

Skolans dokument

– insyn och sekretess

*Betänkande av Utredningen om sekretess för uppgifter
i skolväsendet och vissa andra utbildningsformer
och verksamheter*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:58

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23617-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 18 mars 2010 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen om sekretess inom skolväsendet med anledning av den utökade dokumentations-skyldigheten när det gäller uppgifter om elevers och andra enskildas personliga förhållanden. Behovet och konsekvenserna av en harmoniserad sekretessreglering för förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och skolväsendet skulle analyseras samt, om det var motiverat, sekretessregler för de olika verksamheterna föreslås som var så likartade som möjligt. Utredaren skulle föreslå bestämmelser om tystnadsplikt i verksamheter med enskild huvudman, dvs. enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, enskild förskoleklass samt fristående skolor, som så långt som möjligt motsvarade den sekretess som föreslogs för motsvarande verksamhet med offentlig huvudman.

I uppdraget ingick också att överväga och föreslå nödvändiga ändringar i sekretessregleringen för uppgifter i nationella prov, inom den omvårdnadsverksamhet som bedrivs i anslutning till utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) och hos Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten. Slutligen ingick i uppdraget att också ta ställning till om sekretessregleringen för ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning skulle utökas att också omfatta ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning.

Som särskild utredare förordnades från och med den 1 april 2010 f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 1 juli 2010 kanslirådet Mikael Hellstadius, kanslirådet Malin Mendes, rättssakkunniga Anna Verené, samtliga från Utbildningsdepartementet, ämnessakkunnige Mats Odenstad, Justitiedepartementet, chefsjuristen Ulrika Lindén, Statens skolverk och förbunds-

juristen Irene Reuterfors-Mattsson, Sveriges Kommuner och Lands-
ting. Anna Verené entledigades den 4 november 2010 och i hennes
ställe förordnades samma dag kanslirådet Daniel Wanhatalo, Utbild-
ningsdepartementet. Som sekreterare i utredningen anställdes från
och med den 19 maj 2010 hovrättsassessorn Ann-Kristin Lidström.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet SKOLANS
DOKUMENT – insyn och sekretess (SOU 2011:58).

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i augusti 2011.

Nils-Olof Berggren

/Ann-Kristin Lidström

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
Författningsförslag	29
1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	29
2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	35
3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	38
4 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	39
Författningsförslag i anslutning till Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.	41
1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	41
2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	44
1 Inledning	45
1.1 Uppdraget	45
1.2 Utredningsarbetet.....	46

2	Allmän bakgrund	49
2.1	Offentlighet och sekretess.....	49
2.1.1	Allmänna handlingar	50
2.1.2	När får allmänna handlingar hållas hemliga?	50
2.1.3	Skaderekvisit.....	51
2.1.4	Mot vem gäller sekretess?	52
2.1.5	Sekretessbrytande bestämmelser.....	52
2.1.6	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.....	53
2.1.7	Brott mot tystnadsplikt	55
2.2	Personuppgiftslagen.....	56
2.2.1	Inledning	56
2.2.2	Förbud att lämna ut personuppgifter enligt 21 kap. 7 § OSL	57
2.2.3	Förhållandet mellan personuppgiftslagen och offentlighetsprincipen och myndigheternas arkivering	58
2.2.4	Övrigt.....	59
2.2.5	Datainspektionens kartläggning av hur personuppgifter hanteras i skolorna.....	62
2.2.6	Samråd om webbaserat verksamhetsstöd till Stockholm stads grundskolor.....	63
2.2.7	Datainspektionens praxis.....	65
3	Andra utredningar som rör bl.a. sekretess i skolan	67
3.1	Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan.....	67
3.2	Integritetsskyddskommittén.....	69
3.3	Utredningen om utsatta barn i skolan	70
3.4	Betygsprövningsutredningen.....	72
3.5	Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.....	74
3.6	Nationella lärlingskommittén	77
3.7	Gymnasiesärskoleutredningen	77
3.8	Utredningen om flexibel specialskola.....	79

3.9	Polisorganisationskommittén	80
3.10	Övrigt	81
4	Allmänt om skriftlig dokumentation i skolan	83
4.1	Inledning	83
4.2	Dokumentationsskyldighet enligt skollagstiftningen och förvaltningslagen.....	84
4.3	Åtgärdsprogram.....	86
4.3.1	Bakgrund	86
4.3.2	Skolverkets allmänna råd för arbetet med åtgärdsprogram, SKOLFS 2008:25	86
4.3.3	Skollagen.....	87
4.4	Skolverkets rapport Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan	90
4.5	Särskilt stöd i grundskolan, En sammanställning av senares års forskning och utvärdering av Skolverket.....	92
4.6	Individuella utvecklingsplaner	93
4.6.1	Bakgrund	93
4.6.2	Skolverkets allmänna råd och kommentarer, Den individuella utvecklingsplanen med skriftliga omdömen, SKOLFS 2009:16	94
4.6.3	Skollagen.....	96
4.7	Rapporten från Skolverket Hur används individuella utvecklingsplaner? En studie efter införandet av nya bestämmelser.....	96
4.8	Individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen i grundskolan – En uppföljning och utvärdering av skolornas arbete av Skolverket.....	98
5	Individuella utvecklingsplaner, åtgärdsprogram och annan dokumentation i skolan.....	101
5.1	Inledning	101

5.2	Dokumentation i anmälningssärenden hos Skolinspektionen.....	102
5.3	Dokumentation från kommunerna.....	104
5.4	Ett webbaserat systemstöd för dokumentation med kommentarsbank i utbildningsförvaltningen i Stockholms stad	110
6	Rättslig bakgrund	113
6.1	Allmänt om sekretess i offentlig verksamhet, särskilt utbildningsverksamhet.....	113
6.2	Minimiskydd för känsliga personuppgifter inom den offentliga sektorn m.m.	114
6.3	Allmänt om sekretess inom skolväsendet	115
6.4	Sekretess i förskoleverksamheten	116
6.5	Sekretess i skolan.....	117
6.5.1	Tidigare reglering	117
6.5.2	Reglering närmast före den 1 juli 2011	120
6.6	Sekretess i skolbarnsomsorgen.....	122
6.6.1	Tidigare reglering	122
6.6.2	Reglering närmast före den 1 juli 2011	123
6.7	Sekretessbestämmelser från den 1 juli 2011	123
6.8	Sekretess i specialpedagogisk stödverksamhet	125
6.9	Skolhälsovården.....	126
6.10	Sekretess i hälso- och sjukvården.....	128
6.11	Elevhälsan	130
6.12	Regleringen av åtgärder mot kränkande behandling.....	134
6.13	Barn- och elevombudet.....	135
6.14	Sekretess i ärenden enligt 6 kap. SkoL.....	136
6.15	Skolväsendets överklagandenämnd	136

6.16	Sekretess hos Skolväsendets överklagandenämnd och i Skolinspektionens tillsynsverksamhet.....	139
7	Sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner	141
7.1	Inledning	141
7.2	Överväganden och förslag.....	142
8	Sekretess med omvänt skaderekvisit i skolans särskilda elevstödjande verksamhet.....	149
8.1	Inledning	149
8.2	En sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt	150
8.3	Konsekvenser av ett omvänt skaderekvisit för särskild elevstödjande verksamhet i övrigt.....	150
8.4	Skillnaden i tillämpningen av ett rakt och ett omvänt skaderekvisit.....	151
8.5	Konsekvenser för sekretessen med tillämpningen av ett omvänt skaderekvisit.....	153
8.6	Konsekvenser för arbetet i skolan med ett omvänt skaderekvisit.....	154
8.7	Konsekvenser av ett omvänt skaderekvisit för utlämnande av uppgifter	156
8.8	Konsekvenser för skolans hantering av handlingar	158
9	En harmoniserad sekretessreglering?	161
9.1	Inledning	161
9.2	Skillnaderna i sekretessregleringen för förskolan, fritidshemmet och skolan.....	161

9.3	Närmare om verksamheternas förutsättningar	165
9.4	Överväganden och förslag	168
10	Sekretess utanför de områden som regleras i 23 kap. 2 § OSL	173
10.1	Inledning.....	173
10.2	Sekretessreglerade områden	173
10.3	Behovet av ytterligare sekretess inom skolväsendet	175
10.3.1	Överväganden och förslag	175
10.4	Andra ställningstaganden beträffande behovet av ytterligare sekretess.....	177
10.5	En generell sekretess?	178
10.6	Mottagande i grundsärskolan och elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan	179
10.6.1	En reglerad utredningsskyldighet i skollagen....	179
10.6.2	Närmare om utredningen	180
10.6.3	Sekretessen för uppgifter i utredningen.....	182
10.7	Lärares dokumentation för betygssättning	184
10.8	Elevarbeten	184
10.9	Antagning till gymnasieskolan, mottagande i annan kommun, skolskjuts m.m.	186
10.10	Klagomålshantering och utökade överklagandemöjligheter.....	186
10.11	Ärenden om disciplinära och andra särskilda åtgärder ...	187
11	Regleringen av sekretess för psykologer i skolan	189
11.1	Inledning.....	189
11.2	Sekretessregleringen av den hälso- och sjukvård som bedrivs av psykologer i skolan.....	189
11.3	Tidigare ställningstaganden	191

11.4	Sekretess mellan olika verksamhetsområden på skolans område.....	193
11.5	Elevhälsan.....	195
11.6	Bedömning.....	196
12	Den särskilda undervisningen på sjukhus.....	201
12.1	Inledning.....	201
12.2	Skolverkets översyn av särskild undervisning på sjukhus.....	201
12.3	Regleringen av den särskilda undervisningen på sjukhus.....	202
12.4	Sekretess i den särskilda undervisningen på sjukhus.....	204
12.5	Brister i informationsutbytet.....	206
12.6	Bedömning.....	207
13	Tystnadsplikt i enskild verksamhet.....	209
13.1	Inledning.....	209
13.2	Bakgrund, gällande rätt.....	209
13.3	Överväganden och förslag.....	212
14	Sekretess och tystnadsplikt avseende nationella prov.....	215
14.1	Inledning.....	215
14.2	Skolverkets skrivelse till regeringen.....	215
14.3	Samrådskontakter med Skolverket.....	217
14.4	Hur hanteras nationella prov?.....	220
14.4.1	Beställning av nationella prov.....	220
14.4.2	Insamling av elevresultat.....	221
14.4.3	Viss central rättning av nationella prov.....	221
14.4.4	Arkivering.....	221

14.4.5	Upplysningar om sekretess på Skolverkets hemsida	222
14.5	Nationella prov i framtiden	223
14.6	Regleringen av nationella prov och syftet med proven	224
14.7	Provsekretess.....	226
14.8	Prövning av begäran om utlämnande	226
14.9	Rättspraxis	227
14.10	Överväganden och förslag	228
15	Sekretess och tystnadsplikt i omvårdnadsverksamhet i anslutning till Rh-anpassad utbildning samt sekretess i Nämnden för mottagande till specialskolan och Rh-anpassad utbildning.....	231
15.1	Inledning.....	231
15.2	Skrivelse till regeringen från dåvarande Nämnden för Rh-anpassad utbildning	232
15.3	Skrivelse till regeringen från dåvarande Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd	232
15.4	Utredningen om flexibel specialskola.....	232
15.5	Specialskolan.....	233
15.6	Rh-anpassad utbildning	234
15.7	Specialpedagogiska skolmyndigheten.....	236
15.8	Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning	237
15.9	Sekretess i specialpedagogisk stödverksamhet	238
15.10	Överväganden och förslag	238

16	Sekretess i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning	241
16.1	Högskolans avskiljandenämnds skrivelse till regeringen	241
16.2	Högskolans avskiljandenämnd	241
16.3	Yrkeshögskoleutbildning	242
16.4	Avskiljande av studerande från högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning	243
16.5	Sekretess i ärenden om avskiljande från högskoleutbildning	245
16.6	Överväganden och förslag	246
17	Förslag i anslutning till Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.	247
17.1	Inledning	247
17.2	Missförhållandeutredningens bedömning beträffande sekretesskyddet för uppgifter i en rapport eller utredning om ett missförhållande	247
17.3	Överväganden och förslag	249
18	Ikraftträdande och konsekvenser av förslagen	251
18.1	Inledning	251
18.2	Problemet och vad man vill uppnå	251
18.3	Alternativa lösningar eller inte någon reglering alls	254
18.4	Ikraftträdande	254
18.5	Vilka som berörs av regleringen	254
18.6	Konsekvenser för barn och ungdomar	255
18.7	Sveriges medlemskap i Europeiska unionen	255

18.8	Berörda företag.....	255
18.9	Konsekvenser för staten	256
18.10	Konsekvenser för landsting och kommuner	258
18.11	Konsekvenser för enskilda huvudmän	260
18.12	Andra konsekvenser.....	260
19	Författningskommentar	263
19.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	263
19.2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	268
19.3	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	271
19.4	Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	272
20	Författningskommentar i anslutning till Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.	273
20.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	273
20.2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	275
Bilagor		
1	Kommittédirektiv 2010:25.....	277
2	Tilläggsdirektiv 2011:15.....	291
3	Tilläggsdirektiv 2011:64.....	293

Förkortningar

a. prop.	anförd proposition
BO	Barnombudsmannen
dir.	direktiv
Ds.	promemoria i departementsserien
EU	Europeiska unionen
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JO	Justitieombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
OSEK	Offentlighets- och sekretesskommittén
OSK	Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
OSF	offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
PDL	patientdatalagen (2008:355)
prop.	proposition
PUL	personuppgiftslagen (1998:204)
RF	regeringsformen
RPS	Rikspolisstyrelsen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
Sekretesslagskommentaren	Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar, Lenberg, Geijer och Tansjö
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SKOLFS	Skolverkets Författningssamling

SkolL	skollagen (2010:800)
Skollagspropositionen	Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165
SOU	Statens offentliga utredningar
UbU	Utbildningsutskottet
TF	tryckfrihetsförordningen
TK	Tystnadspliktskommittén
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen
1985 års skollag	skollagen (1985:1100)
1977 års högskolelag	högskolelagen (1977:218)
1967 års omsorgslag	lagen (1967:940) om vissa psykiskt sjuka utvecklingsstörda m.fl.
1985 års omsorgslag	lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda

Sammanfattning

Det övergripande uppdraget

Utredningens övergripande uppdrag har varit att göra en översyn av lagstiftningen om sekretess inom skolväsendet med anledning av den utökade dokumentationsskyldigheten när det gäller uppgifter om elevers och andra enskildas personliga förhållanden. I direktiven nämns särskilt individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram. I uppdraget har också ingått att se över behovet av skydd för känsliga uppgifter i annan dokumentation inom skolväsendet.

Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram omfattas normalt av det svagare sekretessskyddet som gäller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt. Den individuella utvecklingsplanen ska vara ett viktigt instrument för att stödja en elevs utveckling och ge information om elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling samt om eventuellt behov av särskilt stöd eller andra insatser. Planen kan innehålla känsliga uppgifter som f.n. faller utanför det sekretessreglerade området för den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt. Det är viktigt att det inte råder någon osäkerhet i frågan om känsliga uppgifter i planen omfattas av sekretess eller inte. Utredningen har haft i uppdrag att föreslå nya sekretessbestämmelser för uppgifter i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner. Förslagen ska bygga på att uppgifterna skyddas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. att en presumtion finns för sekretess.

I utredningens uppdrag har också ingått att föreslå och analysera konsekvenserna av att sekretessen till skydd för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i skolans särskilda elevstödande verksamhet i övrigt ändras till att gälla med ett omvänt skaderekvisit. Utredningen har vidare haft att föreslå de ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som behövs för att ett tillfredsställande sekretessskydd ska åstadkommas inom skolväsen-

det i övrigt för känsliga uppgifter utanför de områden som regleras i 23 kap. 2 § samma lag.

Behovet och konsekvenserna av en harmoniserad sekretessreglering för förskolan, fritidshemmet och skolan har analyserats. Utredningen har i de fall utredningen finner det motiverat haft att föreslå sekretessregler för de olika verksamheterna som är så likartade som möjligt.

När det gäller verksamheter med enskild huvudman, dvs. fristående förskolor, fritidshem och skolor, har utredningen haft att föreslå bestämmelser om tystnadsplikt som så långt som möjligt motsvarar den sekretess som föreslås för motsvarande verksamhet med offentlig huvudman.

De särskilda delfrågorna

I utredningens uppdrag har också ingått att se över hanteringen och genomförandet av de kunskapsprov som ingår i det nationella provsystemet ur sekretesssynpunkt samt överväga om en tystnadsplikt som motsvarar den provsekretess som finns bör införas för dem som är eller har varit verksamma i en fristående skola och arbetat med kunskapsproven.

En annan uppgift som ingått i utredningens uppdrag har varit att analysera behovet av en sekretessreglering för uppgifter som förekommer inom den omvårdnadsverksamhet som bedrivs i anslutning till utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) och för uppgifter i Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Vidare har utredningen haft i uppdrag att undersöka om sekretessregleringen när det gäller ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning bör utökas till att omfatta också ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning.

Sekretess och tystnadsplikt avseende nationella prov

Det finns problem med att innehållet i nationella prov både före och efter föreskrivna provdatum sprids utanför provverksamheten. Att nationella prov inte kan återanvändas får ekonomiska konsekvenser och leder till problem att kalibrera provens svårighetsgrad

och att följa kunskapsutvecklingen över tid. Brister i hanteringen av de nationella proven som Skolverket redogjort för och som utredningen i övrigt har informerats om synes inte i första hand ha sin grund i tillämpningen eller tolkningen av bestämmelsen om provsekretess. Bristerna gäller mera otillåtna och kanske avsiktliga förfaranden som motverkar eller försvårar en användning av proven. För att komma till rätta med dessa förfaranden vidtas vad utredningen erfarit redan en mängd säkerhetsåtgärder vid provens framtagande och användning. I denna del kan utredningen bara understryka vikten av att sådana åtgärder genomförs. Åtgärderna måste också med hänsyn till teknikutvecklingen återkommande följas upp när det gäller sättet för framtagande, distribution och användning av proven.

Av Skolverkets skrivelse till regeringen framgår emellertid också att det hos skolmyndigheterna förekommit bedömningar i renodlade utlämnande frågor som varit tveksamma. I den mån det haft sin grund i bristande förståelse för hur proven används finns det anledning att med en justering av skaderekvisitet i bestämmelsen om provsekretess markera vikten av att prövningen sker med särskilt beaktande av detta. En bestämmelse om tystnadsplikt bör också kunna bidra till att säkerställa att innehållet i nationella prov inte sprids under den tid proven återanvänds.

Enligt utredningens bedömning finns det inte särskilda skäl att låta Skolverket, i stället för respektive skola, pröva en begäran om utlämnande av nationella prov.

Sekretess och tystnadsplikt i omvårdnadsverksamhet i anslutning till Rh-anpassad utbildning

Speciellt anpassad utbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) anordnas i dag av de kommunala gymnasieskolorna i Stockholm, Göteborg, Umeå och Kristianstad. I elevhem som en skolmyndighet driver för elever i olika skolformer är bestämmelserna om sekretess enligt 23 kap. 2 § OSL enligt förarbetena till 1980 års sekretesslag tillämpliga. Vilken sekretess som gäller i den omvårdnadsverksamhet som bedrivs i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning i fall där verksamheten inte bedrivs av en skolmyndighet är inte klart. De omvårdnadsinsatser som avses regleras enligt 11 kap. 5 § gymnasieförordningen (2010:2039) i avtal mellan staten och den kommun eller annan

huvudman som ansvarar för omvårdnaden. Enligt utredningen bör det för sekretessfrågan inte ha någon betydelse att verksamheten drivs av någon annan än skolmyndigheten. En ny sekretessbestämmelse bör därför införas i 23 kap. OSL för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende. Sekretessen ska avgränsas med ett omvänt skaderekvisit. En tystnadspliktsbestämmelse i 29 kap. skollagen (2010:800), SkoLL, motsvarande den sekretess som föreslås bör införas för den som är eller har varit verksam i sådan enskilt bedriven verksamhet.

