödet, får inte skolan återöppna ekonomiska svårigheter som skäl för att vägra ta emot en elev. En kommun kan också neka till att betala stora kostnader för stöd ”om betydande ekonomiska svårigheter uppstår”.

Det finns anledning att peka på att regleringen inte rubbar elevens rätt att få det särskilda stöd eleven behöver inom skolformen.

## **Att följa upp och utvärdera**

En mycket viktig del i arbetet med åtgärdsprogram är att beslutade och insatta stödåtgärder följs upp och utvärderas. Hur, när och hur ofta detta skall ske bör framgå av åtgärdsprogrammet och är bero-

ende på de insatta stödåtgärdernas art och hur långt de enligt åtgärdsprogrammet skall sträcka sig i tid.

Uppföljningen leder till nytt åtgärdsprogram, justering av det gamla eller att stödåtgärderna upphör, allt beroende på vad en analys av uppföljningens resultat visar.

### **Överklagande**

Som tidigare nämnts är det enbart beslut om särskild undervisningsgrupp som kan överklagas i dag. I skriften Stärk elevens rättigheter anser HO att beslut om vilka åtgärder som fastställts efter en utredning bör kunna bli föremål för någon form av överprövning av en oberoende instans. HO anför vidare följande.

Prövningsramen skulle då utgöras av åtgärdsprogrammet. I vad mån eleven verkligen får de insatser han eller hon har rätt till enligt åtgärdsprogrammet borde likväl kunna bli föremål för denna prövning. I vad mån skolan inte tycker det är nödvändigt att utreda en elevs behov, dvs. om skolan inte anser att det finns risk för att eleven inte kommer att nå målen med utbildningen, bör elevens förälder kunna få ett sådant besked överprövat i en oberoende instans.

HO anser att om de nationella bestämmelserna utformades med krav på att varje barn som kan antas ha behov av särskilt stöd utreds på ett lagstadgat sätt och sedan får de behov som utredningen utvisar tillgodosedda skulle Skolverkets tillsyn troligen bli mer kvalitetsinriktad. HO fortsätter:

En prövning i det enskilda fallet av om en huvudman följt lagen skulle därmed avse om barnet utretts på det sätt som lagen föreskriver och i vad mån insatta åtgärder överensstämmer med utredningens resultat. Möjligen skulle en sådan tillsyn vara tillräcklig ur rättssäkerhetssynpunkt och göra ett överprövningsförfarande obehövligt. En förutsättning för detta vore dock att det infördes möjligheter till sanktioner mot skolhuvudmän som inte följt de krav som staten ställt upp i lagstiftningen. En kompletterande reform skulle kunna bestå i den typ av oberoende medling som erbjuds föräldrar i USA och England.

Skollagskommittén behandlar rätten till överklagande i avsnitt 9.4. Där understryks att rätten till överklagande inte endast stärker den enskildes rättssäkerhet utan även i många fall utgör en garant för den i skollagen grundläggande principen om rätten till likvärdig utbildning.

Kommittén eftersträvar att föreskrifter som anger att den enskilde har rätt till något endast skall förekomma om denne samtidigt har rätt att anföra förvaltningsbesvär. I andra fall får föreskrivas att skolhuvudmannen eller rektor skall tillhandahålla viss angiven utbildningsåtgärd.

Vissa beslut inom skolan har ansetts så betydande för eleven att de är överklagbara. Kommittén anser att beslut om särskilt stöd kan vara ett sådant viktigt beslut som i princip bör vara överklagbart.

Frågan är dock inte enkel. Det är inte helt adekvat att tala om en rättighet när det gäller särskilt stöd eftersom det också är en skyldighet för eleverna att delta i de stödåtgärder som sätts in.

Om det skall finnas möjligheter att överklaga beslut om särskilt stöd, krävs att rätten till stöd är definierad i lagen. Det är som nämnts knappast möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som skall finnas för rätt till stöd och i vilka former stöd skall ges. Eleverna har olika behov och behovet varierar över tiden beroende på bemötande, ämnen och situationer i skolmiljön.

För att beslut skall vara överklagbara skall det normalt röra sig om myndighetsutövning. Undervisning och pedagogisk verksamhet anses inte utgöra myndighetsutövning. Det är oklart huruvida ett ärende om särskilt stöd kan betraktas som myndighetsutövning eller inte. Svaret är delvis beroende på stödets utformning. Om ett beslut om särskilt stöd innebär att elevens studiegång blir ofullständig i förhållande till garanterad utbildning enligt timplan och kursplaner rör det sig sannolikt om myndighetsutövning. Ett sådant beslut påverkar elevens rätt till fortsatt utbildning. Andra exempel kan vara placering i "skoldaghem", anpassad studiegång eller placering vid en annan skolenhet.

