



Till berörd remissinstans

**ANGÅENDE REMISSEN OM REMISS AV -
RAPPORTERA, ANMÄLA OCH AVHJÄLPA
MISSFÖRHÅLLANDEN - FÖR BARN OCH
ELEVERS BÄSTA (SOU 2011:33)**

Detta gäller remissvar på "Remiss av - Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden - för barns och elevers bästa (SOU 2011:33)"
Dnr: 001-1241/2011

Remisstiden sträcker sig till den 23 augusti 2011, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Skolroteln är Åsa Härkegård, tfn 076-12 29 162.

Remissvar skickas till:

- Skolroteln i **digital form (word/excel)**. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RIV-remissvar eller
RIV-remissvar@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Skolroteln



Remitteringsmapp

Ärende: Remiss av - Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden
- för barns och elevers bästa (SOU 2011:33)

Inkom till KF/KS kansli den

Behandling i övrigt:

För yttrande senast:

Stadsdelsnämnderna

Bromma
Hägersten-Liljeholmen
Kungsholmen

Facknämnderna

Arbetsmarknadsnämnden
Utbildningsnämnden

Övriga

Stadsledningskontoret

Innehåll

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

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

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

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

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

13 Författningskommentar 143

13.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) 143

13.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och
sekretesslagen (2009:400) 148**Bilagor***Bilaga 1* Kommittédirektiv 2010:44..... 149*Bilaga 2* Rapporter, beslut och övriga referenser..... 159

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

*Betänkande av Utredningen om skyldighet att
anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.
Stockholm 2011*

Sammanfattning

Bakgrund

Regeringen beslutade den 14 april 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur en skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen kan utformas (dir. 2010:44). Bakgrunden var att det inom andra samhällsområden finns en lagstadgad skyldighet för personal att rapportera eller anmäla missförhållanden i sin verksamhet. Någon motsvarande skyldighet finns inte inom skolväsendet m.fl. verksamheter. En skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skulle kunna bidra till att barnets eller elevens intressen bättre kan tas till vara. En anmälningsskyldighet skulle också kunna skapa bättre förutsättningar för kvalitetsarbete inom berörda verksamheter genom att fler och eventuellt andra typer av missförhållanden uppmärksammas än idag. I den mån missförhållanden kommer till tillsynsmyndighetens kännedom, kan en anmälningsskyldighet dessutom leda till att denna får bättre underlag för sin verksamhetstillsyn. Utredningen har tagit sin utgångspunkt i regleringen av lex Sarah inom socialtjänstens område och lex Maria inom hälso- och sjukvårdens område och de förändringar som nyligen har genomförts eller kommer att genomföras inom respektive område. Utredningen har också använt ett stort antal rapporter och beslut från bl.a. Skolverket, Skolinspektionen, Barn- och elevombudet och Barnombudsmannen som underlag för bedömningar och förslag.

Förslag

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

Behov av en anmälningsskyldighet

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

Utredningen bedömer, även med beaktande av dessa system, att det finns ett behov av att införa en lagstadgad anmälningsskyldighet för missförhållanden inom skollagens område. Genomgången av rapporter och tillsynsbeslut visar att det förekommer många avvikelser från skollagens mål om en likvärdig utbildning där barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Statens skolinspektion upplever att det finns tendenser till att brister inte rättas till så snabbt eller målmedvetet som de borde. Mot bakgrund av att tillsynsmyndigheterna kontinuerligt visar på brister i utbildningar

och verksamheter bedömer utredningen det som angeläget att skapa ytterligare system för att uppmärksamma och komma till rätta med bristerna. Barn och elever ska inte behöva vänta på ett beslut från en tillsynsmyndighet för att brister i en verksamhet eller utbildning ska uppmärksammas och åtgärdas.

Enligt utredningens uppfattning är syftet med att införa en anmälningsskyldighet om missförhållanden inom skollagens område i första hand att snabbare än i dag kunna uppmärksamma och åtgärda brister som berör barn eller elever som deltar i verksamheten eller utbildningen. En anmälningsskyldighet kommer också att tydliggöra ansvarsfördelningen i skollagen. Huvudmannens ansvar för att utbildningar och verksamheter genomförs enligt skollagens och andra författningars bestämmelser blir ännu tydligare. Att uppmärksamma och åtgärda missförhållanden blir en del av huvudmannens kvalitetsarbete; att planera, följa upp och vidta åtgärder för att verksamheten eller utbildningen ska uppfylla skollagens och andra författningars mål. Genom anmälningsskyldigheten kommer huvudmannen att få en ökad möjlighet att förebygga och förhindra att ett missförhållande uppstår eller upprepas. En anmälningsskyldighet kan också bidra till ett ökat underlag för Skolinspektionens respektive kommuners tillsyn.

