

Kommittédirektiv



Skyldighet att anmäla missförhållanden inom
skolväsendet, förskoleverksamheten och
skolbarnsomsorgen

Dir.
2010:44

Beslut vid regeringssammanträde den 14 april 2010

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

Uppdraget att utforma en anmälningsskyldighet inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen

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

Vad kan utgöra ett missförhållande inom skolväsendet och övriga verksamheter?

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

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

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

Utredaren ska

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

När ska anmälningsskyldigheten inträda och vilka ska omfattas av den?

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

En bedömning måste också göras av vilka som ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Inom skolväsendet och övriga verksamheter finns flera personalkategorier med olika funktioner. Inom skolväsendet finns, förutom lärare, exempelvis rektor, elevassistenter, studie- och yrkesvägledare, vaktmästare och personal vid elevhälsan. Inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen finns vidare bl.a. förskollärare, barnskötare och dagbarnvårdare. Anställningsformerna kan också variera. Det finns både tillsvidareanställd och tidsbegränsat anställd personal. Även praktikanter och uppdragstagare kan förekomma. Det bör beaktas att förutsättningarna att fullgöra anmälningsskyldigheten kan se annorlunda ut för t.ex. en lärare än för en lärarstudent på verksamhetsförlagd utbildning.

Utredaren ska

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

Samtycke till en anmälan

När lex Sarah-bestämmelsen infördes angavs i förarbetena att om den enskilde har förmåga att själv ta ställning till och uttryckligen motsätter sig att en anmälan görs, bör detta accepteras (prop. 1997/98:113 s. 87). I propositionen Lex Sarah och

socialtjänsten – förslag om vissa förändringar föreslås att skyldigheten att rapportera missförhållanden inte ska vara beroende av den enskildes uppfattning, men att skyldigheten ska fullgöras på ett sådant sätt att respekten för den enskildes integritet upprätthålls. Förslaget motiveras med att rapporteringsskyldigheten är ett led i kvalitetssäkring av verksamheten och eftersom kvalitetsarbetet omfattar hela verksamheten som sådan, berör det även andra än den som anmälan rör.

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

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

Utredaren ska därför

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

Hur ska ett anmälningsförfarande utformas?

Om en anmälingsskyldighet ska införas, krävs att frågan övervägs till vem eller vilken instans en anmälan om missförhållanden ska göras, hur en anmälan ska hanteras av den som mottar en sådan och vilka åtgärder som ska vidtas av olika aktörer med anledning av en anmälan. I dessa frågeställningar ryms t.ex. frågan om det ska ställas krav på att ett missförhållande eller

riskan för ett sådant ska avhjälpas, om det går att göra i något led i förfarandet, och om det ska finnas en skyldighet att informera andra aktörer om att en anmälan har mottagits. De olika förhållanden som råder inom offentlig respektive enskild verksamhet ska då beaktas. I detta sammanhang ska också den lojalitet och det beroendeförhållande som kan råda mellan anställd och arbetsgivare beaktas.

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

Utredaren ska därför

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

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

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

att se till att ärenden blir tillräckligt utredda. Dessa områden är inte reglerade på samma sätt när det gäller enskild verksamhet. I det fall en anmälan om missförhållanden i något led ska hanteras av en huvudman som inte är offentlig ska utredaren därför

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

Sekretessfrågor och behandling av personuppgifter

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

Utredaren ska därför

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

Sanktioner och anonymitet

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

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

personen fullgjort sin skyldighet enligt lex Sarah-bestämmelserna.

Utredaren ska därför

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

Hur förhåller sig en anmälningsskyldighet gällande missförhållanden till annan anmälningsplikt?

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

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

Utredaren ska därför

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

Hur förhåller sig anmälningsskyldigheten till arbetstagares lojalitetsplikt?

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

Utredaren ska därför

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

Ekonomiska konsekvenser

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

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om det fortsatta arbetet med de förslag som lämnats i propositionen Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar, Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn (2009:05) samt propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Utredaren ska knyta en referensgrupp till sig med representanter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Landsting, Lärarförbundet, Lärarnas Riksför-

bund, Barnombudsmannen och Barn- och elevombudet samt för frågan relevanta utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2011.

(Utbildningsdepartementet)