En lösning som kommittén diskuterat har varit att begränsa rätten till förvaltningsbesvär till den sistnämnda typen av beslut samt när en bedömning görs att stödinsatser inte behövs.

Kommitténs förslag utgår från ett processinriktat förfarande i fem steg. Det innebär en skyldighet för rektorn att tillhandahålla en process för att utreda elevens behov av särskilt stöd samt, om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd, ge eleven detta. Rektor bestämmer i åtgärdsprogrammet hur stödinsatserna skall utformas. Kommittén anser att rektors beslut om åtgärdsprogram skall kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. En viktig del i nämndens överprövningen avser utredningens kvalitet, dvs. om rektor utrett eleven på det sätt som kommitténs lagförslag

kräver samt även i övrigt följt den handläggningsprocess som förslaget föreskriver. Om det finns brister i utredningen eller i förfarandet skall nämnden upphäva åtgärdsprogrammet och återförvisa ärendet till rektor.

När det gäller överprövningen i sak, dvs. omfattningen eller formen för särskilt stöd kan hävdas att innehållet i det särskilda stödet inte lämpar sig för en prövning i högre instans. Särskilt stöd går inte att precisera i lagtext, det handlar om pedagogiska bedömningar samt många svårbedömda omständigheter kring eleven. Andra faktorer som försvårar en överprövning är tidsaspekten, t.ex. kan terminen ha passerats innan överklagandet prövats i sak. Det kan också vara svårt att veta vilken stödinsats som är den riktiga vid en viss tidpunkt eftersom behoven är beroende av lärandemiljön och varierar över tiden. Gränsen mellan stöd inom ramen för den ordinarie undervisningen och särskilt stöd kan också vara svår att dra. Å andra sidan visar erfarenheter från Skolverkets tillsyn att ärendena oftast handlar om att eleven skall få mer stöd än vad eleven erhållit.

Kommittén har därför valt att föreslå en lösning som innebär att om Skolväsendets överklagandenämnd finner att utredningen visar att eleven skall ges särskilt stöd i större omfattning eller stöd i annan form bör åtgärdsprogrammet upphävas och ärendet återförvisas till rektor som har att besluta om ett nytt åtgärdsprogram.

Sammanfattningsvis innebär således förslaget att beslut som rektor meddelat ifråga om åtgärdsprogram skall kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Nämnden skall vid sin prövning antingen fastställa eller upphäva beslutet. Om nämnden upphäver beslutet skall ärendet återförvisas för ny prövning i sak. Kommittén anser vidare att Skolväsendets överklagandenämnd är den lämpligaste instansen för denna typ av överklagande eftersom kunskaper på skolområdet finns i nämnden.

Kommittén vill vidare framhålla att en ökad rättssäkerhet för eleverna inte åstadkoms enbart genom möjligheter att överklaga beslut. Utformningen av förslaget om särskilt stöd stärker elevens rätt till stöd jämfört med idag. Det ökade elev- och föräldramedverkan som kommittén föreslår i processen är också ett sätt att stärka rättssäkerheten. Kommittén har dessutom i avsnitt 4.4. föreslagit att huvudmannen skall ha rutiner för att hantera klagomål från elever och vårdnadshavare mot skolan.

Beslut om åtgärdsprogram för en elev i en enskild skola skall kunna överklagas i samma omfattning som beslut för en elev i en

offentlig skola. Förvaltningslagens bestämmelser om handläggning av ärenden skall tillämpas även i en enskild skola vid handläggning av ett ärende om särskilt stöd.

Att låta beslut om åtgärdsprogram bli överklagbara även hos enskilda skolor kan innebära ökad administrativ arbetsbörda för enskilda skolor. Å andra sidan handlar det om elevernas rättssäkerhet och en kontroll av att handlägningsprocessen följs vilket torde vara lika viktigt i enskilda som i offentliga skolor.

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget redovisas i bilaga 1. Här kan sägas att det är svårt att ange antalet överklagande. Men en uppskattning kan vara att antalet ärenden per år ligger i intervall 200–400. Mot den bakgrunden antas kostnaden ligga mellan 0,8–1,6 miljoner kronor. Eftersom förslaget rör en viktig rättssäkerhetsfråga anser kommittén kostnaden berättigad.

