

Sammanfattning

Bakgrund

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

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

Förslag

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

Behov av en anmälningsskyldighet

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

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

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

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

Definition av missförhållande

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

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

Skyldighet att rapportera ett missförhållande

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

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

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

Hantering av rapporter

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

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

Skyldighet att anmäla ett allvarligt missförhållande

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

Sanktioner, repressalier

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

Sekretess, tystnadsplikt och personuppgifter

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

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

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

Ikraftträdande och konsekvenser

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

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