Sekretess i Nämnden för mottagande till specialskolan och för Rh-anpassad utbildning

Det finns ingen bestämmelse om sekretess för känsliga uppgifter om elevers personliga förhållanden i Nämnden för mottagande till specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten. Ett beslut om mottagande i specialskolan ska enligt den nya skollagen föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Något sådant krav föreskrevs inte i 1985 års skollag. Också i ärenden om antagning till Rh-anpassad utbildning förekommer känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden i större omfattning. För ett tillfredsställande sekretesskydd föreslås en ny sekretessbestämmelse med rakt skaderekvisit för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och om mottagande i specialskolan hos nämnden. Sekretessen ska inte omfatta beslut i ärende.

Sekretess i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning

För att stärka integritetsskyddet och säkerställa att Högskolans avskiljandenämnd kan inhämta ett tillräckligt beslutsunderlag i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning föreslås att sekretessregleringen som finns för ärenden om avskiljande av studeranden från högskoleutbildning utökas till att omfatta också denna typ av ärenden.

Förslag i anslutning till Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.

Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m. hade i uppdrag att föreslå hur en skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet kunde utformas. I den utredningens betänkande Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa (SOU 2011:33) lämnas förslag till bestämmelser om rapportering, hantering och anmälan av missförhållanden i ett nytt kapitel, 6 a kap. SkolL. Bestämmelserna ska tillämpas på utbildning inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer, utom annat sätt att fullgöra skolplikten enligt 24 kap. 23–25 §§ SkolL, och annan pedagogisk verksamhet.

Med ett missförhållande avses enligt förslaget en avvikelse från skollagen eller andra författningar som gäller för utbildningen eller verksamheten och som riskerar barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet, att efter sina förutsättningar, utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Med ett allvarligt missförhållande avses en sådan avvikelse som nyss nämnts och som innebär ett allvarligt hot mot eller som 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.

Det bedömdes som tveksamt om sekretessbestämmelserna i 23 kap. 2 och 5 §§ OSL kunde tillämpas på uppgifter som finns i en rapport eller i en utredning om ett missförhållande. Det ansågs lämpligt att närmare överväganden i frågan gjordes inom den översyn som pågick av sekretessen för uppgifter i skolväsendet och vissa andra utbildningsformer och verksamheter. De uppgifter som skyddas av sekretessen enligt 23 kap. 2 och 5 §§ OSL borde enligt den bedömning som gjordes omfattas av samma sekretesskydd när de finns intagna i en rapport eller en utredning om ett missförhållande. Utredningens förslag till nya sekretessbestämmelser i denna del behandlas i kapitel 17.

Dokumentation inom skolväsendet

Dokumentationen av elevers och andra enskildas personliga förhållanden inom skolväsendet har under senare år ökat. Individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram anges som nyss nämnts särskilt

i direktiven. I kapitel 4 och 5 redogörs för vilken typ av uppgifter som förekommer i individuella utvecklingsplaner, åtgärdsprogram och annan dokumentation inom skolväsendet. Uppgifter om elevers skolsituation i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner samt i rapportering av frånvaro hanteras inte sällan elektroniskt. I kapitel 2 redogörs för det integritetsskydd som bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) ger.

Den utredningsskyldighet som föreskrivs i skollagen inför beslut om mottagande i specialskolan och grundsärskolan och om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan innebär en utökad dokumentation. Med hänsyn till hur sekretessområdet för den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt är avgränsat, saknas för uppgifter i sådan dokumentation ofta tillräckligt skydd. För att ett tillfredsställande sekretessskydd ska åstadkommas inom skolväsendet i övrigt för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden utanför de områden som regleras i 23 kap. 2 § OSL föreslås nya sekretessbestämmelser för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärenden av dessa slag.

Bestämmelser om anmälnings- och utredningsskyldighet finns också vid frånvaro och disciplinära och andra särskilda åtgärder och i kränkningsärenden. Uppgifter i sådan dokumentation omfattas normalt av sekretessregleringen som gäller i den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt alternativt i ärenden om tillrättaförande eller skiljande av en elev från vidare studier. Utredningen har beaktat att det med införandet av skollagen tillkommit nya beslutsformer. Att ärendehandläggningen ökar får betydelse också för dokumentationen. När det gäller ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild enligt skollagen hos kommun, landsting eller enskild huvudman är 15 § förvaltningslagen (1986:223) om anteckningsskyldighet tillämplig.

En tidigare utredning, Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan (Sekretess i elevernas intresse – Dokumentation, samverkan och integritet i skolan, SOU 2003:103) uppmärksammade särskilt frågan om behovet av sekretess för känsliga uppgifter i elevarbeten. Sådana uppgifter faller utanför sekretessskyddet för uppgifter i den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt. Enligt utredningen är insynsintresset beträffande skolväsendets sätt att fungera betydande. Att elevarbeten ingår i det underlag på vilket betyg ska sättas och rättssäkerhetsskäl talar också för öppenhet. Enligt utredningens bedömning finns inte tillräckliga skäl att genom ny eller

ändrad lagstiftning utöka sekretessen att omfatta också uppgifter i elevarbeten.

Inte heller genomförande av Betygsprövningsutredningens förslag bör föranleda någon ändrad reglering beträffande sekretessen för uppgifter i lärares dokumentation för betygssättning. Tvärtom torde öppenhet och insyn i dessa dokument bidra till en ökad rätts-säkerhet för eleverna vid betygssättningen.

Ett omvänt skaderekvisit i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt

Utredningen analyserar i kapitel 8 konsekvenserna av införandet av ett omvänt skaderekvisit när det gäller sekretess för uppgifter i den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt. Det är utredningens bedömning att användningen av samma skaderekvisit inom elevhälsan och den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt skulle förenkla tillämpningen av sekretessbestämmelserna för den i skolväsendet berörda personalen. Det skulle innebära ett förstärkt skydd för uppgifter som lämnas av psykolog, kurator eller personal med specialpedagogisk kompetens i elevhälsan till rektor eller annan skolpersonal. Förutsättningarna för samverkan inom skolan skulle på det sättet påverkas i positiv riktning. Skyddet förstärks också för uppgifter som lämnas från den medicinska delen av elevhälsan till skolpersonal i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 25 kap. 13 a § OSL. Ändringen skulle också kunna få till följd att fler uppgifter kan lämnas vidare från förskolan till förskoleklassen eller grundskolan med tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Ett omvänt skaderekvisit skulle samtidigt innebära en minskad insyn i den särskilda elevstödjande verksamheten. Mindre information om en elev skulle kunna lämnas till en förälder som inte är vårdnadshavare och till andra enskilda. Färre uppgifter skulle kunna lämnas från skolverksamheten till den medicinska delen av elevhälsan, som är en självständig verksamhetsgren, och till andra myndigheter. Möjligheterna till samverkan med socialtjänsten och polisen skulle också påverkas. För uppgiftsutlämnandet har det betydelse att generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är tillämplig för uppgifter som omfattas av sekretessen för särskild elevstödjande verksamhet i övrigt till skillnad från uppgifter som omfattas av sekretessen i hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Möjligheterna att lämna

ut uppgifter för forskningsändamål har av utredningen bedömts vara tillräckliga också med ett omvänt skaderekvisit.

En harmoniserad sekretessreglering

Nya sekretessbestämmelser föreslås för fritidshemmet när det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt och åtgärdsprogram. Förslagen innebär att sekretessregleringen för fritidshemmet harmoniseras med regleringen för skolan.

Utredningen har funnit att en generell sekretess i skolan för uppgifter om enskildas personliga förhållanden utanför den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt går längre än vad som kan accepteras med hänsyn till intresset av offentlighet och insyn inom skolväsendet.

Utredningens bedömning är också att förutsättningar saknas att harmonisera sekretessregleringen för förskolan med den reglering som gäller i skolan respektive fritidshemmet. Den sekretess avgränsad med ett rakt skaderekvisit som alltså ska gälla i de senare verksamheterna ger inte ett tillräckligt skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i förskolan. Verksamhetens innehåll i förskolan är inte heller sådant att sekretessområdet som i dag är generellt skulle kunna begränsas.

Regleringen av sekretess för psykologer i skolan och den särskilda undervisningen på sjukhus

Utredningen har enligt direktiven varit oförhindrad att ta upp närstående frågor och behandlar som sådana frågor regleringen för sekretess för psykologer i skolan och den särskilda undervisningen på sjukhus i kapitel 11–12. Utredningens bedömning är att någon ändring inte bör göras beträffande sekretessregleringen för psykologer i skolan. Däremot kan det finnas anledning att överväga en ändrad reglering i patientdatalagen (2008:355) eventuellt kombinerat med en närmare reglering i skollagen av utlämnande av uppgifter från psykolog när det gäller uppgifter som har inhämtats i verksamhet som utgör hälso- och sjukvård. När det gäller den särskilda undervisningen på sjukhus vill utredningen mot bakgrund av vad som kommit fram peka på vikten av fungerande rutiner för det informa-

tionsutbyte som behövs vid sådan undervisning och för inhämtande av samtycke från patient och dennes vårdnadshavare.

Konsekvenser

I specialskolan och sameskolan kan en utökad registreringsskyldighet beträffande handlingar, främst individuella utvecklingsplaner, medföra ökade administrativa kostnader. Enligt utredningens mening finns det förutsättningar för ett regeringsbeslut om undantag från registreringsskyldigheten för de individuella utvecklingsplanerna i offentlighets- och sekretessförordningen. En utökad registreringsskyldighet för handlingar i ärenden om antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och om mottagande i specialskolan i Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer också att medföra vissa ökade administrativa kostnader. I den mån de ökade kostnaderna för förslagen inte ryms inom myndigheternas befintliga anslagsramar, får de finansieras genom om disponeringar inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Också för landsting och kommuner medför en utökad registreringsskyldighet för handlingar som omfattas av sekretess, främst individuella utvecklingsplaner, ökade administrativa kostnader. Kostnadsökningen per år uppskattas uppgå till ca 60 miljoner kronor, som kommuner och landsting enligt finansieringsprincipen bör kompenseras för. Som nyss nämnts finns det enligt utredningens mening förutsättningar för ett regeringsbeslut om undantag från registreringsskyldigheten för de individuella utvecklingsplanerna i offentlighets- och sekretessförordningen.

Regleringen av tystnadsplikten medför indirekt skärpta krav på hanteringen och förvaringen av handlingar som innehåller uppgifter för vilka tystnadsplikten gäller. Marginellt ökade kostnader för administration kan därför också uppstå för enskilda huvudmän.

En utökad sekretess i den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt kan enligt utredningens bedömning få följder för det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen bedöms i övrigt inte få några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Ikraftträdande

Lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 januari 2013.

Förslagen

Utredningen lämnar följande förslag.

En särskild sekretessbestämmelse införs för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i skriftlig individuell utvecklingsplan enligt 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § eller 13 kap. 13 § SkolL och i åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § samma lag. Sekretessen är inte begränsad till särskild verksamhet eller ärendetyp, utan gäller oavsett i vilket sammanhang den individuella utvecklingsplanen eller åtgärdsprogrammet finns. Sekretessen ska gälla med ett omvänt skaderekvisit. Slutet i beslut om åtgärdsprogram undantas från sekretessen.

Bestämmelsen om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i särskild elevstödande verksamhet i övrigt flyttas till 23 kap. 2 § första stycket OSL. I det stycket avgränsas sekretessområdet med ett omvänt skaderekvisit. Beslut i den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt omfattas med gällande reglering inte av sekretess. Som en följd av ändringen placeras bestämmelsen om detta i ett nytt fjärde stycke i samma paragraf.

Sekretessområdet i 23 kap. 3 § första stycket OSL utökas till att omfatta inte endast uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, utan också särskild elevstödande verksamhet i övrigt. En bestämmelse om att sekretess inte gäller beslut i ärende införs i paragrafen i ett nytt tredje stycke. Vidare föreslås för fritidshemmet en särskild sekretessbestämmelse för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § SkolL. Sekretessen ska gälla med ett omvänt skaderekvisit. Slutet i beslut om åtgärdsprogram undantas från sekretessen.

Sekretessområdet i 23 kap. 2 § andra stycket OSL utökas till att omfatta också uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om mottagande i grundsärskolan eller en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärende. Bestämmelserna i samma stycket ändras också på så sätt att sekretessen i stället för att gälla ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av elev från vidare studier

ska gälla ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. SkolL.

Bestämmelserna om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § andra stycket SkolL ändras på så sätt att tystnadsplikten i stället för att omfatta uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av elev från vidare studier ska gälla ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. SkolL. Tystnadsplikten utökas till att omfatta också uppgifter i ett ärende om mottagande i grundsärskolan eller om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan. Tystnadsplikten för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskoleklass begränsas och regleras i paragrafens andra stycke. Nya tystnadspliktsbestämmelser föreslås för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i skriftlig individuell utvecklingsplan och åtgärdsprogram.

Bestämmelsen om provsekretess i 17 kap. 4 § OSL förtydligas genom att sekretess ska gälla för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överseende, om det med hänsyn till hur provet används eller annars kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. En tystnadsplikt motsvarande den som gäller enligt 17 kap. 4 § OSL införs för dem som är eller har varit verksamma i en fristående skola.

En ny sekretessbestämmelse införs i 23 kap. OSL för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och om mottagande i specialskolan i Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Sekretessen ska gälla med ett rakt skaderekvisit och inte omfatta beslut i ärenden. I kapitlet införs också en ny sekretessbestämmelse med omvänt skaderekvisit för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende. En tystnadspliktsbestämmelse motsvarande denna sekretess föreslås i 29 kap. SkolL för den som är eller har varit verksam i sådan enskilt bedriven verksamhet.

Sekretessregleringen gällande ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning utökas att omfatta också ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning. Sekretessen ska inte omfatta beslut i ärenden. Följdändringar görs i patient säkerhetslagen (2010:659), socialtjänstlagen (2001:453) och förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Förslag i anslutning till Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.

Sekretessområdet i 23 kap. 2 § andra stycket OSL utökas att omfatta också uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende enligt det av Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m. föreslagna 6 a kap. SkolL. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärende.

En särskild sekretessbestämmelse, 23 kap. 5 a § OSL, föreslås för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende enligt 6 a kap. SkolL i den kommunala vuxenutbildningen, den särskilda utbildningen för vuxna, utbildningen i svenska för invandrare och särskilda utbildningsformer. Sekretessen ska avgränsas med ett rakt skaderekvisit och inte gälla beslut i ärende. Bestämmelsen om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i 23 kap. 8 § OSL ändras på det sättet att också den tystnadsplikt som följer av föreslagen ny sekretessbestämmelse i 23 kap. 5 a § OSL läggs till som en tystnadsplikt som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. För det fall utredningens förslag genomförs ska 29 kap. 14 § SkolL ändras på det sättet att tystnadsplikten i andra stycket utökas att också omfatta uppgifter i ärende enligt 6 a kap. SkolL.

Författningsförslag

1 **Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 17 kap. 4 § och 23 kap. 2, 3, 6 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 23 kap. 2 a, 3 a och 4 a–b §§, samt närmast före 23 kap. 2 a, 3 a och 4 a–b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap. 4 §

Sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det *med hänsyn till hur provet används eller annars* kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs.

23 kap.

2 §¹

Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller på det område som anges i första stycket *dels i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.*

Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats *och i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt*, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller på det område som anges i första stycket *för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till*

1. ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen (2010:800),

2. ärende om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § skollagen, eller

3. ärende om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket skollagen.

Sekretessen enligt andra stycket gäller endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt första och andra styckena gäller inte beslut i ärende.

¹ Senaste lydelse 2010:866.

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

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Individuell utvecklingsplan
och åtgärdsprogram

2 a §

Sekretess gäller på det område som anges i 2 § första stycket och under motsvarande förutsättningar, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i

1. skriftlig individuell utvecklingsplan enligt 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § eller 13 kap. 13 § skollagen (2010:800), eller

2. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § samma lag.

Sekretessen gäller inte slutet i beslut om åtgärdsprogram.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

3 §²

Sekretess gäller i fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som erbjuds i stället för fritidshem för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i *sådan* särskild elevstödande verksamhet som avser psykolo-

Sekretess gäller i fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som erbjuds i stället för fritidshem för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i särskild elevstödande verksamhet, om det inte står klart att

² Senaste lydelse 2010:866.

gisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i övrigt på det område som anges i första stycket för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Åtgärdsprogram

3 a §

Sekretess gäller på det område som anges i 3 § första stycket och under motsvarande förutsättningar, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § skollagen (2010:800).

Sekretessen gäller inte slutet i beslut om åtgärdsprogram.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och mottagande i specialskolan

4 a §

Sekretess gäller hos den nämnd som avses i 15 kap. 38 § skollagen (2010:800) i ärende om antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning samt i ärende om mottagande i specialskolan

enligt 7 kap. 6 § samma lag för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Boende och omvårdnad
i anslutning till gymnasieskola
med Rh-anpassad utbildning

4 b §

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Avskiljande från högskole-
utbildning

Avskiljande från högskole-
utbildning och yrkeshögskole-
utbildning

6 §

Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden,

Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller

om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 2–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ärende om *tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier*.

Den tystnadsplikt som följer av 2–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ärende om *disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen (2010:800)*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)
dels att 29 kap. 1 och 14 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 29 kap. 14 a–
c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- bosättning (2–5 §§),
- hemkommun och hemlandsting (6 §),
- utlandssvenska elever (7 §),
- personer med begåvningsmässig funktionsnedsättning (8 §),
- information om icke skolpliktiga ungdomar (9 §),
- handläggning (10 och 11 §§),
- talerätt (12 §),
- samverkan och anmälan till socialnämnden (13 §),
- tystnadsplikt (14 §),
- riksinternatskolor (15 och 16 §§),
- International Baccalaureate (17 §),
- överlämnande av betygshandlingar (18 §),
- informationsskyldighet (19 §), och
- övriga bemyndiganden (20–29 §§).

14 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna

lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om *tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier*.

lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i

1. ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap.,

2. ärende om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 §, eller

3. ärende om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

14 a §

Tystnadsplikt enligt 14 § gäller också uppgift om enskilds personliga förhållanden i

1. skriftlig individuell utvecklingsplan enligt 10 kap. 13 § och 11 kap. 16 §, eller

2. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §.

14 b §

Tystnadsplikt enligt 14 § gäller också uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det med hänsyn till hur provet används eller

*annars kan antas att syftet med
provet motverkas om uppgiften
röjs.*

14 c §

*Den som är eller har varit
verksam i enskilt bedriven verk-
samhet i form av boende i elev-
hem i anslutning till gymnasie-
skola med Rb-anpassad utbildning
och omvårdnad i sådant boende
får inte obehörigen röja vad han
eller hon därvid fått veta om
någons personliga förhållanden.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

10 §³

Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet. Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning.

2. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller yrkeshögskoleutbildning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

³ Senaste lydelse 2009:496.

4 Förlag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

15 §

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter som

1. gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. behövs i verksamhet för personskydd för riksdagens ledamöter, statschefen och övriga medlemmar av kungahuset, statsråd, statssekreterare och kabinettssekreterare, om uppgifterna i ett enskilt fall begärs av Säkerhetspolisen,

3. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

4. Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning, eller

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning eller yrkeshögskoleutbildning, eller

6. Transportstyrelsen behöver för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt yrkes trafiklagen (1998:490).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

Författningsförslag i anslutning till Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.

1 Förlag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 23 kap. 2 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 23 kap. 5 a §, samt närmast före 23 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Lydelse enligt utredningens
författningsförslag*

Föreslagen lydelse

23 kap.

2 §

Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats och i särskild elevstödande verksamhet i övrigt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller på det område som anges i första stycket för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till

1. ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen (2010:800),

2. ärende om mottagande i
grundsärskolan enligt 7 kap. 5 §
skollagen, *eller*

3. ärende om en elevs tillhö-
righet till målgruppen för gym-
nasiesärskolan enligt 18 kap. 8 §
andra stycket skollagen.