### 10.3 Elevhälsans medicinska insatser

**Kommitténs förslag:** De medicinska insatserna inom elevhälsan skall även i framtiden regleras i skollagen. Bestämmelserna tas in i 2 kap. i anslutning till reglerna om elevhälsan. Bestämmelsen om kravet på skolläkare förs över från nuvarande skollag.

Lagens nuvarande bestämmelser om tvångsvisa hälsokontroller inom skolhälsovården i vissa fall och särskilda undersökningar föranledda av elevers funktionshinder tas bort.

Nuvarande bestämmelser i skolformsförordningarna om elevvårdskonferensen bör upphävas.

I skollagen införs en hänvisning till socialtjänstlagens bestämmelse om anmälningsskyldighet av förhållande som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

#### 10.3.1 Nuvarande reglering

##### **Elevvård**

Elevvård är ett mycket ofta använt begrepp i dagens skola och täcker en rad insatser på olika områden i syfte att stödja elevernas utveckling. Utifrån lokala förhållanden får begreppet också lokal innebörd.

Begreppet "elevvård" är inte närmare definierat i dagens bestämmelser. Läroplan för grundskolan 1969 (Lgr 69) har en definition som fortfarande torde kunna beskriva vad många i dagens skola lägger i begreppet.

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 denna mening är elevvård alltså inte enbart särskilda anordningar eller åtgärder som skolan kan tillgripa när svårigheter av skilda slag uppträder. Det är snarare fråga om den anda och de arbetsformer, som allmänt bör präglade det dagliga arbetet i skolan.

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 till rätta med skolsvårigheterna.

I de nuvarande läroplanerna berörs elevvårdsverksamheten i avsnittet om rektors ansvar. Lpo 94 anges att rektor har ett särskilt ansvar för att undervisningen och *elevvårdsverksamheten* utformas så att eleverna får den särskilda stöd och den särskilda hjälp de behöver. I Lpf 94 lyder motsvarande i stället så att rektor bl.a. har ett särskilt ansvar för att undervisning, *elevvårds- och syoverksamhet* utformas så att elever som behöver särskilt stöd och hjälp får detta.

I skolformsförordningar föreskrivs att det för behandling av elevvårdsfrågor skall finnas en *elevvårdskonferens*.

Flera av elevvårdens beståndsdelar är inte reglerade. Detta gäller för de omvårdande, sociala och psykologiska insatser som kuratorer, skolpsykologer och andra elevvårdare, med olika förekommande befattningsbeteckningar, utför.

### **Skolhälsovård**

Skolhälsovården är en gren dels inom den allmänna hälso- och sjukvården, dels inom skolväsendet och omfattas därför av två regelsystem.

- Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763 HSL) med tillhörande författningssystem av allmän karaktär som gäller för all hälso- och sjukvård. Här finns föreskrifter om t.ex. utförande, doku-

mentation och kvalitetsarbete. Dessutom finns Socialstyrelsens allmänna råd.

- I 14 kap. nuvarande skollag föreskrivs vilka som omfattas av skolhälsovården, dennas uppgift m.m. I skolförordningarna finns kompletterande reglering om möjligheter för skolhuvudmannen att överlåta skolhälsovården på annan. Fristående skolor, förutom de internationella, har enligt 14 kap. 7 a § nuvarande skollag samma skyldighet att erbjuda skolhälsovård som de offentliga skolorna. Eftersom skolhälsovården är en del av skolväsendet omfattas den därmed också av det regelsystem som finns för skolans ledning.

Skolhälsovården står under Socialstyrelsens tillsyn enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Socialstyrelsen har därmed befogenhet att meddela föreskrifter och allmänna råd rörande skolhälsovården.

För skolhälsovården gäller den allmänna hälso- och sjukvårdssekretessen enligt sekretesslagen. Från sekretessynpunkt är skolhälsovården en självständig verksamhet i förhållande till övrig verksamhet i skolan och utgör enligt sekretesslagen en egen verksamhetsgren.

Skolhälsovården är den medicinska delen av skolans elevvård och en integrerad del av denna. Propositionen 1990/91:115 s. 57 definierar skolhälsovården på följande sätt.

Skolhälsovården bör enligt min uppfattning ses som elevernas företagshälsovård och ges i nära anslutning till deras arbetsplats och av personal med kännedom om den aktuella arbetsmiljön, dvs. såväl skolans innehåll och verksamhet som den aktuella skolans miljö och inre arbete.