Definition av missförhållande

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

Utredningen föreslår följande definition av ett missförhållande.

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

Skyldighet att rapportera ett missförhållande

Utredningen föreslår, mot bakgrund av utformningen av lex Sarah och lex Maria, att anmälningsskyldigheten för missförhållanden inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet delas upp i en rapporteringsskyldighet inom utbildningen eller verksamheten och en anmälningsskyldighet för allvarliga missförhållanden till tillsynsmyndigheten. Som en följd av detta föreslår utredningen också att anmälningsskyldigheten i 3 kap. 8 § och 6 kap. 10 § skollagen ska benämnas rapporteringsskyldighet. Rapporteringsskyldigheten omfattar dem som fullgör uppgifter i en förskole- eller skolenhet eller i annan verksamhet inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Förskolechefer och rektorer undantas från rapporteringsskyldigheten eftersom de har ett särskilt ledningsansvar enligt skollagen.

Skyldigheten att rapportera inträder när den som omfattas av skyldigheten uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande i sin verksamhet. Rapporteringsskyldigheten ska inte kunna fullgöras anonymt. Rapporten lämnas till den som ansvarar för enheten eller verksamheten. Beroende på vilken verksamhet eller organisation som finns kan det vara förskolechefen, rektorn, annan verksamhetschef eller huvudmannen som är mottagare.

Hantering av rapporter

Oavsett vem som är mottagare av rapporten har huvudmannen ett ansvar för att ha skriftliga rutiner för utformningen och hanteringen av en rapport. Mottagaren av en rapport är skyldig att informera huvudmannen för utbildningen eller verksamheten om att ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande har rapporterats. Mottagaren är också ansvarig för att utan dröjsmål utreda, dokumentera och avhjälpa ett rapporterat missförhållande. För att stödja huvudmännen i arbetet föreslår utredningen att Statens skolverk får i uppdrag att utfärda allmänna råd om utformning och innehåll i rapporter, utredning och dokumentation. Utredningen föreslår att den som rapporterar ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande ska göra det utan dröjsmål. Samtycke behöver inte inhämtas från de barn eller elever som berörs. Barn och elever som berörs av ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande har dock rätt att få uttrycka sin åsikt i den utredning som görs. Deras åsikter ska tillmätas betydelse i valet av åtgärder för att avhjälpa ett missförhållande.

Skyldighet att anmäla ett allvarligt missförhållande

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

Sanktioner, repressalier

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

Sekretess, tystnadsplikt och personuppgifter

Enligt utredningens bedömning hindrar inte reglerna om sekretess och tystnadsplikt att den som fullgör uppgifter i en utbildning eller en verksamhet rapporterar ett missförhållande som berör barn eller elever. Utredningen bedömer dock att det är tveksamt om uppgifter som finns i en rapport eller en utredning om ett missförhållande omfattas av sekretess enligt 23 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Utredningen anser att sekretesskyddet i 23 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen bör omfatta även uppgifter som finns i en rapport eller en utredning om ett missförhållande. Det är lämpligt att frågan övervägs i den översyn av sekretessreglerna inom skolväsendet (U 2010:02, dir. 2010:25) som pågår och som beräknas avsluta sitt arbete den 1 juni 2011. Utredningen lämnar därför inte förslag på ändring i denna fråga. Utredningen föreslår att 23 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ändras så att uppgifter om enskilda personliga förhållanden i den kommunala tillsynsverksamheten enligt 26 kap. 4 § skollagen får samma sekretesskydd som i dag finns i Statens skolinspektions tillsynsverksamhet. Utredningen bedömer att rapporter och utredningar av missförhållanden inte kommer att utgöra en sådan sammanställning av personuppgifter som är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. Det finns därför inte behov av en särskild reglering för behandling av personuppgifter.

Ikraftträdande och konsekvenser

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

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