2. ärende om mottagande i
grundsärskolan enligt 7 kap. 5 §
skollagen,

3. ärende om en elevs tillhö-
righet till målgruppen för gym-
nasiesärskolan enligt 18 kap. 8 §
andra stycket skollagen, *eller*

4. ärende enligt 6 a kap. skol-
lagen.

Sekretessen enligt andra stycket gäller endast om det kan antas
att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om upp-
giften röjs.

Sekretessen enligt första och andra styckena gäller inte beslut i
ärende.

Sekretess gäller på det område som anges i första stycket i andra
fall än som avses i första och andra styckena för uppgift om en
enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds
personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att
den enskilde eller någon närstående till denne lider men om upp-
giften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst
sjuttio år.

Ärenden enligt 6 a kap. skollagen

5 a §

*Sekretess gäller i kommunal
vuxenutbildning, särskild utbild-
ning för vuxna, utbildning i
svenska för invandrare och sär-
skilda utbildningsformer för upp-
gift om en enskilds personliga för-
hållanden som hänför sig till
ärende enligt 6 a kap. skollagen
(2010:800), om det kan antas att
den enskilde eller någon närstå-
ende till denne lider men om upp-
giften röjs.*

*Sekretessen gäller inte beslut i
ärende.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 2–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen(2010:800).

Den tystnadsplikt som följer av 2–5 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen(2010:800).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) att 29 kap. 14 § ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt utredningens
författningsförslag*

Föreslagen lydelse

29 kap.

14 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i

1. ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap.,

2. ärende om mottagande i
grundsärskolan enligt 7 kap. 5 §,
eller

2. ärende om mottagande i
grundsärskolan enligt 7 kap. 5 §,

3. ärende om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 §
andra stycket.

3. ärende om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 §
andra stycket, *eller*

4. ärende enligt 6 a kap.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 18 mars 2010 (dir. 2010:25) att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av lagstiftningen om sekretess inom skolväsendet med anledning av den utökade dokumentationsskyldigheten när det gäller uppgifter om elevers och andra enskildas personliga förhållanden. Nya sekretessbestämmelser ska föreslås för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner. Uppgifterna ska skyddas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen ska vara att uppgifterna är hemliga. Vidare ska föreslås att sekretessen till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i skolans elevvårdande verksamhet generellt ändras till att gälla med ett omvänt skaderekvisit. Konsekvenserna av ett sådant förslag ska analyseras. De ändringar ska föreslås i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som behövs för att ett tillfredsställande sekretesskydd ska åstadkommas inom skolväsendet i övrigt för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden utanför de områden som regleras i 23 kap. 2 § samma lag. Behovet och konsekvenserna av en harmoniserad sekretessreglering för förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och skolväsendet ska analyseras. Vidare ska, om det är motiverat, föreslås sekretessregler för de olika verksamheterna som är så likartade som möjligt. Bestämmelser om tystnadsplikt ska föreslås i verksamheter med enskild huvudman, dvs. enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, enskild förskoleklass samt fristående skolor, som så långt som möjligt motsvarar den sekretess som föreslås för motsvarande verksamhet med offentlig huvudman.

Därutöver ska utredaren se över hanteringen och genomförandet av de kunskapsprov som ingår i det nationella provsystemet ur sekretessynpunkt. I översynen ska sekretessbestämmelsen som gäller för nationella prov beaktas och det ska övervägas om det finns särskilda

skäl att låta Statens skolverk, i stället för respektive skola, pröva en begäran om utlämnande av sådana prov. Det ska även om det behövs föreslås en tystnadsplikt motsvarande en sådan sekretess för dem som är eller har varit verksamma i en fristående skola och arbetat med kunskapsproven.

Vidare ska analyseras behovet av en sekretessreglering för uppgifter som förekommer inom den omvårdnadsverksamhet som bedrivs i anslutning till utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) och för uppgifter hos Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten. Sådana ändringar i sekretessregleringen som behövs för att känsliga personuppgifter i dessa verksamheter ska få ett tillfredsställande sekretesskydd ska föreslås.

Det ska undersökas om sekretessregleringen när det gäller ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning bör utökas till att även omfatta ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning. Om så bör vara fallet ska sådana bestämmelser föreslås.

Utredaren ska samråda med Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn (dir. 2009:80), samt berörda myndigheter och organisationer.

Direktiven finns bifogade till betänkandet som bilaga 1.

Regeringen beslutade den 24 februari 2011 att förlänga utredningstiden till den 1 juni 2011. Regeringen har därefter den 22 juni 2011 beslutat att ytterligare förlänga utredningstiden till den 31 augusti 2011. Tilläggsdirektiven finns bifogade till betänkandet som bilaga 2 och 3.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har haft nio sammanträden med utredare och experter. Därutöver har informella kontakter inom utredningen förekommit. Utredaren och sekreteraren har sammanträffat eller på annat sätt haft kontakter med företrädare för Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas Riksförbund, Riksföreningen Waldorfförskolornas samråd, Waldorffskolefederationen, Skolväsendets överklagandenämnd, Barn- och elevombudet, Barnombudsmannen, Datainspektionen, Socialstyrelsen, Sveriges Psykologförbund, Sveriges Skolkuratorers förening, Svenska skolläkarföreningen, Riksföreningen för skolsköterskor, Sveriges

Sjukhuslärarförening, Sveriges Skolledarförbund, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet, Riksförbundet Hem och Skola, Sveriges Elevråd och Sveriges elevråds centralorganisation.

Utredaren och sekreteraren har besökt Utbildningsförvaltningen i Stockholms stad och Husbygårdsskolan i Kista. Utredaren och sekreteraren har också träffat och diskuterat utredningsuppdragets frågor med Staffan Olsson, författare till läromedel och föreläsare på området sekretess i skolan.

När det gäller de i direktiven särskilt angivna frågorna rörande sekretess för nationella prov, för uppgift om enskilds personliga förhållanden i verksamheten i Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning och i verksamhet i form av boende i elevhem och omvårdnad i boendet i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning samt för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning har särskilda kontakter tagits. Utredaren och sekreteraren har besökt Skolverkets enhet för prov och bedömning, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning, elevhemmet vid Riksgymnasiet för Rh-anpassad utbildning i Kristianstad och Högskolans avskiljandenämnd.

Utredningen har haft fortlöpande kontakter med Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn (dir. 2009:80), Betygsprövningsutredningen (dir. 2009:102) och Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m. (dir. 2010:44). Utredningen har tagit del av betänkandet Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning (SOU 2011:8) av Gymnasiesärskoleutredningen och delbetänkandet Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp (SOU 2011:30) av Utredningen om en flexibel specialskola.

2 Allmän bakgrund

2.1 Offentlighet och sekretess

Offentlighetsprincipen, reglerna om allmänna handlingars offentlighet, infördes genom tryckfrihetsförordningen år 1766 och regleras nu i 1949 års tryckfrihetsförordning (TF). Principen innebär bl.a. en rätt att ta del av allmänna handlingar och gäller enligt 2 kap. 1 § TF svenska medborgare. Utländska medborgare är enligt 14 kap. 5 § likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag. Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF ska varje begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i en särskild lag eller i en annan lag vartill den förstnämnda lagen hänvisar. Den särskilda lag som åsyftas är numera offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Rätten till insyn i allmänna handlingar förutsätter att det är fråga om en offentlig handling, dvs. en allmän handling som inte är hemlig till följd av en bestämmelse om sekretess. Handlingsoffentligheten får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF uppräknade allmänna och enskilda intressen.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller också bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar. Lagen utsträcker vidare i viss mån tillämpningen av offentlighetsprincipen utöver vad som följer av tryckfrihetsförordningen. Den innehåller nämligen bestämmelser om att vissa privaträttsliga organ i hela eller delar av sin verksamhet ska tillämpa bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Sådana organ jämföras även med myndigheter vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen.

2.1.1 Allmänna handlingar

En handling i tryckfrihetsförordningens mening är enligt 2 kap. 3 § första stycket TF en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt endast med hjälp av något tekniskt hjälpmedel. Genom ordet upprättad har markerats att handlingar ska bli allmänna, och därmed i princip tillgängliga för var och en, först då de föreligger i sitt definitiva skick. Dessförinnan utgör handlingarna arbetsmaterial. En handling betraktas enligt 2 kap. 7 § första stycket TF som upprättad hos myndigheten när handlingen har expedierats eller det ärende till vilket handlingen hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten, eller har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. En upptagning för automatiserad behandling anses expedierad antingen när myndigheten vidtagit sådana tekniska åtgärder att utomstående kan få tillgång till informationen i läsbart skick, eller då det tekniska mediet har översänts till annan.

Det finns tillfällen då en handling – trots att den kan vara både förvarad hos myndigheten samt inkommen eller upprättad – ändå inte är att anse som en allmän handling. Sådana generella undantagsbestämmelser finns i 2 kap. 10 och 11 §§ TF. I 2 kap. 10 § föreskrivs att en handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning inte utgör en allmän handling hos den myndigheten.

Som allmän handling anses enligt 2 kap. 11 § TF inte brev, telegram eller andra sådana handlingar som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för befordran av meddelande. Inte heller ett meddelande eller en annan handling som har lämnats in till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift, som ges ut genom myndigheten, betraktas som allmän handling.

Ytterligare undantag från begreppet allmän handling finns för vissa slag av handlingar, bl.a. sådana som ingår i bibliotek.

2.1.2 När får allmänna handlingar hållas hemliga?

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt tryckfrihetsförordningen begränsas endast när det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valuta-

politik, myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse, skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och intresset att bevara djur- eller växtart.

Begränsningar ska noga anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i andra lagar, till vilka hänvisning görs i offentlighets- och sekretesslagen.

Riksdagen och regeringen kan vidare genom särskilda föreskrifter i offentlighets- och sekretesslagen få befogenhet att ge dispens från sekretess (2 kap. 2 § tredje stycket TF).

I och med Sveriges anslutning till EU kan även EU-rättsliga regler påverka frågan om offentlighet och sekretess i Sverige.

2.1.3 Skaderekvisit

En sekretessbestämmelse brukar bestå av tre huvudsakliga rekvisit eller förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Det är rekvisit som anger föremålet för sekretessen, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka. Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet "uppgift" tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilds personliga förhållanden. En sekretessbestämmelses räckvidd bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i viss typ av verksamhet eller i viss typ av ärende eller hos en viss myndighet. En kombination av dessa rekvisit kan också förekomma. Sekretessens styrka bestäms normalt med hjälp av s.k. skaderekvisit. Gränsen mellan sekretessens föremål, räckvidd och styrka är inte helt skarp. Om sekretessens föremål endast anges i allmänna termer är det nödvändigt att begränsa sekretessbestämmelsens räckvidd och sistnämnda begränsning tjänar då i själva verket också ändamålet att precisera sekretessföremålet.

Det stora flertalet sekretessbestämmelser är förenade med särskilda villkor för att sekretessen ska gälla för de uppgifter och det sammanhang som beskrivs. Ett fåtal bestämmelser saknar dock sådana villkor. Det vanligaste är dock att sekretess förutsätter att ett villkor i form av ett skaderekvisit är uppfyllt. Skaderekvisitet innebär att sekretess gäller om någon viss angiven risk för skada uppstår om handlingen lämnas ut. Skaderekvisitet anger på så vis sekretessens styrka. Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på samma

uppgifter är det den strängaste sekretessbestämmelsen som ska fälla utslaget.

Ett rakt skaderekvisit i en sekretessbestämmelse innebär att offentlighet är huvudregel och att sekretess endast gäller för uppgiften om det kan antas att viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Rakt skaderekvisit förekommer inom t.ex. socialförsäkringsområdet. Omvänt skaderekvisit å sin sida innebär att sekretess är huvudregel och att utlämnande av allmän handling medges endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppkommer. Här föreligger alltså en presumtion för sekretess. Omvänt skaderekvisit gäller t.ex. för uppgifter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

Beträffande sekretessbestämmelser till skydd för det allmänna är det vanligt att ett skaderekvisit är en preciserad beskrivning av en skada som måste följa av ett uppgiftslämnande. Sekretessbestämmelser till skydd för enskildas förhållanden är i stället ofta utformade så att skaderekvisiten bara är angivna som ”skada” (ekonomisk förlust som föranleds av att uppgift om ekonomiskt förhållande röjs) och ”men” (sådan olägenhet av personlig art och sådan ekonomisk förlust som föranleds av att uppgift om personligt förhållande röjs).

2.1.4 Mot vem gäller sekretess?

Förbudet att röja en uppgift riktar sig både till den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd och till personalen vid myndigheten. Enligt 2 kap. 2–5 §§ OSL jämställs med myndighet vissa andra organ. En sekretessbelagd uppgift får lämnas till en enskild person eller till en annan myndighet i de fall som anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i lag eller förordning, till vilken den lagen hänvisar. Med ”annan lag” likställs EU-förordningar.

2.1.5 Sekretessbrytande bestämmelser

Av 10 kap. 28 § första stycket OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Detta innebär att i förhållande till andra myndigheter behöver det inte finnas någon uttrycklig hänvisning i offentlighets- och sekretesslagen till en viss uppgiftsskyldighet i en annan lag eller i en förordning för att denna uppgiftsskyldighet ska bryta sekretessen. Eftersom offentlighets- och sekre-

tesslagen gäller också mellan myndigheter bör den dock innehålla regler som klargör i vilken utsträckning andra bestämmelser om informationsutbyte mellan myndigheter ska gälla vid sidan av offentlighets- och sekretesslagen.

För att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheters verksamhet har det dessutom tagits in en generalklausul i lagen, som medger att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas till en myndighet i sådana fall då det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § OSL).

Att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det, följer av 12 kap. OSL och gäller med de begränsningar som anges där.

En sekretessbrytande bestämmelse definieras i offentlighets- och sekretesslagen som en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (3 kap. 1 § OSL). De sekretessbrytande bestämmelserna innebär alltså begränsningar i sekretessen. Sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga på sekretess enligt alla sekretessbestämmelser eller enligt ett stort antal sekretessbestämmelser har samlats i 10 kap. OSL. Sekretessbrytande bestämmelser som endast bryter sekretessen enligt en viss sekretessbestämmelse eller enligt några få sekretessbestämmelser har i stället placerats i anslutning till respektive sekretessbestämmelse i det aktuella sekretesskapitlet i lagens fjärde och femte avdelningar.

2.1.6 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Med rätten att meddela och offentliggöra uppgifter avses de rättigheter som följer av 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ YGL. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket TF står det varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst. På motsvarande sätt har varje svensk medborgare enligt 1 kap. 1 § YGL rätt att i radio eller TV eller annat medium som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL står det

vidare envar fritt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst till de personkategorier och organ som anges i sistnämnda bestämmelser för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar (den s.k. meddelarfriheten). Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är således ett vidare begrepp än meddelarfrihet och innefattar, förutom rätten att lämna uppgifter till någon annan för publicering eller på något annat sätt medverka till någon annans publicering, också rätten att själv, som ansvarig enligt tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om ensamansvar (se vidare nedan), offentliggöra uppgifter.

Som exempel på vad rätten att meddela och offentliggöra uppgifter innebär kan nämnas t.ex. en rätt att lämna uppgifter till en journalist i syfte att de ska ligga till grund för en artikel i en tidning eller i syfte att de ska publiceras i tidningen, en rätt att själv författa en artikel som tas in i någon tidning, en rätt att själv publicera uppgifter i en bok eller på en hemsida med utgivningsbevis samt en rätt att själv lämna uppgifter vid ett framträdande i ett radio- eller TV-program.

Tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser om vissa begränsningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Dessa begränsningar gäller för den som lämnat ett meddelande som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket TF eller 1 kap. 2 § YGL till personkategorier eller organ som anges i dessa bestämmelser för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar, den som utan att ha ensamansvar enligt 8 kap. TF medverkar till en framställning, som är avsedd att införas i en tryckt skrift, i egenskap av författare eller annan upphovsman eller i egenskap av utgivare, den som utan att ha ensamansvar enligt 6 kap. YGL medverkar till en framställning, som är avsedd att offentliggöras i ett medium som omfattas av den grundlagen, som författare eller annan upphovsman eller genom att framträda i ett radio- eller TV-program, och den som har ensamansvar för en tryckt skrift eller en framställning i ett medium som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och som i skriften eller framställningen offentliggör uppgifter.

2.1.7 Brott mot tystnadsplikt

Enligt regeringsformen (RF) får rätten till yttrandefrihet inom vissa ramar begränsas genom lag. Efter bemyndigande i lag får yttrandefriheten begränsas genom annan författning i vissa särskilt angivna fall (2 kap. 12 § första stycket RF). Begränsningen görs genom regler om handlingssekretess och tystnadsplikt dvs. förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten, men inte framför handlingssekretessen (7 kap. 3 § första stycket 2 och 5 kap. TF och 5 kap. första stycket och 3 § 2 YGL). I ett antal fall direkt reglerade i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller i offentlighets- och sekretesslagen har dock också bestämmelser om tystnadsplikt företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den som åsidosätter bestämmelserna om tystnadsplikt kan dömas till ansvar för brott mot tystnadsplikt. Ansvarsbestämmelsen finns i 20 kap. 3 § brottsbalken och har följande lydelse.

Röjer någon uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligt sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter. I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar.

En förutsättning för straffansvar är alltså att tystnadsplikten bryts av någon som tystnadsplikten gäller för. Vidare ska tystnadsplikten följa av lag eller annan författning eller av förordnande eller förbehåll. De bestämmelser om tystnadsplikt som kan göra bestämmelsen tillämplig finns framför allt i offentlighets- och sekretesslagen. Föreskrifter om tystnadsplikt finns dock även i andra författningar. Här kan nämnas den tystnadsplikt som gäller för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet (29 kap. 14 § SkoL, 15 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och 29 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Vidare kan nämnas den tystnadsplikt som gäller för vissa tolkar och översättare enligt lagen (1975:689) om tystnads-

plikt för vissa tolkar och översättare. Sådant förbehåll som omfattas av bestämmelsen kan göras enligt 10 kap. 4 och 14 §§ OSL.

2.2 Personuppgiftslagen

2.2.1 Inledning

IT-system används i dag i förhållandevis stor omfattning i skolorna inte bara för elevadministration, utan också för att hantera uppgifter om elevers skolsituation i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner samt för rapportering av frånvaro. Till den del dessa uppgifter inom skolväsendet hanteras elektroniskt ger bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), PUL, ett visst skydd för den personliga integriteten. Vid samrådskontakter med Datainspektionen har utredningen inhämtat upplysningar om vad som kommit fram i inspektionens tillsyns- och klagomålsverksamhet inom skolväsendet. Datainspektionens praxis visar hur de grundläggande kraven i 9 § PUL angående ändamålet med behandlingen tillämpas beträffande uppgifter om enskildas personliga förhållanden i bl.a. åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner.

I avsnittet redogörs också för betydelsen av bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL för skyddet av den personliga integriteten och för överväganden av E-offentlighetskommittén i betänkandet Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4) beträffande denna bestämmelse och ett eventuellt införande av en skyldighet för myndigheter att generellt eller i mer begränsad utsträckning lämna ut elektronisk lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Det är av särskilt intresse mot bakgrund av vad Integritetsskyddskommittén anför i delbetänkandet Skyddet för den personliga integriteten, kartläggning och analys (SOU 2007:22) om behovet av en utökad sekretess på skolområdet i anledning av att dokumentationen om enskilda elever liksom tillgängligheten till denna dokumentation ökar i den ordinarie undervisningen. Kommittén framhöll bl.a. betydelsen av att uppgifter om elever i allt större utsträckning behandlas digitalt, vilket innebär att det blir enklare att samla in, sammanställa och sprida uppgifter om enskilda.

Vidare redogörs för förhållandet mellan personuppgiftslagen och offentlighetsprincipen och myndigheternas arkivering.