### 10.3.2 Kommitténs överväganden

#### **Behov av särskild reglering i skollagen**

Kommittén föreslår i avsnitt 10.1 att bestämmelser om ett nytt brett verksamhetsområde, elevhälsa, införs i skollagen. Förslaget överensstämmer med utvecklingen i riktning mot ökad målstyrning och kommitténs överväganden att söka undvika reglering av organisatoriska frågor. Elevhälsan skall omfatta omvårdnad, medicinska, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser.

Kommittén vidgar begreppet ”skolhälsovård” och låter det ersättas av vad som kan anses ingå i elevhälsans medicinska insatser enligt intentionerna i propositionen om elevhälsan. Alla elever omfattas inte av skolhälsovård idag utan den är förbehållen vissa skolformer. Så bör det förbli även i framtiden när det gäller medicinska insatser inom elevhälsan. Övriga insatser inom elevhälsan skall däremot stödja och främja alla elever.

Skolhälsovården regleras som tidigare angivits i HSL som gäller all hälso- och sjukvård i landet och således även skolhälsovården. Utvecklingen av lagstiftningen inom hälso- och sjukvården har syftat till att samla alla författningar i hälso- och sjukvård på ett ställe. Lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område är ett sådant exempel. HSL är av ramlagskaraktär med bestämmelser om övergripande mål för hälso- och sjukvård i allmänhet men innehåller inte regler om tvång eller genomförande. Den gäller för såväl offentliga som privata vårdgivare.

En fråga som i detta sammanhang ställs är naturligtvis den om elevhälsans medicinska insatser bör regleras enbart i HSL med tillhörande författningssystem eller om, liksom nu, kompletterande föreskrifter bör finnas i skollagen.

Vad som talar för en reglering enbart i HSL kan vara ett önskemål om en enhetlig reglering av all hälso- och sjukvård samt att bestämmelserna om elevhälsans medicinska insatser finns samlade i lagstiftningen för hälso- och sjukvårdsområdet. En sådan lösning skulle innebära att HSL kan behöva kompletteras med vissa detaljföreskrifter om elevhälsans medicinska insatser.

För behov av särskilda kompletterande föreskrifter i skollagen kan följande anföras.

- Elevhälsans medicinska insatser är en integrerad del av skolans verksamhet och övrig elevhälsa.
- Elevhälsans medicinska insatser har delvis andra syften än övrig hälso- och sjukvård.
- Kommunerna får enligt nuvarande HSL inte tillhandahålla läkare inom kommunal hälso- och sjukvård.
- Ett fåtal samlade paragrafer i skollagen tydliggör för huvudman, skolledning, personal, elever och föräldrar elevernas rätt till medicinska insatser på ett annat sätt än om regleringen skulle finnas enbart i HSL, även om denna skulle göras mera precis än vad den är idag.

Med hänvisning till de medicinska insatsernas integrering i elevhälsan och skolans övriga verksamhet, samt dess särskilda syften, passar elevhälsans medicinska insatser inte lagtekniskt in i HSL.

Kommittén finner att övervägande skäl talar för att elevhälsans medicinska insatser även fortsättningsvis bör regleras i skollagen (i förslagets 2 kap. 17 §). De medicinska insatserna som eleverna har rätt till skall som i dag vara kostnadsfria för dem.

### **Skolhuvudmannens ansvar som vårdgivare**

Lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område anger i 1 kap. 3 § att med vårdgivare avses fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt bedriver hälso- och sjukvård.

Huvudmannen för skolan anordnar, och bedriver, i de flesta fall skolhälsovården.

Med stöd av gällande skolformsförordningar får en kommun såsom skolhuvudman emellertid också överlåta ansvaret för skolhälsovården till ett landsting, om kommunen och landstinget är överens om detta. På samma sätt får ett landsting överlåta ansvaret till en kommun. Därmed överlåtes också ansvaret som vårdgivare.

I de fall skolhuvudmannen köper skolsköterske-/skolläkartjänster från andra vårdgivare förändrar detta inte skolhuvudmannens ansvar som vårdgivare för sin skolhälsovård.

Sammanfattningsvis gäller således att skolhuvudmannen är vårdgivare för sin skolhälsovård om denna inte med stöd i författning överlämnats till annan.

Att märka är att enligt 3 § tredje stycket och 18 § femte stycket HSL får ett landsting och en kommun sluta avtal med någon annan (t.ex. privat vårdgivare) om att utföra de uppgifter som landstinget och kommunen ansvarar för enligt lagen. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av dessa bestämmelser överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

Eftersom kommittén i det följande föreslår att nuvarande bestämmelser om tvångsvisa undersökningar tas bort från skollagen, finns inte längre några inslag av myndighetsutövning kvar inom vad som föreslås ingå i elevhälsans medicinska insatser. Detta möjliggör ett vidgande av överlåtelsemöjligheterna till att även omfatta entreprenadförhållanden. I propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14 s. 21) pekas på möjligheten för en

enskild skola att köpa tjänsten skolhälsovård från en närbelägen skola.

*Kommittén föreslår* (16 kap. 7 § i lagförslaget):

1. att skolformsförordningarnas nuvarande bestämmelser om överlåtelse av ansvaret för skolhälsovården/de medicinska insatserna mellan kommuner och landsting förs över till skollagen, samt
2. att en enskild skolhuvudman och staten får möjlighet att överlåta ansvaret till en kommun eller ett landsting.

### **Ledningen av elevhälsans medicinska insatser**

Enligt HSL, som ju gäller också för skolhälsovården, skall det för verksamheten finnas en verksamhetschef. Denne skall då leda skolhälsovården så att kraven på säkerhet och kvalitet uppfylls. Enligt 30 § får denne uppdra åt sådana befattningshavare inom verksamheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter.

Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd om verksamhetschef inom hälso- och sjukvård (SOSFS 1997:8). Av dessa framgår att ett av de syften som låg till grund för införandet den 1 januari 1997 av bestämmelserna om verksamhetschef är att det för patienter, anhöriga och personal liksom för tillsynsmyndigheten skall finnas en bestämd person att vända sig till rörande frågor kring verksamheten.

Av Socialstyrelsens allmänna råd framgår vidare avseende verksamhetschefens kompetens m.m. bland annat följande.

Saknar verksamhetschefen denna kompetens [medicinsk sakkunskap inom aktuellt område], bör ansvaret att leda verksamheten i denna del överlåtas på befattningshavare med sådan kompetens.

...

Verksamhetschefen har det samlade ledningsansvaret och detta kan inte överlåtas till annan befattningshavare.

...

Den befattningshavare som med stöd av 30 § HSL tilldelats en viss ledningsuppgift bär själv ansvaret för att det med uppgiften förenade syftet uppnås. Verksamhetschefen har dock ansvar för sitt beslut att uppdra åt annan att fullgöra viss ledningsuppgift och skall dessutom bevaka att denna uppgift fullgörs på ett tillfredsställande sätt.

Kommittén föreslår (avsnitt 8.1) att det för ledningen av verksamheten vid skolenheterna skall finnas rektorer. I förslaget ingår

också att rektorn får uppdra åt sådan befattningshavare vid skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter. Kommittén vill här framhålla att för de medicinska insatserna inom elevhälsan skall det finnas en verksamhetschef enligt de ovan beskrivna bestämmelserna i HSL.

Både för hälso- och sjukvården och för skolverksamheten finns krav på kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. Kommittén föreslår att bestämmelser om skriftliga kvalitetsredovisningar införs i skollagen vilka även bör omfatta elevhälsan (avsnitt 4.4.). Inom hälso- och sjukvården gäller bestämmelser i HSL om att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande skall säkras och utvecklas.

## Personal

I 14 kap. 2 § nuvarande skollag anges att det för skolhälsovården skall finnas skolläkare och skolsköterska. Skolläkare och skolsköterska intar en särställning bland skolans personal då deras verksamhet i flera avseenden regleras på annat sätt och i andra författningar än de som i övrigt gäller i skolan.

Skolhälsovården och dess personal står under Socialstyrelsens tillsyn enligt lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (6 kap. 1 §). Av samma lag följer att skolläkaren och skolsköterskan skall uppfylla särskilda behörighetskrav och har ett särskilt yrkesansvar, dvs. de bär själva ansvaret för hur de fullgör sina arbetsuppgifter. Enligt denna lag och Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2002:4) har de också rapporteringsskyldighet om avvikelser (Lex Maria). Genom HSL och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd "Kvalitetssystem i hälso- och sjukvården" (SOSFS 1996:24) omfattas skolhälsovården också av ett särskilt kvalitetssäkringssystem under vårdgivarens (oftast skolhuvudmannens) och dennes verksamhetschefs ansvar.