2.2.2 Förbud att lämna ut personuppgifter enligt 21 kap. 7 § OSL

I 21 kap. 7 § OSL föreskrivs ett generellt förbud att lämna ut personuppgifter, om det kan antas att ett utlämnade skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Bedömningen ska inte ta sikte på om myndighetens utlämnande av uppgifter skulle strida mot personuppgiftslagen. Enligt 8 § första stycket PUL ska nämligen bestämmelserna i den lagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter. Bedömningen ska avse om det kan antas att uppgifterna efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med personuppgiftslagen.

Bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL har i ett flertal sammanhang kritiserats och bestämmelsen har inte sällan uppfattats som svårtillämpad av myndigheterna. E-offentlighetskommittén gjorde bedömningen att bestämmelsen fyllde en viss, låt vara begränsad, funktion och att den därmed bidrog till att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten och att det f.n. inte var lämpligt att bestämmelsen upphävdes. Efter att den genomgång av registerförfattningarna som kommittén förespråkade har genomförts, fanns anledning att på nytt överväga behovet av sekretessbestämmelsen. I stället föreslogs att bestämmelsen förtydligades så att det inte råder någon tvekan om att det bara är den prognos myndigheten kan göra beträffande sökandens efterföljande behandling som är relevant. Vidare föreslogs att bestämmelsen skulle förtydligas på så sätt att det framgick att myndigheten måste ha något skäl för att ställa frågor om den tilltänkta användningen av personuppgifterna. I normalfallet ska det inte anses tillåtet att ställa frågor till sökanden om identitet eller syfte bara därför att personuppgifter i sig begärs utlämnade. Det måste finnas en konkret omständighet, t.ex. om det av sökandens egna uppgifter framgår att han eller hon kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som inte är förenligt med personuppgiftslagen eller att sökanden önskat göra ett massuttag eller ett selekterat uttag av personuppgifter för vilka utrymmet för en behandling i enlighet med personuppgiftslagen är begränsat (Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet, SOU 2010:4).

2.2.3 Förhållandet mellan personuppgiftslagen och offentlighetsprincipen och myndigheternas arkivering

Bestämmelserna i personuppgiftslagen ska inte tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter (8 § första stycket PUL). Bara sådant utlämnade av uppgifter som myndigheterna har skyldighet att göra avses i paragrafen. Eftersom det finns en skyldighet att lämna ut uppgifter enligt 2 kap. TF först sedan en medborgare begärt ett sådant utlämnade, avses inte sådan spridning av uppgifter som sker på myndigheternas eget initiativ t.ex. genom att allmänna handlingar görs tillgängliga via Internet. Inte heller avses lämnande av uppgifter mellan myndigheter (jfr 6 kap. 5 § och 10 kap. 15–28 §§ OSL). Bestämmelserna i personuppgiftslagen hindrar inte heller att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterialet tas om hand av en arkivmyndighet (8 § andra stycket OSL).

E-offentlighetskommittén hade också i uppdrag att överväga om det i offentlighets- och sekretesslagen eller i annan lag skulle införas en skyldighet för myndigheter, generellt eller i mer begränsad utsträckning, att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form, och vilka konsekvenser en sådan skyldighet skulle få för bl.a. enskildas personliga integritet. Antalet framställningar om att få ta del av allmänna handlingar kan enligt kommittén antas öka vid en generell rätt att få ut handlingar i elektronisk form och framställningarna kan också tänkas komma att omfatta större informationsuttag jämfört med i dag. Kommitténs bedömning var att det befintliga regelverket till skydd för den personliga integriteten i samband med utlämnande av allmänna handlingar inte säkerställer en godtagbar skyddsnivå i fråga om intrång i enskildas personliga integritet vid införandet av en generell skyldighet i lag att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Den främsta orsaken till det är de brister som i detta avseende finns i registerförfattningarna. Målet på längre sikt borde enligt kommittén vara att myndigheterna har en lagreglerad skyldighet att, i den mån det inte finns särskilda förbud mot det i lag eller förordning, lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form om sökanden så önskar. En sådan reglering ansågs dock kunna införas först efter en översyn och bearbetning skett av registerförfattningarna. Kommittén föreslog att det under mellantid i lag föreskrivs att en myndighet ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form om det inte är olämpligt.

2.2.4 Övrigt

Personuppgiftslagen har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks när personuppgifter behandlas. Personuppgiftslagen bygger på gemensamma regler som beslutats på området inom EU, det s.k. Dataskyddsdirektivet. Lagen gäller för sådan behandling som är helt eller delvis automatiserad (5 §). Den gäller också för annan behandling av personuppgifter om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Lagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning (2 §). Sådana avvikande bestämmelser som avses i paragrafen finns ofta i registerförfattningar. Vidare avses bestämmelser som föreskriver att myndigheter eller enskilda får eller ska lämna ut uppgifter. Enligt 6 kap. 5 § OSL ska t.ex. en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna ut uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess. I Åklagardatautredningens betänkande Åklagarväsendets brottsbekämpning, Integritet – Effektivitet (SOU 2008:87) görs dock gällande att denna bestämmelse inte innefattar någon uppgiftsskyldighet. Se också motsvarande bestämmelse om utlämnande på begäran av uppgift ur allmän handling till enskild enligt 6 kap. 4 § OSL. Vid behandling av personuppgifter i löpande text och annat ostrukturerat material gäller inte flertalet av hanteringsreglerna i lagen. Syftet är att underlätta vardaglig hantering av personuppgifter som inte medför integritetsrisker. Den förenklade regleringen innebär att vardaglig ostrukturerad behandling i princip får utföras fritt så länge man inte kränker den uppgifterna avser. En avvägning görs i det enskilda fallet mellan den registrerades intresse av en fredad privat sfär mot andra motstående intressen. En samlad bedömning behöver göras av hur känsliga uppgifterna är, i vilket sammanhang de förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller riskerar att få, samt vad behandlingen kan leda till.

Personuppgiftslagen innehåller i 3 § en rad definitioner av olika begrepp som används i lagen. Med behandling avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, exempelvis insamling, registrering, organiseringslagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring. Med personuppgifter

avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet.

Lagen gäller inte för sådan behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i verksamhet av rent privat natur (6 §). Bestämmelserna i lagen tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (7 §). Vid behandling av personuppgifter för journalistiska ändamål är i praktiken bara de bestämmelser i lagen som rör säkerheten vid behandling tillämpliga. Bestämmelserna i lagen ska som nämnts tidigare inte heller tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet att lämna ut personuppgifter enligt 2 kap. TF, dvs. inom ramen för principen om allmänna handlingars offentlighet (8 §). De hindrar inte heller att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet.

Personuppgiftslagen innehåller vissa grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter (9 §). Personuppgifter ska behandlas bara om det är lagligt och de ska alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Personuppgifter ska samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. De får inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. De personuppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Inte heller får fler personuppgifter behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Uppgifter som behandlas ska därutöver vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella. Alla rimliga åtgärder ska vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Personuppgifter får inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Särregler finns för behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål. I 10 § PUL anges vilka krav som i allmänhet måste vara uppfyllda för att behandling av personuppgifter ska vara tillåten. Som huvudregel gäller att behandling av personuppgifter är tillåten bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Har så inte skett får behandling ändå ske om den är nödvändig för att

- ett avtal med den registrerade ska kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt ska kunna vidtas innan ett avtal träffas,
- den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet,
- vitala intressen för den registrerade ska kunna skyddas,
- en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras,
- den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter ska lämnas ut ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning, eller
- ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot den personliga integriteten.

Enligt huvudregeln är det förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i en fackförening eller uppgifter som rör hälsa eller sexualliv (13 §). Om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna är en behandling av känsliga personuppgifter tillåten (15 §). Andra fall där undantag från huvudregeln medges regleras i 16–19 §§ PUL. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (20 §). Uppgifter om lagöverträdelse och behandling av personnummer och samordningsnummer regleras särskilt. Kraven på att uppgifter om personnummer utan samtycke får behandlas bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (22 §) har prövats av Datainspektionen bl.a. beträffande elevregister, se Datainspektionens beslut den 4 maj 1993 i ärende dnr 1596-93, den 27 september 1993 i ärende dnr 2387-93 och den 15 februari 1994 i ärende dnr 7241-939.

Behandlingen av personuppgifter i lagen bygger i hög grad på information till de registrerade. Det finns vidare bestämmelser om säkerheten vid behandlingen och om rättelse av felaktiga uppgifter. Företag, myndigheter, föreningar och andra kan utse personuppgifts-

ombud som självständigt kontrollerar att personuppgifter behandlas korrekt inom verksamheten.

Det är Datainspektionen som utövar tillsyn på området. Bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenheter finns i 43–47 §§ PUL. Personuppgiftsansvarig kan bli skadeståndskyldig för sådan skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen har orsakat (48 §). Vidare kan den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet gör sig skyldig till vissa förfaranden dömas till böter eller fängelse (49 §).

2.2.5 Datainspektionens kartläggning av hur personuppgifter hanteras i skolorna

Vid en omfattande kartläggning under 2008 konstaterar Datainspektionen stora brister i hur personuppgifter hanteras i skolorna. Vanliga fel som begås på skolorna är att kontroll saknas över om och hur uppgifter om elever gallras från IT-systemen, att känsliga personuppgifter registreras utan samtycke och att IT-system kan nås via Internet utan tillräckligt hög säkerhet. Vidare uppmärksammas att de saknas regler och instruktioner för vad som får skrivas i fritextfält. Utan sådana riktlinjer som bland annat beskriver hur värderande omdömen om elever ska formuleras är det enligt Datainspektionen lätt hänt att det i fritextfälten registreras kränkande omdömen och känsliga personuppgifter.

Vid en tidigare granskning av skolorna under 2001 användes IT-system i mycket begränsad omfattning. Vid kartläggningen under 2008 konstateras att skolor använder centrala IT-system inte bara för vanlig elevadministration, utan också för att hantera uppgifter om sjukdom, frånvaro, betyg och individuella utvecklingsplaner. För att komma tillrätta med de vanligaste bristerna har Datainspektionen tagit fram en särskild checklista för skolor som använder sig av IT-stöd i elevadministrationen. Det är skolans huvudman som har det yttersta ansvaret enligt personuppgiftslagen för hur personuppgifter behandlas. I listan behandlas särskilt användning av fritextfält. Om ett IT-system som behandlar personuppgifter innehåller fritextfält måste det finnas tydliga skriftliga instruktioner till användarna om vad som får skrivas där. Detta gäller oavsett om elever och vårdnadshavare eller bara lärare kan skriva i fritextfältet. Instruktionerna bör exempelvis ange hur värderande omdömen om eleven ska formuleras och att kränkande uttalanden inte är tillåtna. I checklistan

behandlas också vissa frågor om närvarorapportering. Om det vid närvarorapportering registreras att eleven är sjuk måste vårdnadshavarens eller elevens samtycke till registreringen inhämtas. Detta gäller även om inga symptom eller diagnoser registreras. Utan samtycke får skolan bara registrera att eleven haft ogiltig frånvaro eller liknande. Om skolans IT-system är tillgängligt via Internet och systemet innehåller integritetskänsliga uppgifter krävs särskilt god IT-säkerhet. Skolan måste försäkra sig om att det verkligen är rätt personer som får åtkomst till uppgifterna och att överföringen sker på ett säkert sätt. Skolan måste använda sig av s.k. stark autentisering (exempelvis engångslösenord eller e-legitimation) och uppgifterna måste förses med krypteringsskydd vid överföringen. Med integritetskänsliga uppgifter avses känsliga uppgifter enligt 13 § PUL och uppgifter som omfattas av sekretess eller rör den enskildes personliga förhållanden. En annan fråga som behandlas är vilka lärare som får ta del av personuppgifterna som registrerats om eleverna. Bara lärare som behöver personuppgifterna i sitt arbete får ta del av dem. Skolan måste införa begränsningar i läs- och skrivmöjligheterna i sina IT-system. Det anges att det ofta är lämpligt att både ha interna skriftliga regler i skolan för vilken anställd som får läsa vad och att införa tekniska begränsningar av läs- och skrivmöjligheterna. Frågan om behörighet inom skolhälsovården tas upp särskilt. Inom skolhälsovården gäller mycket stränga krav på att bara den som deltar i vården av eleven eller av annat skäl behöver uppgifterna för sitt arbete inom hälso- och sjukvården ska kunna ta del av uppgifter om en patient. Skolan har ansvar för att det inte finns möjlighet för obehöriga att ta del av uppgifter i skolhälsovårdens elektroniska journalsystem.

Datainspektionen gjorde 2009 en uppföljning av den kartläggning som utfördes 2008 och kunde konstatera att det fortfarande finns brister i hur skolorna hanterar personuppgifter om elever och föräldrar i sina IT-system. Brister som uppmärksammas denna gång avser dock främst bevarande och gallring av personuppgifter.

2.2.6 Samråd om webbaserat verksamhetsstöd till Stockholm stads grundskolor

Datainspektionen har lämnat vägledning i vissa frågor som rör det webbaserade verksamhetsstöd som finns till Stockholm stads grundskolor. I vägledningen uttalas följande beträffande frånvaroregistre-

ring. Kraven på adekvans och relevans i personuppgiftslagen innebär att uppgifter som skrivs in endast får beröra frågor som skolan behöver i samband med att en elev är frånvarande. En adekvat uppgift och relevant uppgift skulle kunna vara uppgift att frånvaron har godkänts av vårdnadshavare eller lärare, eller att frånvaron är giltig av annat skäl. Däremot bör uppgifter om läkarbesök och sjukdom vanligen inte behövas för att kunna bedöma om frånvaron är giltig. Om fritextfält används måste skriftliga instruktioner ges om vilka uppgifter som är relevanta att lämna och vilka sekretessregler som gäller. Datainspektionen anmärker att skälen till elevens frånvaro i vissa fall även kan omfattas av sekretess gentemot vårdnadshavaren. Enligt Datainspektionen är ett begränsat antal standardiserade kommentarer till frånvaron i jämförelse med användning av fritextfält en bättre garanti för att inga inadekvata eller irrelevanta uppgifter behandlas. I vägledningen tas också upp behandlingen av personuppgifter i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner. Datainspektionen konstaterar att det i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner kan förekomma personuppgifter som inte är känsliga i den mening som avses i 13 § PUL, men som ändå är att anse som integritetskänsliga. Exempelvis kan det röra sig om uppgifter om elevens sociala utveckling, dennes ogiltiga frånvaro eller om omdömen och värderande uppgifter. Grundläggande krav på adekvans och relevans i personuppgiftslagen framhålls vara av särskild vikt när det gäller behandling av integritetskänsliga uppgifter. Regler bör därför utformas för vilka uppgifter som får förekomma i åtgärdsprogram och i underlag för individuella utvecklingsplaner. Det grundläggande kravet angående ändamålet med behandlingen, innebär att åtkomst till personuppgifterna inte bör ges till personer som inte behöver dem i sitt arbete. Om sådana personer tar del av uppgifterna sker det i annat syfte än det professionella ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Det torde inte vara förenligt med kraven angående ändamålet med behandlingen att integritetskänsliga uppgifter görs tillgängliga för läsning av andra personer än dem som är berörda av uppgifterna. Berörda skulle kunna vara eleven, vårdnadshavare och lärare som skrivit in uppgifterna om eleven. Regler bör därför finnas för vem som får åtkomst till åtgärdsprogram och underlag för individuella utvecklingsplaner samt system och rutiner för behörighetskontroll.

2.2.7 Datainspektionens praxis

I ett ärende som gäller behandling av personuppgifter på webbplatsen Skola24 används fritextfält för att bl.a. rapportera om elever betar sig olämpligt och för att framföra andra meddelanden till vårdnadshavare. Det har hänt att lärare i fritextfälten återger grova glåpord som vissa elever enligt lärare har yttrat i skolan. Datainspektionen förutsätter i beslutet att tekniska åtgärder vidtas för att säkerställa att endast de avsedda mottagarna kan ta del av uppgifterna (tillsynsbeslut den 9 september 2008 i ärende dnr 1310-2007).

I ett annat ärende bedömer Datainspektionen att uppgift om att en elev är sjukanmäld eller på läkarbesök är en känslig personuppgift i personuppgiftslagens mening oavsett om symptom eller diagnos anges (tillsynsbeslut den 9 september 2008 i ärende dnr 685-2008).

Ett annat ärende rör värderande omdömen om elevers sociala utveckling, exempelvis elevers förmåga att ta ansvar, visa respekt för andra, hantera sina känslor och kunna samarbeta. Sådana uppgifter är enligt Datainspektionens mening typiskt sett integritetskänsliga uppgifter nära kopplade till elevernas personliga förhållanden och privata sfär. Bedömningen är att de säkerhetsåtgärder som vidtagits vid behandlingen av personuppgifterna på webbplatsen Skolwebben uppfyller säkerhetskraven i personuppgiftslagen (tillsynsbeslut den 11 december 2009 i ärende dnr 1345-2009).

Ett annat ärende avser värderande omdömen om exempelvis elevers förmåga att kommunicera, samarbeta och vara kreativa. Sådana uppgifter är enligt Datainspektionen typiskt sett integritetskänsliga uppgifter nära kopplade till elevernas personliga förhållanden och privata sfär. De skriftliga instruktioner som lämnas för användning av fritextfält anses inte vara tillräckliga (tillsynsbeslut den 14 december 2009 i ärende dnr 1409-2009).

Datainspektionen bedömer i ett annat ärende att det behövs skriftliga instruktioner och riktlinjer för användning av fritextfält på webbplatsen Skolportalen för den dokumentation som sker i samband med utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen. Behandlingen av personuppgifterna anses inte uppfylla säkerhetskraven i personuppgiftslagen (tillsynsbeslut den 11 december 2009 i ärende dnr 1336-2009).

Datainspektionen har mottagit klagomål som rör skriftliga omdömen om elever i den webbaserade s.k. Projekt- och Omdömesbasen som används i Enköpings kommun. Ärendet avser skriftliga omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen,

som kan lämnas i en individuell utvecklingsplan. I det aktuella fallet fyller läraren i sju påståenden om varje elev. Påståendena gäller exempelvis elevens ansvarstagande och förhållningssätt till lärande i skolan samt relation till vuxna och kamrater. Exempel på bedömning är ”Du vågar säga ifrån när någon utsätts för kränkande ord och handling”, eller ”Du litar på din egen förmåga” och ”Du visar lust och engagemang i ditt lärande”. I det aktuella fallet görs bedömningen genom en tregradig skala; Ibland, Ofta eller Så gott som alltid. Den tregradiga skalan som används är enligt Datainspektionens bedömning inte formulerad på ett sådant sätt att den kan anses vara i strid med personuppgiftslagen. Uppgifterna bedöms också vara adekvata och relevanta med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Datainspektionen anser att det krävs skriftliga instruktioner till användarna om vilka uppgifter som är relevanta att lämna i fritextfälten. Instruktionerna bör exempelvis ange hur omdömen om eleverna ska formuleras och att kränkande omdömen inte är tillåtna. Det konstateras att det i kommunen från och med höstterminen 2009 finns instruktioner av detta slag. Det förutsätts att en uppföljning sker av att rutinerna tillämpas i verksamheterna. Åtgärder som vidtas ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av bland annat hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är. Enligt Datainspektionen är uppgifter som dokumenteras vid framtagande av individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen att anse som integritetskänsliga. Detsamma gäller andra uppgifter som rör utvecklingssamtal. Omdömen om elevens utveckling i övrigt, exempelvis påståenden om elevens ansvarstagande och förhållningssätt till lärande i skolan samt relation till vuxna och kamrater, är typiskt sett integritetskänsliga uppgifter som är nära kopplade till elevernas personliga förhållanden och privata sfär. Datainspektionen anser att sådana uppgifter får lämnas ut via Internet endast till identifierade användare vars identitet är säkerställd med en teknisk funktion som asymmetrisk kryptering, exempelvis e-legitimation, engångslösenord eller motsvarande. Den använda säkerhetslösningen anses otillräcklig (tillsynsbeslut den 3 maj 2010 i ärende dnr 986-2009).

3 Andra utredningar som rör bl.a. sekretess i skolan

3.1 Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan

Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan hade i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om sekretess i skolan, främst med avseende på den ökade dokumentationen som förekommer i skolan samt 1999 års skollagskommittés överväganden om elevhälsa. I betänkandet Sekretess i elevernas intresse – Dokumentation, samverkan och integritet i skolan (SOU 2003:103) redogörs för vad som från offentlighets- och sekretesssynpunkt gäller för den dokumentation om enskilda elever som förekommer i skolan. Det görs en bedömning av om dessa förhållanden bör föranleda nya eller ändrade sekretessregler samt vilka ändringar som behövs av sekretessreglerna i anledning av Skollagskommitténs förslag om elevhälsa. Utredningen behandlar också behovet av en särskild författningsreglering om behandling av personuppgifter i skolan och bedömer att det inte finns något behov av en särskild reglering utöver personuppgiftslagen.

I betänkandet redovisas utredningens slutsatser beträffande olika handlingars offentlighetsrättsliga status. Redovisningen avser dokument upprättade av skolan i elevvården, dokument upprättade av skolan avseende studier, skolans interna och externa skriftväxling samt övriga dokument, bl.a. elevarbeten. När det gäller dokument upprättade i skolan i elevvården redovisas protokoll och beslut i elevvårdsärenden, åtgärdsprogram, individuella handlingsplaner mot mobbing e.d., särskilda utredningar och tester i elevvården av social, psykologisk eller pedagogisk karaktär, dokumentation och beslut i disciplinärenden och personalens journaler och andra anteckningar om elever.

Det konstateras att nya arbetsformer som börjat tillämpas inom skolan och som bl.a. innebär ökade dokumentationskrav för uppföljning och utvärdering av elevhälsan sannolikt medför att fler känsliga uppgifter om elever kommer att hanteras av skolpersonal. Införandet av nya arbetsmetoder med mer individualiserad undervisning kommer sannolikt också att leda till ökad dokumentation om elever. Betydelsen av att skolpersonal på ett korrekt sätt kan hantera elevinformation, inte minst i fråga om offentlighet och sekretess, kommer därför att öka. Kartläggningen och analysen visar emellertid inte på sådana problem eller brister i sekretessregleringen att det finns behov av nya eller ändrade sekretessbestämmelser.

Vid övervägandena berörs särskilt behovet av en regleringsändring beträffande elevarbeten. Uppgifter i en handling som eleven framställt utan koppling till den elevvårdande verksamheten kan omfattas av sekretessregleringen endast om eleven direkt eller indirekt blir föremål för någon form av stödåtgärder. Det kunde finnas behov av att i undantagsfall kunna sekretessbelägga annars offentliga uppgifter. Eftersom stor restriktivitet skulle iakttas när man övervägde att införa nya sekretessbestämmelser och avsaknaden av en möjlighet inte påtalats som ett problem ansåg kommittén att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå en sådan bestämmelse.

En kartläggning och analys gjordes också av vilka begränsningar i samarbetet mellan skolans olika personalkategorier som sekretessregleringen kunde medföra. Enligt utredningens bedömning kan sekretess utgöra ett hinder i samarbetet mellan skolhälsovården och elevvården. Det föreslogs därför en sekretessbrytande bestämmelse om utlämnande av uppgifter från skolhälsovården till den övriga skolverksamheten.

I anledning av regeringens uttalanden om införande av individuella utvecklingsplaner (prop. 2001/02:14 och regeringens skrivelse 2001/02:188 Utbildning för kunskap och jämlikhet) uttalades följande. Med utgångspunkt i de uttalanden som gjorts var det rimligt att anta att många planer skulle innehålla information som inte uteslutande rörde studieresultat e.d. utan också avsåg det som utgjorde elevvård. En förutsättning för att syftet med de individuella utvecklingsplanerna skulle kunna uppnås var dessutom att det fanns en nära och aktiv samverkan mellan skola och hem. Den skriftliga informationen om en elev kunde därför bli omfattande. Mot denna bakgrund var det mycket viktigt att tydliggöra den betydelse sekretessregleringen hade för arbetet med individuella utvecklingsplaner.

Det var också angeläget att fastställa tydliga riktlinjer för utformningen av dessa, t.ex. genom utfärdande av allmänna råd.

3.2 Integritetsskyddskommittén

I Integritetsskyddskommitténs delbetänkande Skyddet för den personliga integriteten, kartläggning och analys (SOU 2007:22 s. 367 ff.) kartläggs och analyseras rättsområdet skola och skolhälsovård med avseende på integritetsskyddet och en övergripande bedömning görs enligt följande. Dokumentation om enskilda elever liksom tillgängligheten till denna dokumentation ökar i den ordinarie undervisningen. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om skolsekretessens avgränsning till uppgifter i den elevvårdande verksamheten är ändamålsenlig från integritetssynpunkt. Inom skola och skolhälsovård hanteras information om barn, vilken ofta följer barnet från dess tidigaste år till skoltidens slut. Informationen är i många fall nödvändig för att adekvata insatser ska kunna ges i god tid. Informationen måste också kunna användas av och utbytas mellan olika yrkeskategorier inom skolan. Samtidigt behöver det finnas tillräckliga skyddsregler som förhindrar att informationen missbrukas eller används mer än behövt eller på ett sådant sätt att den kan leda till förutfattade meningar om barnet. Kommittén hänvisade till ställningstagandet av Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan om att det inte behövdes någon särskild reglering utöver personuppgiftslagen. Det framhölls att den ökande dokumentationen inom skolans verksamhet och det faktum att uppgifter om elever i allt större utsträckning behandlas digitalt innebär att det blir enklare att samla in, sammanställa och sprida uppgifter om enskilda. Användningen av digitalt lagrade individuella utvecklingsplaner hade den senare tiden varit föremål för diskussioner. Meningen var att dessa planer inte skulle innehålla integritetskänslig information. Det gick dock inte att komma ifrån att när en så stor mängd uppgifter lagras om ett barn under hela dess tid inom skolväsendet uppkommer risker för otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Det ställer krav på regler om hur uppgifterna hanteras och vem som ska ha tillgång till dem så att en avvägning sker mellan behovet av personuppgiftsbehandling och skyddet för den personliga integriteten. Kommittén behandlade också den rätt varje barn utan åtskillnad ska ha enligt Barnkonventionen till likvärdigt skydd för sitt privat- och familjeliv (artiklarna 2 och 16). Man konstaterade att barn i

fristående skolor hade ett bättre skydd för sin personliga integritet än i det offentliga skolväsendet, eftersom fristående skolor till skillnad från kommunala skolor inte hade en skyldighet att lämna ut uppgifter som inte omfattades av sekretess. I den vanliga skolverksamheten förekom regelmässigt uppgifter som kunde vara känsliga för enskilda elever men som på grund av offentlighetsprincipen måste lämnas ut även om det var till men för barnet. Som exempel nämndes individuella utvecklingsplaner och uppsatser. Barn i en fristående skola hade i det avseendet ett bättre skydd för sin personliga integritet än barn i offentliga skolor, vilket inte synes vara förenligt med Barnkonventionen.

3.3 Utredningen om utsatta barn i skolan

Utredningens uppdrag var att kartlägga och analysera hur kommunala och fristående huvudmän inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet samt elevhälsan arbetar med barn som far illa eller riskera att fara illa. Vidare skulle utredningen kartlägga och analysera hur samverkan fungerar mellan och inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet å ena sidan och med andra samhällsaktörer å andra sidan kring de barn och elever utredningen avsåg. Det skulle klargöras vilket ansvar förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet har för förebyggande insatser och klargöras gränsdragningen mot andra aktörer. En kommunstudie utgjorde utredningens huvudsakliga empiriska grund för analysen av verksamheternas arbets sätt. Analysen av samverkan vilade huvudsakligen på material från Skolverkets regeringsuppdrag om samverkan. Därutöver hade forskare utfört en fördjupad utvärdering kring samverkan och en kunskapsöversikt om förskolans arbete med barn tillhörande utredningens målgrupp. I slutbetänkandet Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning (SOU 2010:95) lämnades förslag enligt följande.

Utredningens slutsats var att mer stöd behövdes för en korrekt tillämpning av gällande regler och att tillämpningen av 1985 års skollag avseende barn och elever i behov av särskilt stöd brister när det gäller att garantera likvärdig utbildning. Utredningen föreslog att Skolverket, Socialstyrelsen och Skolinspektionen ges ett gemensamt uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera om tillämpningen av gällande sekretessregler utgör ett hinder för samverkan mellan förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet och socialtjänst och hälso- och sjukvård samt lämna förslag till lösningar. Utredaren

hade mött många inom förskola, skola och elevhälsa som uttryckt misstro mot hur andra verksamheter tillämpar sekretesslagstiftningen inom sina respektive områden vid samverkan. Uppfattningen kunde i många fall säkert grunda sig på missförstånd om t.ex. vilket uppdrag socialtjänsten eller barn- och ungdomspsykiatrien har samt vilka gränser som sekretesslagstiftningen sätter för möjligheten att samverka och lämna ut uppgifter. Särskilt borde undersökas hur möjligheten till menprövning som finns i sekretessregler tillämpas och om samtycke från den enskilde efterfrågas för att möjliggöra ett utlämnade av uppgifter som annars inte hade fått lämnas ut.

Vidare måste övergångar utformas så att det stödjer elevens fortsatta lärande. Huvudmännen behöver se till att rutiner för övergångar utarbetas och utformas på ett ändamålsenligt sätt i syfte att stödja detta. Övergångar inom och mellan olika skolformer för barn och elever i behov av särskilt stöd kan innebära en risk för att viktig pedagogisk information går förlorad. Uppgifter i ett åtgärdsprogram är oftast skyddade av sekretess. När utredningen intervjuade verksamma i kommunstudien i fråga om sekretesslagstiftningen utgör något hinder eller problem i arbetet varierade svaren. En majoritet ansåg att sekretesslagstiftningen inte var ett hinder eftersom skolan ofta fick samtycke av elevens föräldrar att lämna ut nödvändig information vid övergångar mellan skolor. Andra pekade på problem och att det fanns föräldrar som inte ville lämna sitt samtycke. Många gånger berodde det på att föräldrarna ville att deras barn skulle få komma till en ny skola utan att vara belastad av tidigare dokumentation. Det framhölls att elevhälsan borde kunna utnyttjas i arbetet med att försöka motivera föräldrar till att lämna samtycke till att dokumentationen överlämnas. Slutsatsen när det gäller övergångar och eventuella sekretessproblem var att den starkaste framgångsfaktorn var att åstadkomma ett förtroendefullt samarbete mellan skolan och föräldrarna. Ett sådant byggdes upp genom ömsesidig respekt och ömsesidigt förtroende samt en tilltro till att skolans dokumentation var professionell och innehöll relevant information för elevens fortsatta lärande. Det konstaterades att det fanns problem med bristande professionell standard i dokumentationen av elever. Lärare efterfrågade inte dokumentation om en elev eftersom den professionella nivån uppfattades vara för låg. Det kunde finnas brister i relevansen i innehållet eller ofullständigheter som gav tolkningsproblem. Det framhölls att det var viktigt att dokumentationen i skolan höll en hög professionell nivå både för att föräldrar skulle vara positiva till att den överlämnades och för att den skola som tog

emot en elev skulle vara intresserad av att ta emot och även efterfråga informationen.

Utredningen konstaterade att införandet av elevhälsan i skollagen bl.a. borde föranleda tydliga ställningstaganden när det gällde ansvarsfördelningen mellan Skolverket, Socialstyrelsen och Skolinspektionen. Skolverket måste ges förutsättningar och mandat för rollen som sektoransvarig myndighet med samordningsansvar för den samlade elevhälsan. Det fanns behov av en satsning för ökad kunskap om värdet av tidiga insatser. Det var särskilt angeläget att elevhälsans roll och betydelsen av samverkan mellan skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst blev belysta. På området vetenskap och beprövad erfarenhet gjordes bedömningen att åtgärder behövdes för att stärka forskning om barn och elever i behov av särskilt stöd och i utsatta situationer. Förutsättningarna för att bedriva forskning inom området behövde utvecklas och förstärkas. Detta gällde särskilt tillgången till individdata. Utredningen föreslog att Skolverket skulle få i uppdrag att följa upp och utvärdera rektorsutbildningen. Särskilt borde undersökas om utbildningen gav tillräcklig kunskap om de regler som styr arbetet med barn och elever med sammanstatta behov och samverkansskyldigheten beträffande barn och elever som far illa eller riskerar att fara illa och därmed sammanhängande sekretesslagstiftning.

3.4 Betygsprövningsutredningen

Utredningen har överlämnat betänkandet Riktiga betyg är bättre än höga betyg, Förslag till omprövning av betyg (SOU 2010:96). Utredningen skulle utreda och föreslå hur en rätt för elever att få sina betyg omprövade kunde införas inom skolväsendet för barn, ungdom och vuxna där betyg sätts. Uppdraget avsåg såväl offentlig som fristående verksamhet. Utredningen konstaterade att lärares bedömning och betygssättning måste bygga på att denne dels har ett underlag som visade på elevens kunskande, dels hade gjort en korrekt tolkning av kunskapskraven i kursplanerna. Lärares samlade underlag från undervisningen med exempel på elevens visade prestationer och lärares egen dokumentation av elevens kunskaper utgjorde lärares betygsunderlag. Lärares bedömning och betygssättning skulle grunda sig på en allsidig och saklig granskning av elevens visade kunskaper. Svensk och internationell forskning visade att lärares bedömnings- och betygssättningspraxis var en komplex process. Inte bara elevers

kunskaper vägdes in i betyget, utan även elevens personliga egenskaper. Lärarens värderingar, föreställningar och syn på kunskap, konkurrens mellan skolor och elevsammansättningen var exempel på faktorer som faktiskt kunde påverka lärarnas betygssättningspraktik. En omprövning av betyg förutsatte dokumentation av elevens kunskaper. Underlaget borde på ett så representativt sätt som möjligt visa vad eleven kunde. Det fanns inte tillräckligt tydliga krav på att lärare skulle dokumentera elevernas kunskapsutveckling även om det indirekt förutsattes att så skedde. Utredningen föreslog därför att det i skollagen skulle införas en bestämmelse om lärares skyldighet att dokumentera elevers kunskaper, som har betydelse för betygssättningen.

Enligt utredningens bedömning fanns det skäl att ge lärare stöd och information om hur kunskapsdokumentationen kunde utvecklas och förbättras. Det föreslogs att regeringen eller den myndigheten som regeringen bestämmer ska kunna utfärda föreskrifter om dokumentation för betygssättning. Dokumentationen och andra handlingar som ingick i betygsunderlaget skulle sparas i minst sex månader från den dag betyget sattes. För att stärka elevens rättsäkerhet föreslog utredningen att en elev som inte får sitt betyg ändrat av läraren ska kunna få betyget omprövat av rektor. Enligt 29 kap. 12 § SkoL har den som fyllt 16 år rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt skollagen. Utredningen föreslog att omprövning av ett betyg ska begäras av den elev betyget gäller. Även en minderårig elev ska ha rätt att begära omprövning av ett betyg. Begäran om omprövning ska enligt huvudregeln ske skriftligt. I begäran ska anges vilket betyg begäran avser, vilken ändring eleven begär och skälen för begäran.

I betänkandet sammanställdes vad som kommit fram i forskning och genom andra utvärderingar om hur lärare bedömer och dokumenterar elevers kunskaper. Utvärderingen av elevens lärande behövde inte nödvändigtvis ske med jämna intervall. Det kunde finnas perioder där utvärderingen av elevens lärande var mer eller mindre intensivt. Elevens lärande och visandet av inhämtade kunskaper var inte åtskilt. Lärarens mer systematiska utvärderingar borde dock ske så att eleven vid flera tillfällen och på olika sätt fick visa vad denne kunde. Resultatet av lärandet, dvs. de inhämtade kunskaperna, kunde visas som provresultat, i utförda arbeten, laborationer, muntliga redovisningar etc. Lärares samlade bedömningar skedde som regel vid några tillfällen t.ex. när en individuell utvecklingsplan skulle utformas och vid slutet av terminen eller kursen. Enligt utredningens

bedömning varierade det hur lärarens dokumentation av elevens kunskaper skedde, både i omfattning och på vilket sätt. En omprövning av ett betyg krävde att lärarens dokumentation var bevarad och att den innehöll tillräcklig information för betygssättning. En omprövning kunde också göras utifrån elevens ursprungliga presentationer, dvs. elevens visade kunskaper i original, för att inte endast förlita sig på lärarens bedömningar. Det krävde att representativa exempel på prestationer fanns bevarade. Dessa kunde utgöra ett omfattande material eller specificeras så att ett mindre antal belägg samlades till grund för betygssättningen i form av en betygsportfolio.

Utredningen bedömde att förslaget att införa en bestämmelse i skollagen om lärares dokumentationsskyldighet och en möjlighet till omprövning av rektorn kunde leda till en ökad dokumentation i skolan. Från utredningens expert- och referensgrupp uttrycktes en oro över att en ökad dokumentation i skolan också innebar att fler handlingar och uppgifter om elevers kunskapsutveckling och bedömning av elever blev offentliga. Uppgifterna kunde därmed komma att spridas bl.a. till medierna och genom Internet. Det var därför enligt utredningen önskvärt med en bedömning av om även detta dokumentationskrav kunde medföra ett behov av en utökad sekretess och tystnadsplikt inom skolväsendet.

3.5 Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.

Utredningen hade i uppdrag att föreslå hur en skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen kan utformas. Bakgrunden till uppdraget var att det inom skolväsendet och m.fl. verksamheter inte finns en motsvarighet till den lagstadgade skyldigheten inom andra samhällsområden för personal att rapportera eller anmäla missförhållanden i sin verksamhet. En sådan skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skulle kunna bidra till att barn eller elevers intressen bättre togs 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, kunde en anmälningsskyldighet dessutom leda till att denna får bättre underlag för sin verksamhetstillsyn.

I betänkandet Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa (SOU 2011:33) gjorde utredningen följande bedömningar.

Enligt utredningen var syftet med att införa en anmälningsskyldighet i första hand att snabbare än i dag kunna uppmärksamma och åtgärda brister som berör barn eller elever som deltar i verksamheten eller utbildningen. Det skulle också tydliggöra huvudmannens ansvar för att utbildningar och verksamheter genomförs enligt de bestämmelser som finns i skollagen och andra författningar. Genom anmälningsskyldigheten skulle huvudmannen få en ökad möjlighet att förebygga och förhindra att ett missförhållande uppstår eller upprepas. En anmälningsskyldighet kunde också bidra till ett ökat underlag för Skolinspektionen respektive kommunens tillsyn.

Ett missförhållande skulle avse avvikelser från skollagen eller andra författningar som gäller för utbildningen eller verksamheten och som riskerade barns eller elevers hälsa, säkerhet eller möjlighet att utifrån sina förutsättningar utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens eller verksamhetens mål. Ett missförhållande kunde förekomma i alla delar av utbildningen eller verksamheten och kunde beröra ett barn eller en elev såväl som grupper av barn eller elever. Anmälningsskyldigheten skulle omfatta utbildningar inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Andra sätt att fullgöra skolplikten enligt 24 kap. 23–25 §§ Skoll skulle undantas från anmälningsskyldigheten.

Mot bakgrund av hur lex Sarah och lex Maria är utformade, föreslog utredningen att anmälningsskyldigheten för missförhållanden inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet delades upp i en rapporteringsskyldighet inom utbildningen eller verksamheten och en anmälningsskyldighet för allvarliga missförhållanden till tillsynsmyndigheten. Rapporteringsskyldigheten omfattade dem som fullgör uppgifter i en förskole- eller skolenhet eller i annan verksamhet inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Förskolechefer och rektorer skulle undantas från rapporteringsskyldigheten. Skyldigheten att rapportera inträdde när den som omfattades av skyldigheten uppmärksammade eller fick kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande i sin verksamhet. Rapporten skulle lämnas till den som ansvarade för enheten eller verksamheten.