Enligt 18 § HSL skall varje kommun erbjuda hälso- och sjukvård inom i lagen angivna särskilda områden (inom vissa boendeformer och i hemsjukvården). Kommunens ansvar och befogenhet omfattar emellertid inte sådan hälso- och sjukvård som meddelas av läkare. Bestämmelsen om skolläkare i skollagen kan därför ses som ett undantag från HSL:s regler att kommunerna inte kan tillhandahålla läkarinsatser.

Hur stor arbetsinsats skolsköterska och skolläkare skall utföra bestäms av skolhuvudmannen. Det finns inga officiella rekommendationer avseende resursstorlek i förhållande till elevunderlag.

Skolverket (*Nära och gratis*, Skolverket 1994) utvärderade 1994 skolhälsovårdens förutsättningar och funktion i 77 kommuner och fann stora skillnader mellan kommunerna avseende dimensioneringen av antalet elever per skolläkare och skolsköterska.

Socialstyrelsen har våren 2002 i samverkan med Svenska skolläkareföreningen och Svenska skolsköterskeföreningen påbörjat ett arbete i syfte att ta fram ett basprogram för skolhälsovården (förslag härom i Skolhälsovården 1998, SoS-rapport 1998:10 s. 128).

Kommittén anser inte att de medicinska insatsernas dimensionering skall regleras genom nationella föreskrifter. Att det skall finnas skolläkare för de medicinska insatserna borde enligt kommitténs mening regleras av HSL på samma sätt som för övrig hälso- och sjukvård. Därmed skulle lagstiftningen bli mer enhetlig och tydlig. Kommittén är emellertid inte beredd att föreslå sådana förändringar utan en närmare analys av problemen kring kommunernas möjlighet att tillhandahålla läkarinsatsen enligt HSL. Kommittén föreslår därför att det nuvarande kravet på att det för verksamheten skall finnas skolläkare förs över till den nya skollagen. För elevhälsan, där de medicinska insatserna ingår, föreslås i 2 kap. 16 § andra stycket att det skall finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevens behov kan tillgodoses. Häri ingår också den särskilda kompetens som skolsköterskan företräder.

Kommittén vill understryka vad regeringen i sin proposition Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14 s. 31 ff.) påpekat om vikten av att kommuner och andra skolhuvudmän förfogar över de kompetenser som erfordras för elevhälsans delar men att huvudmännen själva i framtiden liksom nu förutsätts avgöra omfattning och inriktning på elevhälsans sammansättning och kompetens. I sammanhanget vill kommittén erinra om att skolläkare och skolsköterska har ett särskilt yrkesansvar enligt hälso- och sjukvårdslagstiftningen. I den mån legitimerade psykologer i sin yrkesutövning undersöker vårdar och behandlar elever i skolan omfattas de av samma yrkesansvar (prop. 1997/98:109).

## Enkla sjukvårdsinsatser

Enligt 14 kap. 2 § nuvarande skollag skall skolhälsovården främst vara förebyggande och omfatta hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser. I samband med tidigare lagöversyner har återkommande framhållits att den förebyggande vården skall vara det primära och att sjukvårdsinsatser inte får bli av sådan omfattning eller inriktning att de inkräktar på resurserna för den förebyggande vården. Med ”enkla sjukvårdsinsatser” har under decennier avsetts insatser vid t.ex. olycksfall och akuta insjuknanden (prop. 1977/78:85 s. 97–98).

*Kommittén föreslår* att bestämmelsen om enkla sjukvårdsinsatser förs över till den nya lagen med de justeringar som elevhälsans införande medför.

## Särskilda undersökningar på förekommen anledning

Skolhälsovårdens hälsokontroller är numera i princip frivilliga för de flesta elever, sedan 1986 för gymnasieeleverna och sedan 1992 för elever i de obligatoriska skolformerna. I ett fall kan tvångsvis undersökning ske. I nuvarande 14 kap. 3 § andra stycket anges att om skolläkaren på förekommen anledning anser att en viss elev i grundskolan eller sameskolan behöver undersökas särskilt, skall eleven genomgå sådan undersökning.

Genom hänvisning i paragrafens tredje stycke omfattas också elever i särskolan och specialskolan.

Bestämmelsen kommenteras i propositionen Vissa ändringar i skollagen (1993/94:242) på följande sätt.

Orsaken till att en sådan möjlighet bör finnas kvar är att grundskolan är obligatorisk och att det därför av hänsyn till andra elever måste finnas en möjlighet att t.ex. hindra spridning av smittsamma sjukdomar.