När det gäller hanteringen av rapporterna föreslogs följande. Huvudmannen hade ansvar för att det fanns skriftliga rutiner för

utformningen och hanteringen av en rapport. Det föreslogs att Skolinspektionen fick i uppdrag att utfärda allmänna råd om utformning och innehåll i rapporter, utredning och dokumentation. Mottagaren av en rapport var skyldig att informera huvudmannen för utbildningen eller verksamheten om att ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande hade rapporterats. Mottagaren var också ansvarig för att utan dröjsmål utreda, dokumentera och avhjälpa ett rapporterat missförhållande. Barn och elever som berördes av ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande hade rätt att uttrycka sin åsikt i utredningen. Deras åsikter skulle tillmätas betydelse i valet av åtgärder för att avhjälpa ett missförhållande.

Beträffande skyldighet att anmäla ett allvarligt missförhållande angavs följande. Om rapporten och utredningen visade på ett allvarligt missförhållande var huvudmannen för utbildningen eller verksamheten skyldig att anmäla det till den myndighet, Skolinspektionen eller en kommun, som har tillsyn över utbildningen eller verksamheten. Enligt förslaget definierades ett allvarligt missförhållande som en avvikelse från skollagen eller andra författningar som gällde för utbildningen eller verksamheten och som innebar ett allvarligt hot mot eller medförde 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 skulle göras utan dröjsmål. Utredningen skulle ges in tillsammans med anmälan eller snarast därefter. Den behövde dock inte vara avslutad och missförhållandet behövde inte vara avhjälpt.

Enligt direktiven skulle utredningen redogöra för hur det förfarande som föreslogs gälla för en anmälningsskyldighet förhöll sig till gällande bestämmelser om sekretess och behandling av personuppgifter, och om behov fanns föreslå förändringar i denna reglering. Enligt utredningens bedömning i denna del 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 menade dock att det är tveksamt om uppgifterna i en rapport eller en utredning om ett missförhållande omfattas av sekretess enligt 23 kap. 2 och 5 §§ OSL. Enligt utredningen borde sekretesskyddet enligt dessa lagrum omfatta också uppgifter i en rapport eller en utredning om ett missförhållande. Frågan borde enligt utredningen lämpligen övervägas i den

pågående översynen av sekretesslagstiftningen inom skolväsendet och andra utbildningsformer och verksamheter.

3.6 Nationella lärlingskommittén

Nationella lärlingskommittén tillsattes 2008 och ska vara ett rådgivande organ till försöksverksamheten med gymnasial lärlingsutbildning. Kommittén beräknas slutföra sitt arbete den 1 november 2011. Lärlingsutbildningen kommer därefter successivt att permanentas inom ramen för den nya gymnasieskolan. Utredningen har lämnat delbetänkandena Gymnasial lärlingsutbildning – Hur blev det? erfarenheter från första försöksåret (SOU 2009:85) och Gymnasial lärlingsutbildning – Utbildning för jobb, Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning (SOU 2010:75). I det senaste betänkandet berörs skolans och arbetslivets gemensamma ansvar för elevernas utveckling och lärande samt redogörs för frågor som behandlas i de s.k. lärlingsråden (enligt förordningen [2007:1349] om försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning ska lärlingsråd finnas för varje försöksverksamhet med gymnasial lärlingsutbildning) och hur elevfrågor av mer individuell karaktär hanteras. Inga sekretessfrågor berörs.

3.7 Gymnasiesärskoleutredningen

I betänkandet Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning (SOU 2011:8) redogörs för dagens gymnasiesärskola. Det konstateras att andelen elever i gymnasiesärskolan har ökat kraftigt sedan början av 1990-talet, från ca 0,9 procent av en årskull läsåret 1992/1993 till ca 1,8 procent läsåret 2009/2010. Elevökningen är större än för den obligatoriska särskolan. Den höga andelen etableras dock redan under elevens senare år i den obligatoriska särskolan. Beslutet att gå över till särskolan fattas således många gånger innan eleven börjar i gymnasiesärskolan. Variationen mellan kommunerna är stor dels när det gäller hur stor andel av kommunens ungdomar som är inskrivna i gymnasiesärskolan, dels hur detta har utvecklats över tid.

När det gäller rätten till gymnasiesärskola föreslås att det tydligt ska framgå av bestämmelserna att rätten att alltid tas emot i gymnasiesärskolan för en elev som har gått ut grundsärskolan ska gälla

endast under förutsättning att eleven tillhör målgruppen för sarskolan, dvs. har en utvecklingsstörning eller har fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom. Personalen i grundsarskolan och gymnasiesarskolan föreslås dessutom vara skyldig att anmäla till rektorn om det finns indikationer på att en elev inte tillhör målgruppen för grundsarskolan eller gymnasiesarskolan. Rektorn ska i så fall vara skyldig att anmäla detta till elevens hemkommun som ska vara skyldig att skyndsamt utreda frågan. Om utredningen visar att eleven inte tillhör målgruppen för grundsarskolan eller gymnasiesarskolan ska eleven omplaceras till grundskolan respektive gymnasieskolan. Elever ska söka till gymnasiesarskolans nationella program på sätt som motsvarar vad som gäller för elever som söker till gymnasieskolan och också gymnasiesarskolans träningsprogram ska vara sökbart. Om antalet platser på ett nationellt program är färre än antalet sökande ska företräde ges utifrån en bedömning av elevernas förutsättningar för utbildningen. En elev som ansökt till träningsprogram ska enligt förslaget tas emot på ett sådant om hemkommunen bedömer att eleven inte kan följa undervisningen på ett nationellt program. Enligt skollagen ansvarar hemkommunen för att elever från grundsarskolan erbjuds yrkesintroduktion och individuellt alternativ i gymnasieskolan om de önskar sådan utbildning och kommunen bedömer att de har förutsättningar att klara utbildningen.

Utredningen föreslår att hemkommunen ska ansvara för att elever från grundsarskolan ska erbjudas yrkesintroduktion och individuellt alternativ oberoende av om kommunen bedömer att de har förutsättningar att klara utbildningen. Elever som tillhör gymnasiesarskolan ska också kunna tas emot på gymnasieskolans språkintrouktion. Elever som tillhör målgruppen för gymnasiesarskolan ska kunna göra informerade val av program och inriktningar i den framtida gymnasiesarskolan, på samma sätt som elever kan göra till gymnasieskolan. För en elev som ska söka till gymnasiesarskolan måste det vara möjligt att bli mottagen i en annan kommuns gymnasiesarskola, t.ex. om utbildningen inte erbjuds i hemkommunen eller inom samverkansområdet. Eleven måste också ha möjlighet att söka sig till en fristående gymnasiesarskola. Det föreslås därför att reglerna om mottagande till en offentlig huvudmans gymnasiesarskola ska motsvara dem för gymnasieskolan. Förslag lämnas om vilka elever som en offentlig huvudman ska ta emot i första respektive andra hand.

För elever som inte kan följa undervisningen på ett nationellt program föreslås att det ska finnas ett träningsprogram. För gymnasiesärskolans träningsprogram ska skollagens bestämmelser om mottagande ersättas med bestämmelsen att en offentlig huvudman får ta emot en elev från en annan kommun på träningsprogram i sin gymnasiesärskola, förutsatt att hemkommunen bedömt att eleven inte kan följa undervisningen på ett nationellt program och att kommunerna är överens om ersättningen för utbildningen.

En kommuns eller ett landstings beslut om mottagande i gymnasiesärskolan ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd när det gäller mottagandet i första hand. Även en enskilds huvudmans beslut om mottagande i fristående gymnasiesärskola ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

3.8 Utredningen om flexibel specialskola

Utredningen om en flexibel specialskola hade i uppdrag att utreda och föreslå hur en flexibel specialskola ska kunna införas. I delbetänkandet Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp (SOU 2011:30) föreslås följande. En elev i grundskolan eller grundsärskolan som tillhör specialskolans målgrupp ska ha rätt att få sin utbildning delvis inom specialskolan. En elev i specialskolan ska också ha rätt att få sin utbildning delvis i grundskolan eller grundsärskolan. Frågan om en elev tillhör specialskolans målgrupp ska prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten i frågan om en elev tillhör specialskolans målgrupp ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Deltidsutbildningen får avbrytas på initiativ av huvudmännen om det finns särskilda skäl till det. Ett beslut om att avbryta deltidstudien ska fattas av Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning. Även detta beslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Elevens lärare vid de skilda skolenheterna ska samråda inför utvecklingssamtal och om innehållet i elevens individuella utvecklingsplan. Rektorerna vid de olika skolenheterna ska samråda inför en eventuell utredning om särskilt stöd. Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning ska pröva frågan om en elev i specialskolan ska läsa enligt grundsärskolans kursplaner. Ett sådant beslut ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk,

psykologisk, medicinsk och social bedömning. Beslutet ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Betänkandet har remitterats och synpunkter ska lämnas senast den 31 augusti 2011.

I utredningens uppdrag ingår också att se över ansvarsfördelningen för och finansiering av gymnasieutbildning för vissa elever med funktionsnedsättning, bl.a. Rh-anpassad utbildning. Uppdraget i denna del ska redovisas senast den 30 mars 2012. Specialpedagogiska skolmyndigheten har haft regeringens uppdrag (U2009/7489/G) att bl.a. kartlägga och analysera de anordnande kommunernas förutsättningar att kunna bedriva verksamheten på ett för eleverna ändamålsenligt sätt. Myndigheten konstaterar i sin uppdragsredovisning att den författningsmässiga regleringen inom området riksgymnasieverksamhet för elever med funktionsnedsättning varken är enhetlig eller tillräckligt tydlig. Bland annat skiljer sig reglerna för antagning åt mellan utbildningarna. I uppdraget ingår att göra en översyn av regelverket och lämna författningsförslag när det gäller riksrekryterande utbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar samt att lämna förslag till hur antagning av elever i de aktuella elevgrupperna ska regleras.

3.9 Polisorganisationskommittén

En parlamentarisk kommitté, Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09), tillsattes den 8 juli 2010 för att utreda och ta ställning till behovet av att ändra polisens organisation (dir. 2010:75). I kommitténs uppdrag ingår att lämna förslag som ger polisen organisatoriska förutsättningar för ett effektivt samarbete med övriga rättsväsendet, statliga myndigheter, kommuner m.fl. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2012.

Utredningen har i anledning av den analys som ska göras av konsekvenserna av att sekretessen för uppgifter om enskilda personliga förhållanden i skolans elevvårdande verksamhet generellt ändras till att gälla med ett omvänt skaderekvisit haft samrådskontakter med kommitténs sekretariat. Vid dessa kontakter har lämnats synpunkter och upplysningar enligt följande. En framgångsfaktor för att bedriva ett effektivt brottförebyggande arbete är en väl fungerande samverkan på lokal nivå mellan polisen och kommunen. Denna lokala samverkan har utvecklats under den senaste åren bl.a. genom de samverkansöverenskommelser som tecknats mellan polisen

och kommunerna. Skolan och socialtjänsten är centrala samverkansaktörer för polisen. I vissa lägen uppstår ett behov av att diskutera problem avseende ungdomsgång eller enskilda individer i inte endast allmänna ordalag. Sådana diskussioner kan beröra uppgifter för vilka det gäller sekretess. En förstärkt och utökat sekretessområde i skolan skulle mot denna bakgrund kunna få negativa konsekvenser för den samverkan som finns i det brottsförebyggande arbetet. Avsikten är att skolan ska ha en central roll i det brottsförebyggande arbetet. Barn och ungdomar tillbringar en stor del av sin tid i skolan. Såväl lärare som annan skolpersonal kan på ett tidigt stadium identifiera individuella och andra problem i form av t.ex. mobbning, våldshandlingar eller skadegörelse.

3.10 Övrigt

Bland annan utredningsverksamhet m.m. som kan komma att påverkas av en ändrad sekretess inom skolväsendet kan i detta sammanhang nämnas följande. I betänkandet Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp (SOU 2010:15) av Utredningen mot kriminella grupperingar föreslogs att sociala insatsgrupper med socialtjänst, polis och skola skulle bildas på lokal nivå. Det föreslogs också lättnader i socialtjänstsekretessen beträffande unga i brottsförebyggande syfte. I betänkandet framhölls skolans ansvar för att ge stöd till elever med särskilda behov och för elevers frånvaro. I det brottsförebyggande arbetet bedömdes det vara av central betydelse att förhindra att elever hoppade av skolan.

Regeringen har den 3 mars 2011 i en ny stor satsning mot ungdomsbrott gett Rikspolisstyrelsen i uppdrag att initiera en pilotverksamhet med sociala insatsgrupper för unga som riskerar att bli kriminella. Pilotverksamheten ska bedrivas i minst sex och högst tolv kommuner och vara inriktade på unga i åldern 15–25 år. Rikspolisstyrelsen ska vid genomförandet av pilotverksamheten samråda med Socialstyrelsen, Statens skolverk, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Ungdomsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och de övriga berörda myndigheter som Rikspolisstyrelsen finner angelägna att knyta till projektet. En central uppgift för insatsgrupperna blir att identifiera de unga som är i riskzonen. Insatsgruppernas insatser ska sedan koncentreras runt de ungdomar som identifierats. Arbetet ska gå ut på att stärka hela

det sociala skyddsnätet kring den unge i skola, arbete och under fritiden.

Socialstyrelsen ska efter samråd med Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter utveckla en riskbedömningsmanual för att bättre kunna identifiera vilka unga som löper risk att rekryteras till kriminella nätverk eller som vill hoppa av ett kriminellt nätverk och ta fram en vägledning för vilka stödinsatser som bör gälla för de unga som ingår i de sociala insatsgruppernas arbete. Utgångspunkten för deltagande kommuner är att socialtjänsten ska vara sammanhållande kontaktpunkt. Pilotverksamheten har inletts den 15 juni 2011. Rikspolisstyrelsen ska se till att en oberoende utvärdering av projektet påbörjas parallellt med att projektet inleds. Slutredovisningen ska innehålla en utvärdering av projektet, som ska inriktas på att identifiera de faktorer som är viktiga för ett effektivt och sammanhållet arbete med unga som riskerar att utveckla en kriminell livsstil. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 oktober 2013.

4 Allmänt om skriftlig dokumentation i skolan

4.1 Inledning

Att dokumentationen om enskilda elever i den ordinarie undervisningen, liksom tillgängligheten till denna dokumentation ökar, innebär en risk ur integritetssynpunkt. När kraven på skolan att i olika sammanhang upprätta skriftlig dokumentation om elevers skolsituation i direktiven anges ha ökat de senaste åren, nämns åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner särskilt. En skyldighet att dokumentera finns också vid disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. Skoll. Dokumentationskrav behöver inte vara uttryckliga, utan kan också bli en följd av en föreskriven anmälningskyldighet, som vid frånvaro eller när skolpersonal får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling. Den utredningsskyldighet som föreskrivs inför mottagande i grundskolan, gymnasieskolan och specialskolan innebär också en utökad dokumentation.

I uppdraget ingår att föreslå nya sekretessbestämmelser för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner. Utredningens överväganden i den delen redovisas i avsnitt 7.2. Överväganden beträffande behovet av nya sekretessbestämmelser i övrigt i anledning av den ökade dokumentationen finns i kapitel 10 och beträffande uppgifter i ärenden om mottagande i specialskolan i avsnitt 15.10.

4.2 Dokumentationsskyldighet enligt skollagstiftningen och förvaltningslagen

Det finns utöver åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner, för vilka kommer redogöras i följande avsnitt, också andra dokumentationskrav i skollagen. Kraven på dokumentation skiljer sig åt mellan de olika skolformerna. Bestämmelserna om åtgärdsprogram gäller inte i förskolan och en särskild bestämmelse om individuell utvecklingsplan saknas. Bestämmelsen i 8 kap. 9 § SkolL om särskilt stöd till barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling innebär dock också att uppgifter om ett barn dokumenteras. I förskolan används vidare pedagogisk dokumentation och portfolio för att visa lärprocesser och barns utveckling. I fritidshemmet gäller bestämmelserna om åtgärdsprogram, men där emot finns det inte någon särskild bestämmelse om individuell utvecklingsplan. I förskoleklassen och i gymnasieskolan gäller bestämmelserna om åtgärdsprogram, men också där saknas särskilda bestämmelser om individuell utvecklingsplan.

Bestämmelserna om skriftlig varning enligt 5 kap. 11 § SkolL innebär en dokumentationsskyldighet. Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan vid upprepade tillfällen stört ordningen eller uppträtt olämpligt eller om eleven gjort sig skyldig till en allvarigare förseelse, ska en utredning ske. Rektor får efter en sådan utredning besluta att tilldela eleven en skriftlig varning. Vad som kommit fram och bestämts i samtal med en elev om vilka konsekvenser som elevens uppträdande kan få, om han eller hon inte ändrar sitt beteende, ska dokumenteras (prop. 2009/10:65 s. 684). Krav på skriftlig dokumentation finns också enligt 5 kap. 24 § SkolL när det gäller disciplinära och andra särskilda åtgärder.

Vidare ska betyg utfärdas skriftligt (3 kap. 18 § SkolL). I skolförordningen (2011:185) finns kompletterande föreskrifter om betygs-katalog och om utfärdande av betygsdokument (6 kap. 5–11 §§ skolförordningen). Även för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns bestämmelser om betygs-katalog (8 kap. 8 § och 13 kap. 23 § gymnasieförordningen[2010:2039]). För nationella program i gymnasieskolan finns bestämmelser om examensbevis och studiebevis (8 kap. 12 § gymnasieförordningen) och för introduktionsprogram bestämmelser om skriftlig bedömning och gymnasieintyg (8 kap. 20 och 21 §§ gymnasieförordningen).

Även utan uttryckliga bestämmelser om skriftlig dokumentation, kan det med flera av de åtgärder som enligt skollagstiftningen ska vidtas avseende enskilda elever i praktiken ändå följa vissa dokumentationskrav. Så är fallet med den anmälningsskyldighet som gäller om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås och den utredning som ska följa enligt 3 kap. 8 § SkolL. Även bestämmelserna om anmälningsskyldighet vid frånvaro (4 kap. 8 § skolförordningen och 12 kap. 1 § gymnasieförordningen) innebär krav på dokumentation. Den utredningsskyldighet som föreskrivs inför beslut om mottagande i grundskolan, gymnasieskolan och specialskolan innebär också krav på en utökad dokumentation (7 kap. 5 och 6 §§ och 18 kap. 8 § SkolL) av känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Detsamma gäller bestämmelserna om skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling (6 kap. 10 § SkolL). Bevisbörderegeln i 6 kap. 14 § SkolL medför att skolhuvudmannen har ett särskilt intresse av att dokumentera för att visa att kränkande behandling eller repressalier inte förekommit.

Med införandet av den nya skollagen har tillkommit nya beslutsformer. Ärendehandläggningen kommer att öka, vilket får betydelse för dokumentationen. I skolmyndigheter bedrivs både verksamhet som utgör *ärendehandläggning* och verksamhet som utgör *faktiskt handlande*. Gränsen mellan dessa olika typer av verksamheter är ofta flytande. Förenklat kan ärendehandläggning skiljas från faktiskt handlande genom att den förra avser myndighetens beslutande verksamhet (Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2010 s. 38). När det gäller ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild enligt skollagen hos kommun, landsting eller enskild huvudman är 15 § förvaltningslagen (1986:223) om anteckningsskyldighet tillämplig (29 kap. 10 § SkolL). Av bestämmelsen följer att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende ska antecknas. Betygssättningen är uttryckligen undantagen från tillämpningen av bestämmelserna om handläggning. För handläggning i samband med betygssättning finns särskilda bestämmelser i 3 kap. SkolL och respektive skolförordning. Som framgår av avsnitt 3.4 föreslår Betygsprövningsutredningen att det i skollagen införs en bestämmelse om lärares skyldighet att dokumentera elevers kunskaper, som har betydelse för betygssättningen. I underlaget för den föreslagna omprövningen ska det också finnas representativa elev-

arbeten. Andra dokument av intresse ur sekretessynpunkt är elevarbeten.

Skolläkare, skolsköterskor och psykologer bedriver sin verksamhet inom ramen för två skilda regelverk, nämligen skollagstiftningen och lagstiftningen om hälso- och sjukvård. När det gäller hälso- och sjukvården finns krav på såväl journalföring som annan typ av dokumentation (3 kap. 1 § patientdatalagen [2008:355]).

4.3 Åtgärdsprogram

4.3.1 Bakgrund

Enligt lagstiftningen före den 1 juli 2011 fanns bestämmelser om åtgärdsprogram i skolformsförordningarna. Genom ändringar av bestämmelserna senast den 1 juli 2006 skärptes huvudmännens utredningsansvar och vad som skulle framgå av åtgärdsprogrammet förtydligades. Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, elevens vårdnadshavare eller på annat sätt framkom att en elev kunde ha behov av särskilt stöd, skulle rektor se till att behovet utreddes. Om utredningen visade att särskilt stöd behövdes skulle ett åtgärdsprogram utarbetas. Av åtgärdsprogram skulle framgå vilka behov som fanns och hur de skulle tillgodoses samt hur åtgärderna skulle följas upp och utvärderas. När åtgärdsprogram utarbetades skulle eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta. Samma bestämmelser gällde för grundskolan, sameskolan, specialskolan, särskolan, gymnasieskolan och fristående skolor (5 kap. 1 § tredje och fjärde styckena grundskoleförordningen [1994:1194], 6 kap. 1 § specialskoleförordningen [1995:401], 5 kap. 1 § särskoleförordningen [1995:206], 8 kap. 1 a § gymnasieförordningen [1992:394], 8 kap. 1 a § gymnasiesärskoleförordningen [1994:741] samt 1 a kap. 5 a § och 2 kap. 7 a § förordningen om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet [1996:1206]).

4.3.2 Skolverkets allmänna råd för arbetet med åtgärdsprogram, SKOLFS 2008:25

I de allmänna råden för arbetet med åtgärdsprogram behandlas frågor om åtgärdsprogramms innehåll och sekretess. Från dessa allmänna råd har inhämtats följande.

Skolhälsovården kan bidra i utredningen om en elevs förutsättningar att följa undervisningen. Under förutsättning att skolhälsovården får vårdnadshavarnas medgivande, kan den skolpersonal som behöver ha information om känsliga uppgifter för att utföra sitt arbete ta del av dessa. Andra som kan bidra till utredningen om en elev behöver särskilt stöd i skolan är t.ex. habiliteringen, barn- och ungdomspsykiatrien och socialtjänsten. Dessa verksamheter kan efter vårdnadshavarens medgivande informera skolan om en elevs situation.

En utredning om en elevs behov av särskilt stöd innehåller uppgifter som till sin natur är att hänföra till skolans elevvårdande verksamhet. Rutiner för hur utredningarna dokumenteras och förvaras ska därför finnas. Det finns skäl att skilja skolans utredning från åtgärdsprogrammet, eftersom en åtskillnad minimerar risken att integritetskänsliga uppgifter om eleven sprids.

Elever byter lärare och många gånger också skola under sin skoltid. För elever som har svårigheter i sin skolsituation är det särskilt angeläget att byten och övergångar fungerar. Ett väl utformat åtgärdsprogram är betydelsefullt för att vidarebefordra information om eventuella stödbehov och om vilka tidigare åtgärder som har visat sig framgångsrika. Samtidigt finns det skäl att noga överväga vilken information som är relevant för den skola som tar emot en elev. Om en elev byter till en skola i en annan kommun kan information som innehåller känsliga uppgifter om elevens personliga förhållanden lämnas över om vårdnadshavaren lämnat sitt samtycke. I annat fall får uppgifter lämnas ut först efter det att skolan gjort en bedömning av om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vid skolbyte till en fristående skola måste vårdnadshavarna lämna sitt samtycke för att känsliga uppgifter ska kunna lämnas ut.

Skolverket kommer att besluta om nya allmänna råd om arbetet med åtgärdsprogram. De nya allmänna råden beräknas vara klara under 2012. De befintliga allmänna råden kan användas i tillämpliga delar till dess att de nya allmänna råden har beslutats.

4.3.3 Skollagen

Regleringen av processen som leder till beslut om särskilt stöd och åtgärdsprogram är tydligare i skollagen. Bestämmelser om särskilt stöd samlas i 3 kap. om barns och elevers utveckling mot målen. Bestämmelserna, som finns i 7–12 §§ i kapitlet, gäller till skillnad

från tidigare också i förskoleklassen och i fritidshemmet. För förskolan finns däremot särskilt anpassade bestämmelser i 8 kap. om skyldighet att ge särskilt stöd och att utreda behov av sådant stöd. Förskolechefen har ett ansvar som motsvarar rektorns ansvar i skolan. Bestämmelserna har anpassats till målen för förskolan, som inte avser individuella barns prestationer utan verksamhetens kvalitetsutveckling. Det har av samma anledning ansetts att det saknas skäl att införa bestämmelser om åtgärdsprogram.

Bestämmelserna om utredning och åtgärdsprogram i 3 kap. 8 och 9 §§ SkoL har följande lydelse.

3 kap. 8 § SkoL

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, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt.

Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

3 kap. 9 § SkoL

Åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av åtgärdsprogram ska framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när åtgärdsprogram utarbetas.

Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt enligt 11 § eller i form av anpassad studiegång enligt 12 § får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan.

Om en utredning enligt 8 § visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till besluta att åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

Av prop. 2009/10:165 (s. 285 ff. och s. 663 ff.) framgår följande om bestämmelserna om utredning och åtgärdsprogram.

En bestämmelse om i vilka situationer behovet av särskilt stöd ska utredas införs. Anmälningsskyldigheten kan i det enskilda fallet gälla en lärare, personal inom elevhälsan eller annan skolpersonal. En omständighet som utlöser utredningsskyldigheten är att det av elevens resultat på ett nationellt prov framgår att han eller hon riskerar att inte nå kunskapskraven för den aktuella årskursen. Behovet kan också komma fram vid ett utvecklingssamtal mellan lärare,

elev och vårdnadshavare eller genom uppgifter från andra utanför skolan, t.ex. socialtjänsten. Redan tidigare förutsattes att åtgärdsprogram föregås av en utredning. Att utredningen ska utföras skyndsamt är däremot nytt. En skyldighet införs också att ge särskilt stöd till elever med andra svårigheter än svårigheter i skolarbetet. Med uttrycket avses sådana situationer där en elev behöver särskilt stöd även om det just då inte finns anledning att befara att han eller hon inte ska nå de kunskapskrav som minst ska nås.

Det anges också uttryckligen att samråd ska ske med elevhälsan, utom i de fall där det är uppenbart obehövligt. Det är väsentligt att det finns rutiner för rektorns samråd med elevhälsopersonalen. Med den nya regleringen utgår bestämmelserna om elevvårdskonferens ur skolformsförordningarna. Beroende på det enskilda fallet varierar behovet av samarbete med den medicinska delen av elevhälsan. I vissa fall kan det vara nödvändigt att samarbeta med andra verksamheter som socialtjänsten, verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och barn- och ungdomspsykiatri. Sådana kontakter under utredningen ska självklart ske med beaktande av gällande sekretessbestämmelser.

Alla elever i de obligatoriska skolformerna ska ha en individuell utvecklingsplan som stöd för utvecklingen mot målen. Ett åtgärdsprogram avser däremot endast en elev som är i behov av särskilt stöd eller på annat sätt uppvisar svårigheter i sin studiesituation. Åtgärdsprogrammet ska användas av eleven och skolan för att planera och utveckla hela den pedagogiska verksamheten för eleven. Arbetet med programmet ska utgå från elevens behov, elevens styrkor och svagheter samt vilka hinder och möjligheter som finns i elevens omgivning. Arbetet ska omfatta elevens hela skolsituation. Det bör också framgå vem som är ansvarig för att stödåtgärderna genomförs, följs upp och utvärderas.

Stödinsatser ska i första hand ges i den gemenskap eller gruppering där eleven vanligtvis ingår. Stödet ska dock liksom tidigare – om det finns särskilda skäl – kunna ges i en annan miljö, där det finns bättre förutsättningar för eleven att kunna tillgodogöra sig det. Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Särskilt stöd kan då ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp). Särskild undervisningsgrupp kan betyda undervisning i en annan gruppering inom skolenheten eller undervisning i andra lokaler med annan personal, ibland i ett s.k. skoldaghem. De särskilda skäl som kan åberopas för ett sådant beslut är kopplade till

möjligheten att skapa bättre förutsättningar att pedagogiskt hantera elevens stödbehov. Förutom inlärningsproblematik kan det handla om olika funktionsnedsättningar, språkproblem, beteendestörningar m.m. som kan ligga till grund för bedömningen att elevens behov bättre kan tillgodoses i en annan undervisningsgrupp än den ordinarie. När det gäller placeringar i s.k. skoldaghem eller resurscenter bottnar detta ofta i en komplicerad social situation och eleven kan ha behov även av annat stöd än det rent pedagogiska.

Åtgärdsprogrammet är ett beslut som ska dateras och undertecknas av beslutsfattaren i enlighet med reglerna i förvaltningslagen. Det bör upprättas i en särskild handling och ska förvaras på ett betryggande sätt. Ett beslut om att upprätta eller inte upprätta ett åtgärdsprogram kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Betydelsen ur sekretessynpunkt av att åtgärdsprogram utgör ett beslut utvecklas närmare i avsnitt 7.2.

4.4 Skolverkets rapport Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan

Skolverkets rapport Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan, 2003, ger en bild av åtgärdsprogrammets innehåll. Kartläggningen visade att i genomsnitt 13 procent av eleverna i grundskolan hade åtgärdsprogram. Eftersom var fjärde elev som fick särskilt stöd saknade dokumenterad planering var slutsatsen att bestämmelserna om åtgärdsprogram inte fått fullt genomslag.

Utformningen av åtgärdsprogram skilde sig åt mellan skolorna. Varje skola hade utvecklat sin egen modell för dokumentation. I genomgångna åtgärdsprogram dominerade följande problembeskrivningar; svårigheter att nå kunskapsmålen, tal-, språk- eller kommunikationshinder, socioemotionella svårigheter, koncentrationssvårigheter, läs- och skrivsvårigheter och matematiksvårigheter. I undersökningarna ställdes frågan hur urvalet av elever för stödverksamheten går till och på vilket sätt elevers svårigheter fastställs. Som identifikationsinstrument användes standardiserade formulär eller mallar, dvs. för ändamålet framtagna test där standardisering eller normering av resultat fanns att tillgå, och pedagogisk kartläggning. Som underlag för den pedagogiska kartläggningen användes standardiserade och icke standardiserade test, nationella ämnesprov, intervju eller observation av eleven, observation av interaktionen i klassrummet och observationer av lärarnas undervisning. Medicinska,

psykologiska och sociala utredningar användes också relativt frekvent. Vid utarbetandet av åtgärdsprogram användes mest frekvent psykologisk expertis. När de gällde områden som beskrevs dominerade beskrivningen av den enskilde elevens individuella problematik.

Åtgärder som föreslogs var anpassning av arbetsformer eller arbetssätt, anpassade läromedel, anpassning av den fysiska miljön, förändring av klass eller grupp sammansättning, placering av eleven i liten grupp, särskild färdighetsträning och kompetensutveckling av skolpersonal.

Målen i åtgärdsprogram kunde delas in i två slag – dels mål som hade att göra med problem i skolans ämnen och färdigheter i t.ex. läsning, skrivning och matematik, dels mål av psykosocial eller socioemotionell karaktär. I de lägre skolåren övervägde läs- och skrivproblem. I åtgärdsprogrammen för elever i årskurs 4 till 9 var matematiksvårigheter lika vanliga som läs- och skrivsvårigheter. För eleverna i dessa årskurser var psykosociala och socioemotionella problem vanligast. Problemen uttrycktes bl.a. som oro, prestationsångest, koncentrationssvårigheter, ilska, bristande kamratrelationer, ständiga bråk, farlighet och bristande empati. Att pedagogiska utredningar endast i mindre omfattning kompletterades av sociala eller medicinska utredningar ifrågasattes då socioemotionella problem och koncentrationsstörningar förekom ofta. Bristande samverkan antogs kunna vara en tänkbar orsak till att det förhöll sig så. Mål i åtgärdsprogram var oftast kortsiktiga. Uppföljning skedde inom två till fem månader och utvärdering av åtgärdernas effekter företogs relativt frekvent. Vanligt var att åtgärdsprogram togs upp vid utvecklingssamtal, som hölls minst en gång per termin. Åtgärder varierade mellan de olika skolorna och speglade varje skolas kultur, traditioner och intressen hos den specialpedagogiska personalen. Samordning eller avsaknad av samordning mellan specialpedagogisk verksamhet och skolans vanliga pedagogiska verksamhet blev tydlig. När samordning fanns hade åtgärdsprogram likheter med patientjournaler inom hälso- och sjukvården. Målbeskrivningarna skiljde sig markant åt mellan skolorna. I åtgärdsprogram lyftes nästan undantagslöst inledningsvis fram elevens starka sidor. Man beskrev vad eleven var bra på och vilka framför allt sociala förtjänster han eller hon hade. Därefter kom man till elevens svårigheter och det var kring dessa innehållet fortsättningsvis kretsade. Några åtgärdsprogram var riktade till eleven själv och en slags dialogform om skolarbetet användes. I andra fall där det från skolans sida fanns misstankar om en bristande omvårdnad i hemmet var innehållet tydligt riktat till

föräldrar. Inte sällan härledde skolans personal elevens svårigheter till brister i hemmiljön.

I rapporten uppmärksammades hur känslig information hantades och fördes vidare. I många fall hade utredningar av olika slag och kartläggningar med uppgifter av mycket känslig karaktär bifogats. Det var viktigt att det fanns en medvetenhet om att det som skrevs kunde komma att följa eleverna vidare genom skolgången. Ett stort mått av varsamhet var påkallat vad gällde användningen av känsliga uppgifter. Det var rimligt att eleven och elevens föräldrar gavs möjlighet att avgöra vilken information som fördes vidare vid övergångar inom skolan och vid byte till annan skola.

4.5 Särskilt stöd i grundskolan, En sammanställning av senares års forskning och utvärdering av Skolverket

I Skolverkets rapport 2008 konstateras beträffande behovet av särskilt stöd att en betydande andel elever inte når utbildningsmålen. Antalet elever i behov av särskilt stöd enligt uppgifter från kommuner var också betydligt färre än vad som kunde förväntas mot bakgrund av den andel elever som inte hade godkända resultat på nationella prov. Skolverkets dåvarande utbildningsinspektion visade att vart fjärde rektorsområde i grundskolan behövde förbättra arbetet med att tillgodose elevers rätt till särskilt stöd.

Det var i huvudsak två olika typer av svårigheter som föranledde behov av särskilt stöd, nämligen lärande- och beteendesvärigheter. I de senare innefattades socioemotionella svårigheter och koncentrationssvårigheter. När det gällde lärande var läs- och skrivsvårigheter vanligast. Dessa svårigheter var också de enskilt vanligast. Kunskaps- och beteendemässiga svårigheter identifierades på olika sätt. Kunskapsmässiga svårigheter identifierades oftast med någon form av standardiserad test, endera genom en allmän screening eller enskilt av speciallärare eller specialpedagog. När det gällde beteendemässiga svårigheter gjorde pedagogerna själva en bedömning. Trots att socioemotionella svårigheter var vanliga i åtgärdsprogram ingick inte kontakt med skolkurator eller skolpsykolog bland åtgärder. Där emot nämndes i åtgärdsprogram andra kontakter t.ex. med barn- och ungdomspsykiatri eller habilitering. Medan bestämmelserna om åtgärdsprogram förutsatte en allsidig utredning och förståelse för elevens problem i ett sammanhang där undervisningens innehåll och

metoder ingick, fanns fokus uteslutande på individen när åtgärdsprogram utarbetades. Bristerna i utredningarna riskerade att leda till fel sorts stöd.

4.6 Individuella utvecklingsplaner

4.6.1 Bakgrund

Bestämmelser om individuella utvecklingsplaner infördes för grundskolan den 1 juli 2005 och beträffande övriga skolformer inom den obligatoriska skolan och fristående grundskolor och fristående sarskolor den 1 januari 2006. Lärare, elev och elevens vårdnadshavare skulle minst en gång per termin ha utvecklingssamtal. Samtalet skulle handla om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kunde stödjas. Vid utvecklingssamtalet skulle läraren i en framåtsyftande individuell utvecklingsplan skriftligt sammanfatta vilka insatser som behövdes för att eleven skulle nå målen och i övrigt utvecklas så långt möjligt inom ramen för läroplanen och kursplanerna. På begäran av vårdnadshavaren skulle läraren som ett komplement till utvecklingssamtalet även lämna annan skriftlig information om elevens skolgång. Den kompletterande skriftliga informationen fick inte ha karaktären av betyg.

Riksdagen hade med anledning av regeringens prop. 2006/07:86, Vissa skolfrågor, beslutat att häva den riksdagsbindning som gällde för skriftlig information om elevers skolgång i samband med utvecklingssamtal i grundskolan och motsvarande skolformer (bet. 2006/07:UbU14). I promemorian En individuell utvecklingsplan med skriftliga omdömen (U2008/204/S) föreslogs att bestämmelserna om individuella utvecklingsplaner skulle ändras så att en plan även skulle innehålla omdömen om elevens kunskapsutveckling i varje ämne. Omdömena skulle få vara betygsliknande och rektor beslutade om den närmare utformningen. Planen fick också innehålla annan information om elevens skolgång om rektor beslutade detta. Ändringarna som föreslagits i promemorian genomfördes den 15 juli 2008. Läraren skulle i den individuella utvecklingsplanen, förutom att som tidigare sammanfatta vilka insatser som behövdes för att eleven ska nå målen, också ge skriftliga omdömen om elevens kunskapsutveckling i relation till målen i de ämnen som eleven får undervisning i. Rektorn på skolan hade möjlighet att besluta att information om elevens utveckling i övrigt

skulle lämnas i den individuella utvecklingsplanen. Bestämmelserna om individuell utvecklingsplan fanns i 7 kap. 2 § grundskoleförordningen, 8 kap. 1 § specialskoleförordningen, 7 kap. 1 § särskoleförordningen och 5 kap. 3 § sameskolförordningen (1995:205) samt 1 a kap. 8 § förordningen om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet. Däremot saknas sådana bestämmelser för förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet och gymnasieskolan.

I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo94) beskrevs verksamheternas värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för arbetet. Riksdagen har fattat beslut om riktlinjer för nya läroplaner och kursplaner och föreskrifter om kunskapskrav för de obligatoriska skolformerna med anledning av regeringens proposition 2008/09:87 Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan (bet. 2008/09:UbU). En ny läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11) har beslutats av regeringen och började tillämpas den 1 juli 2011. Nya läroplaner har också beslutats för sameskolan och specialskolan.

4.6.2 Skolverkets allmänna råd och kommentarer, Den individuella utvecklingsplanen med skriftliga omdömen, SKOLFS 2009:16

I de allmänna råden med kommentarer behandlas frågor om hur den individuella utvecklingsplanen är avsedd att användas, den individuella utvecklingsplanens innehåll och sekretess. Från dessa allmänna råd med kommentarer har inhämtats följande.