Från flera instanser har under senare år framhållits att denna bestämmelse torde kunna tas bort då föreskrifter i smittskyddslagen (1988:1472) väl täcker detta behov. Vid smitta eller misstanke om smitta av en samhällsfarlig sjukdom har den enskilde ålagts vissa skyldigheter. Den som har anledning misstänka att han eller hon smittats av en samhällsfarlig sjukdom är skyldig att utan dröjsmål söka läkare. Den smittade eller misstänkt smittade är vidare vid läkarbesöket skyldig att låta läkaren göra de undersökningar och ta

de prover som behövs (13 § smittskyddslagen). Dessutom kan smittskyddsläkaren besluta om tvångsundersökning om undersökning inte sker på frivillig väg.

Det skulle kunna hävdas att även om bestämmelsen om tvångsundersökning i skollagen inte är erforderlig ur smittskyddssynpunkt kan den ändå ha en betydelse i andra sammanhang.

Från skolläkarhåll uppges emellertid att bestämmelsen om tvångsundersökning mycket sällan eller aldrig tillämpas och att den utan olägenhet torde kunna tas bort i skollagen. Kommittén delar denna uppfattning.

### **Andra särskilda undersökningar**

Enligt 14 kap. 2 § andra stycket nuvarande skollag skall för elever i särskolan och specialskolan i skolhälsovården också ingå särskilda undersökningar som föranleds av deras funktionshinder.

I kapitlets 3 § tredje stycke anges att i huvudsak samma elevgrupp skall när det behövs erbjudas att genomgå särskilda undersökningar som föranleds av deras funktionshinder.

Några särskilda program för undersökningar av det här slaget finns inte. Vid underhandskontakter har FUB (Föreningen För Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna) uttalat att reglerna är onödiga.

*Kommittén föreslår* med detta att nuvarande bestämmelser om tvångsvisa och andra särskilda undersökningar i 14 kap. 2 och 3 §§ inte bör föras över till den nya skollagen.

### **Elevvårdskonferensen**

I nuvarande skolformsförordningar föreskrivs att det för behandling av elevvårdfrågor skall finnas en elevvårdskonferens. Där anges vilka som skall ingå som ledamöter och att andra än ledamöter kan få vara närvarande och yttra sig vid sammanträdena. Vidare regleras vad som krävs för att konferensen skall vara beslutsför och att protokoll skall föras. I vilka ärenden konferensen fattar beslut preciseras inte här.

För de obligatoriska offentliga skolformernas del (förutom för sameskolan) anges på andra ställen i författningarna endast två fall där elevvårdskonferensen skall fatta beslut/höras.

- Styrelsen får besluta om anpassad studiegång för elev efter att ha hört elevvårdskonferensen (5 kap. 10 § grundskoleförordningen. Dessa beslut är i de allra flesta kommuner delegerade till rektorn).
- Om en elev, efter vissa vidtagna åtgärder, fortsätter att uppträda olämpligt skall saken dels anmälas för rektorn, dels hänskjutas till elevvårdskonferensen. Om elevvårdskonferensens åtgärder inte hjälper skall konferensen anmäla förhållandet till styrelsen för övervägande om lämplig åtgärd (6 kap.10 § grundskoleförordningen).

För gymnasie- och gymnasiesärskolan saknas motsvarande eller liknande detaljbestämmelser avseende elevvårdskonferensen. Inte ens i samband med de reglerade åtgärderna för elevers tillrättaförande nämns elevvårdskonferensen. När det gäller gymnasieskolan kan dock vid behov företrädare för elevvården medverka vid utredningen.

I alla skolformerna fungerar elevvårdskonferensen, ofta med olika lokala benämningar, huvudsakligen som ett forum där olika befattningshavare, elev och, för omyndig elev, dennes föräldrar diskuterar elevens skolgång och kommer fram till gemensamma lösningar. Nuvarande reglering av elevvårdskonferensen är inte till alla delar klar vilket leder till olika lokala tolkningar och anpassningar.

Elevvårdsutredningen föreslår en ny benämning på elevvårdskonferensen (beslutskonferens rörande enskild elevs skolgång), hur beslut skall fattas i den, vilka som skall ingå i konferensen och vem som skall vara ordförande.

I propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14) konstateras att elevvårdskonferensens beslutsområde tolkas olika. ”Vilka beslut som fattats har därför upplevts som otydligt och oklart på många skolor.” Regeringen bedömer att skäl talar för att det bör finnas ett forum i skolan där beslut fattas avseende enskilda elever men att hur detta forum skall organiseras bör avgöras på lokal nivå.

Kommittén anser att en ytterligare reglering av elevvårdskonferensen strider mot den ökade målstyrning som eftersträvas.

Kommittén finner att en konferens med olika företrädare och kompetenser – inom och utom elevhälsan – har en viktig funktion i att allsidigt belysa en elevs skolsituation och därigenom förse en

beslutsfattare, oftast rektorn, med erforderligt underlag inför beslutet. Rektorn har det pedagogiska ledningsansvaret för hela skolverksamheten inom sitt område och förfogar också över skolans samlade resurser, personella och ekonomiska. Rektorns ansvar för stöd till elever har behandlats ovan i avsnitt 10.2.3.

Kommittén anser med hänvisning till den ökade målstyrningen att det saknas skäl för att i skollagen och förordningarna reglera en organisatorisk fråga som nuvarande elevvårdskonferensen utgör.

Avsaknaden av nationell reglering av det samråd och den samverkan som är nödvändig inför beslut rörande elever, och också i många andra ärenden, fritar inte huvudmannen och den enskilda skolenheten från ett ansvar för att för elever och vårdnadshavare tydliggöra vilka handläggningsrutiner som finns avseende olika typer av ärenden. Av förvaltningslagen framgår att elever och vårdnadshavare har rätt att yttra sig och ta del av uppgifter när det gäller myndighetsutövning vilket det ofta är fråga om i här aktuella elevärenden.

Kommittén anser att beslutanderätt inte ska ligga på en konferens. Stödåtgärder skall enligt kommitténs förslag anges i åtgärdsprogram som beslutas av rektor. Kommittén har framhållit att det skall finnas rutiner för hur samråd i dessa frågor skall ske men kommittén föreslår ingen lagstiftning härom (avsnitt 10.2.3).

Mot bakgrund härav bör överlåtas till huvudmännen att organisera samråd, konferenser eller liknade. Nuvarande reglering av elevvårdskonferensen i förordningarna kan därmed tas bort.

### **Anmälan till socialnämnden**

Kommittén har i samband med behandlingen av elevhälsan också tagit upp behovet av en hänvisning i skollagen till socialtjänstlagen om anmälningsskyldighet av förhållande som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

I såväl den äldre socialtjänstlagen (1980:620, 71 §) som den nya (2001:453, 14 kap. 1 §) finns föreskrift om skyldighet att till socialnämnden anmäla förhållande som kan innebära att nämnden behöver ingripa till en underårigs skydd.

14 kap. 1 § i den nya socialtjänstlagen har följande lydelse och är tillämplig på både offentliga och enskilda huvudmän och skolor.

1 § Var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd bör anmäla detta till nämnden.

Myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Sådan anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och ungdom eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. För familjerådgivning gäller i stället vad som sägs i tredje stycket.

De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller misshandlas i hemmet.

Myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

Om anmälan från Barnombudsmannen gäller bestämmelserna i 3 § lagen (1993:335) om Barnombudsman.

Barnpsykiatrikommittén framhåller i sitt slutbetänkande *Insatser mot psykiska problem hos barn och ungdomar* (SOU 1998:31 s. 306) att anmälningsskyldigheten efterlevs dåligt inom skola, barnomsorg och barnhälsovård och att skälet härtill bl.a. anses bero på otillräckliga kunskaper om anmälningsskyldigheten. Kommittén föreslog därför att en hänvisning till socialtjänstlagen skulle tas in i skollagen. Detsamma gör kommittén mot barnmisshandel i sitt slutbetänkande *Barnmisshandel – att förebygga och åtgärda* (SOU 2001:72). Remissbehandling har skett och proposition beräknas till december 2002.

*Kommittén föreslår* att en sådan hänvisning införs i skollagen (21 kap. 8 §).

## Samverkan

Skollagen innehåller idag inga bestämmelser om samverkan med andra verksamheter.

Kommittén mot barnmisshandel föreslår att nya paragrafer om samverkan införs i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och i skollagen. Socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt förskolan,

skolan och skolbarnsomsorgen skall samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Socialtjänsten skall ha ett förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd (SOU 2001:72 s. 135). Som nämnts ovan bereds frågan i Socialdepartementet.

Dessa förändringar bör, enligt Skollagskommitténs mening, genomföras i ett sammanhang. Kommittén finner det därför inte lämpligt att kommittén föreslår en sådan bestämmelse som enbart tar sikte på skolan.