Den individuella utvecklingsplanen ska inte vara ett statiskt instrument som bara ses över en gång per termin, utan ska revideras när det behövs med hänsyn till elevens skolsituation och studieresultat. Lärare bör ha gemensamma rutiner och former för dokumentation av elevernas kunskapsutveckling och lärande. Ett gemensamt och sakligt språk bör utvecklas och användas i dokumentationen. Systematisk individuell dokumentation över elevers kunskapsutveckling och lärande kan ske genom s.k. portfolios, loggböcker, diagnostiska och andra prov, bedömningsmatriser, lärarnas egna anteckningar och elevers självvärderingar. Den individuella utvecklingsplanen ska ge elev och vårdnadshavare tydlig information om elevens kunskapsutveckling och, om rektor så beslutar, elevens sociala utveckling samt innehålla en plan för elevens fortsatta lärande. Den ska också vara

ett redskap för att identifiera olika elevers stödbehov. Den bör utformas på ett sådant sätt att den underlättar kontinuiteten i elevens lärande vid byten av lärare, grupp och skola. Eftersom den individuella utvecklingsplanen följer eleven ger den också goda förutsättningar för kontinuitet för eleven och hennes eller hans lärande vid förändringar i skolsituationen.

Den individuella utvecklingsplanen är både tillbakablickande och framåtsyftande. Den ska dels innehålla skriftliga omdömen som beskriver elevens kunskapsutveckling i alla ämnen som eleven har fått undervisning i, dels en framåtsyftande planering och beskrivning av hur elevens fortsatta utveckling ska stödjas och stimuleras. Överenskommelser om ömsesidiga åtaganden som görs mellan parterna ska alltid dokumenteras i utvecklingsplanen. Planen kan om rektor beslutar det innehålla en bedömning av elevens utveckling i övrigt. De skriftliga omdömena bör utformas så att där inte förekommer känsliga uppgifter som kan tänkas omfattas av sekretess.

Den framåtsyftande planeringen bör bl.a. sammanfattande ange vilka kunskaper och förmågor eleven ska utveckla. Den bör uttrycka positiva förväntningar på eleven och utgå från elevens förmågor, intressen och starka sidor. Bedömningar ska vara formativa, vilket innebär att de ska stödja elevens fortsatta lärande. Bedömningar ska inte enbart gälla kunskaper om fakta och begrepp utan också omfatta förmågor som t.ex. beskriva och förklara, göra jämförelser, dra slutsatser och lösa problem. De skriftliga omdömena ska vara anpassade till elevernas ålder och mognad. Ett skriftligt omdöme är inte nationellt standardiserat. Eftersom det ska utformas lokalt och det därmed inte finns något krav på nationell likvärdighet kan jämförelser mellan bedömningar av elevers resultat i olika skolor inte göras. Det är viktigt att det framgår av omdömena om eleven riskerar att inte nå de nationella styrdokumentens mål, eftersom den individuella utvecklingsplanen då ska kompletteras med ett åtgärdsprogram. När det gäller skriftliga omdömen om elevers utveckling i övrigt, hänvisas till utvecklingen av de förmågor som anges i avsnitt 2.2 Normer och värden, 2.3 Ansvarstagande och inflytande och 2.5 Bedömning och betyg i Lpo 94 att användas som vägledning. I avsnitten behandlas bl.a. mål beträffande elevinflytande och delaktighet, kunskap om demokratins principer eller förmåga att göra och uttrycka etiska ställningstaganden. De skriftliga omdömena ska varken innehålla beskrivningar eller värderingar av elevens personliga egenskaper.

Eftersom den individuella utvecklingsplanen är en allmän handling bör den inte innehålla känsliga uppgifter om eleven.

Skolverket kommer att besluta om nya allmänna råd om den individuella utvecklingsplanen med skriftliga omdömen. De nya råden beräknas vara klara under höstterminen 2011. De befintliga allmänna råden kan användas i tillämpliga delar till dess att de nya allmänna råden har beslutats.

4.6.3 Skollagen

Med införandet av skollagen har bestämmelser om den individuella utvecklingsplanen lagfästs för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § SkolL). Bestämmelserna gäller såväl skolor med offentlig huvudman som fristående skolor. Bestämmelserna har samma innehåll som tidigare med den justeringen att omdömena ska ges om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning och inte i relation till målen i varje ämne. Det ska vidare sammanfattas vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Någon hänvisning till kursplanerna finns inte längre.

När det gäller förskolan regleras genom en bestämmelse förskolepersonalens skyldighet att genom utvecklingssamtal och samtal i annan form lämna information till barnets vårdnadshavare om barnets utveckling och lärande (8 kap. 11 § SkolL). Beträffande förskoleklassen och gymnasieskolan har också införts bestämmelser om utvecklingssamtal (9 kap. 11 § SkolL och 15 kap. 20 § SkolL).

4.7 Rapporten från Skolverket Hur används individuella utvecklingsplaner? En studie efter införandet av nya bestämmelser

I Skolverkets rapport 2007 gjordes en utvärdering och uppföljning av hur individuella utvecklingsplaner användes. En slutsats var att de individuella utvecklingsplanerna inte motsvarade ställda förväntningar när det gällde att beskriva elevens sociala och kunskapsmässiga utveckling på individ-, grupp- och organisationsnivå i relation till målbeskrivningarna i läroplanen. Att dokumenten blev allmänna handlingar och att elever, vårdnadshavare och lärare av den anledningen av integritetshänsyn avstod från att ta upp väsentliga frågor

sågs ofta som ett hinder för reformens genomslag. Problemen med sekretess och de individuella utvecklingsplanerna behandlades särskilt. Dokumentets status skapade osäkerhet hos lärarna beträffande vad som fick respektive inte fick skrivas. Frågor kring vad som kunde lämnas ut och till vem och procedurerna kring detta var olösta. Ett sätt på vilket problemet löstes var att underlagen för utvecklingsamtalen behandlades som arbetsmaterial och att de individuella utvecklingsplanerna blev mycket kortfattade. Den mesta och ibland viktigaste informationen förmedlades muntligt under utvecklingsamtalet. Det rådde också stor osäkerhet när det gällde dokumentens hantering och arkivering. Meningarna om problemen med sekretess var inte helt samstämmiga. Ett antal kommuner ansåg att sekretessfrågan inte aktualiserades särskilt ofta eller att man funnit tillfredsställande lösningar på de problem som förekom. När det gällde den individuella utvecklingsplanens roll om överlämnande av information om eleven vid t.ex. studieövergångar, fanns olika uppfattningar och praxis i kommunerna. I vissa fall ansågs den individuella utvecklingsplanen var otillräcklig som informationsbärare. Det rådde också olika uppfattningar om vad en individuell utvecklingsplan skulle innehålla i förhållande till åtgärdsprogram. I de lägre skolåren avsåg åtgärdsprogram ofta sociala mål, medan de kunskapsorienterade målen dominerade i de högre årskurserna. Förekomsten av betygslänkande och personliga omdömen var olika i olika kommuner, men också inom stadsdelar.

Skolverket ansåg att de fanns skäl att se över bestämmelsen om individuella utvecklingsplaner, eftersom den uppfattades som otydlig och tillämpades på olika sätt. Att dokumentet var framåtsyftande borde framgå tydligare, liksom skillnaderna mellan en individuell utvecklingsplan och ett åtgärdsprogram. Hanteringen av den individuella utvecklingsplanen som allmän handling ansågs problematisk och sekretessfrågan inte löst på ett tillfredsställande sätt. Det saknades riktlinjer eller generella anvisningar från ansvariga nämnder i kommunerna. Tättare avstämningar av elevernas kunskaper skulle öka betydelsen av att skolorna kunde hantera sekretessfrågorna. Även om kommunerna i hög grad kunde komma till rätta med problemen för lärarna genom kompetensutveckling, borde sekretessfrågan enligt Skolverkets bedömning lösas i enlighet med vad som framförts i remissyttranden över Sekretess i elevernas intresse U 2003/4731/S och Den individuella utvecklingsplanen i grundskolan och motsvarande skolformer dnr U 2004/2868/S. I förstnämnda yttrande ansåg Skolverket att anledning fanns att överväga en utökad sekre-

tess i skolan främst med hänsyn till den utökade dokumentations-skyldigheten. Känsliga uppgifter om enskilda personliga förhållanden utanför elevhälsan borde kunna sekretessbeläggas. I det andra remissyttrandet framfördes att behovet av att sekretessbelägga känsliga uppgifter blev större oavsett om uppgifterna fanns hos pedagoger eller inom elevhälsan, när samarbete mellan olika personalgrupper inom skolan ökade. Nya arbetsformerna krävde att mer eller mindre känsliga uppgifter om eleven personliga förhållanden dokumenterades. Om integritetsskyddet för eleven inte stärktes var risken att individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram inte skulle innehålla sådan individanpassad information som behövdes.

4.8 Individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen i grundskolan – En uppföljning och utvärdering av skolornas arbete av Skolverket

Regeringen gav den 9 juni 2008 Skolverket i uppdrag att följa upp skolornas arbete med de individuella utvecklingsplanerna och utvärdera införandet av skriftliga omdömen. Skolverket redovisade den 1 mars 2010 sitt uppdrag (U2010/1393/S). Utvärderingen hade genomförts under vår- och hösttermin 2009. Slutsatsen var att skolorna alltjämt befann sig i ett dynamiskt utvecklingsskede. Skolorna hade överlag valt olika vägar och kommit olika långt i utvecklingsarbetet. Dokumentstudien visade att en majoritet av de individuella utvecklingsplaner som granskats inte levde upp till de krav som ställdes. Detta bekräftades av de granskningar som Skolinspektionen genomfört under 2009, där brister inom detta område angavs för närmare två tredjedelar av över 500 granskade skolor i landet. När det gällde införandet av skriftliga omdömen visade utvärderingen också på svårigheter. Hälften av lärarna i årskurs 1–6 gjorde bedömningen att ett gemensamt språk vid kunskapsbedömningar samt rutiner för dokumentationen i den individuella utvecklingsplanen saknades. Flera skolor lyfte behovet av förberedande arbete, exempelvis att man enades om ett begreppssystem, dvs. ett gemensamt och sakligt språk i dokumentationen. Det fanns fortfarande oklarheter beträffande vad den individuella utvecklingsplanen och åtgärdsprogrammet skulle innehålla. Som en följd hade de individuella utvecklingsplanerna mycket olika innehåll och omfång. En utveckling skedde i riktning mot en ökad samordning och standardisering av de matriser, mallar och formulär som användes. En fördel med en sådan sam-

ordning var att den kunde underlätta informationsutbytet. Bedömningen av elevernas kunskapsutveckling utgick inte heller alltid från läroplanens och kursplanernas mål. I ämnesomdömena behandlades ofta elevernas beteende under lektionerna och attityder till skolarbetet. I omkring två tredjedelar av skolorna hade rektor fattat beslut om att ge separata omdömen om elevens övriga utveckling. Omdömen om elevens utveckling i övrigt varierade vad gällde utformning och innehåll. Exempel fanns på såväl sakliga beskrivning med uttrycklig koppling till övergripande läroplansmål, som beskrivningar av personliga egenskaper och subjektiva omdömen om elevens karaktär.

5 Individuella utvecklingsplaner, åtgärdsprogram och annan dokumentation i skolan

5.1 Inledning

Översynen av lagstiftningen om sekretess inom skolväsendet ska göras med anledning av den utökade dokumentationsskyldigheten när det gäller uppgifter om elevers och andra enskilda personliga förhållanden. För att få en uppfattning om vilken typ av uppgifter som förekommer i sådan och annan dokumentation inom skolväsendet har utredningen tagit del av den i förra avsnittet nämnda rapporten från Skolverket 2010, Individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen i grundskolan, En uppföljning och utvärdering av skolornas arbete. En genomgång har också skett av Skolverkets rapport från 2003 Kartläggning av åtgärdsprogram och särskilt stöd i grundskolan och av den kartläggning som gjordes av Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan 2003. Genom samrådskontakter med Datainspektionen har utredningen också fått en uppfattning om vad som kommit fram i tillsyns- och klagomålsverksamheten beträffande personuppgifter som hanteras inom skolväsendet elektroniskt, se avsnitt 2.2.5.

De individuella utvecklingsplanerna ska stödja elevers utveckling och ge information om elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling samt om eventuellt behov av särskilt stöd eller andra insatser. I direktiven har särskilt pekats på den information om elevens sociala utveckling som kan lämnas. Planerna har förutsatts kunna innehålla en mängd uppgifter om den enskilde eleven. Vilka uppgifter det kan röra sig om beror på elevens skolsituation och behov. Det har antagits att planen kan innehålla känsliga uppgifter som saknar sekretesskydd enligt gällande rätt.

För att komplettera bilden som utredningen på detta sätt fått har utredningen träffat företrädare för Skolverket och Skolinspektionen den 20 oktober 2010. Vid mötet har ytterligare information lämnats beträffande arbetet med ovan nämnda rapport Individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen i grundskolan. Sammanfattningsvis har de som arbetat med utvärderingen uppfattningen att det i de individuella utvecklingsplanerna inte finns så mycket känslig information, exempelvis uppgifter om elevens sociala situation eller om andra enskilda än eleven. Bedömningen är att de individuella utvecklingsplanerna sällan innehåller uppgifter som med gällande sekretessbestämmelser skulle omfattas av sekretess. I anmälningsärenden hos Skolinspektionen innehåller däremot de individuella utvecklingsplanerna ofta känsliga uppgifter. I individuella utvecklingsplaner i anmälningsärenden finns inte sällan samma uppgifter som i åtgärdsprogram. Urvalet av de individuella utvecklingsplanerna kan antas förklara denna skillnad. Urvalet av individuella utvecklingsplaner gjordes inte på förhand, utan kommunerna valde vilka individuella utvecklingsplaner som skulle ingå i utvärderingsarbetet. Känsliga uppgifter i individuella utvecklingsplaner kan också antas förekomma i större omfattning beträffande vissa kategorier av elever.

5.2 Dokumentation i anmälningsärenden hos Skolinspektionen

För en mer komplett bild har Skolinspektionen överlämnat till utredningen efter avidentifiering och sekretessprövning enligt 23 kap. 7 § OSL exempel på individuella utvecklingsplaner, åtgärdsprogram och annan typ av dokumentation i anmälningsärenden. Dokumentationen är upprättad mellan 2005 och 2010.

Utformningen av *de individuella utvecklingsplanerna* skiljer sig åt. I något fall finns en nulägesbedömning för varje ämne. Sammanfattande omdömen ges genom markeringar av alternativen att målen inte ännu nås, att målen nås, att måluppfyllelsen är god och att måluppfyllelsen är hög. Genom kryssmarkeringar kan också visas i vilka ämnen eleven enligt överenskommelse ska arbeta mer. Fritextfält finns för angivande av långsiktiga kunskapsmål, delmål och metoder för att nå uppsatta mål. Läroplanens övergripande mål beträffande eget lärande, elevens ansvar och inflytande samt normer och värden anges i punktform. Elev och mentor har i ett fritextfält möjlighet att kommentera nuläget beträffande någon eller flera av punkterna.

Exempel på uppgifter i fritextfälten är att en elev inte visar större intresse för skolan, att en elev inte visar sina klasskamrater respekt och att en elev ofta nämns vid klagomål. För samtliga ämnesområden följer därefter fritextfält för elevs och ämneslärares kommentarer. Exempel på uppgifter som lämnas är att en elev har koncentrations-svårigheter, att en elev har samarbetsproblem, att en elev behöver arbeta med sin inställning till ämnet och sin attityd och att en elev behöver övervinna sitt dåliga humör. Det förekommer också uppgifter om att en elev upplever sig utfrys av sina klasskamrater och att en elev har problem med snatteri.

Bland materialet finns en individuell utvecklingsplan från en resurs-skola och uppgifterna i denna plan är överlag mer känsliga. I planen beskrivs också relationen mellan elev och förälder och det framgår att eleven har kontakter med barn- och ungdomspsykiatrisk klinik.

I en annan typ av mer standardiserad individuell utvecklingsplan där elevens starka sidor ska beskrivas lämnas omdömen som att eleven är snäll, trevlig, bra på att lyssna eller har många kamrater. Det finns bland materialet också exempel på en individuell planering för överlämning till förskoleklass. Det kan anmärkas att det för förskolan inte finns någon dokumentationsskyldighet avseende individuell utvecklingsplan och åtgärdsprogram motsvarande den som finns i skolan. I fritextfält lämnas uppgifter om konflikter med andra barn och personal och barnets aggressiva beteende i dessa konflikter. I en annan individuell utvecklingsplan lämnas i ett fritextfält för utvärdering av föregående utvecklingsmål omdömen som att eleven har mycket svårt med koncentrationen och mycket kort uthållighet. Exempel på andra uppgifter som finns är att elevens impulsiva handlingar leder till bråk och slagsmål. Under nya utvecklingsmål finns uppgifter som att eleven ska ha ett bra förhållande till sina klasskamrater, inte använda våld och ta ansvar för sina handlingar. Andra omdömen som förekommer är att eleven inte följer skolans regler eller inte respekterar sina lärare och klasskamrater.

Merparten av *åtgärdsprogrammen* som lämnats in är från 2009 och 2010. Utformningen skiljer sig åt mellan åtgärdsprogrammen. Det finns fritextfält för vad som är positivt beträffande en elev, vilka svårigheter eleven har, vilka åtgärder som behövs och vilka mål som ska uppnås. I andra åtgärdsprogram ska uppgifter lämnas om nuläget, orsaken till programmet, mål, genomförandet, vad elev, lärare och hemmet ska göra och utvärdering. I ytterligare en annan form av åtgärdsprogram finns fritextfält för situationsbeskrivning, analys och slutsats av utredning, styrkor och resurser respektive behov och

svårigheter på individnivå, klassnivå och organisationsnivå, långsiktiga och kortsiktiga mål, åtgärder, ansvar för genomförande, utvecklingsområden och uppföljning. Något åtgärdsprogram innehåller en betydligt större mängd bakgrundsinformation än övriga. Mer dokumentation finns också i åtgärdsprogram i vilka en utvärdering sker av tidigare åtgärdsprogram. Exempel på typ av uppgifter som finns i åtgärdsprogrammen är uppgifter om läs- och skrivsvårigheter, koncentrationssvårigheter, kontakter med barn- och ungdomspsykiatrisk klinik, vård på sjukhus, medicinering och olika diagnoser. Exempel på uttalanden är att en elev inte visar respekt för vuxna i skolan, inte klarar av tillsägelser eller krav och utsätter vuxna för grova verbala kränkningar. I ett åtgärdsprogram nämns att eleven har svårt att få lugn och ro i hemmet på grund av trångboddhet. Det finns i materialet i övrigt få uppgifter som rör hemmet.

Skolinspektionen har lämnat in också exempel på *andra typer av dokumentation* som protokoll från elevvårdskonferens, anmälningar till socialtjänsten och skolpersonals anteckningar om inträffade händelser. I protokoll från elevvårdskonferens beskrivs problem som dataspelsberoende, kontakter med socialtjänsten och hur elevens vårdnadshavare ställer sig till dessa samt kontakter med barn- och ungdomspsykiatrisk klinik. I anmälan till socialtjänsten lämnas uppgifter om att betyg saknas, ogiltig frånvaro, problem med hygien, hälsoproblem och svårigheter i kommunikationen med hemmet. I läraranteckningar beskrivs en elev som vapenintresserad och våldsfixerad. Uppgifter lämnas om en elevs medievanor med oro för tv- och dataspelsvåld, hot och våld mot klasskamrater och våld i hemmet. I anteckningar från möte mellan förälder, klasslärare och specialpedagoger finns uppgifter om hemförhållanden, diagnos, medicinering samt uppgifter om att en anmälan ska göras till socialtjänsten. Anteckningar om inträffade händelser med detaljerade beskrivningar av situationer där elev uttalat hot eller uppträtt hotfullt mot elever och skolpersonal.

5.3 Dokumentation från kommunerna

Av material som lämnats över genom det skolchefsnätverk som SKL förmedlat kontakt med i Stockholms stad, Gotlands kommun, Sjöbo kommun, Vansbro kommun, Nyköpings kommun, Borlänge kommun och Ljungby kommun har följande framkommit. Dokumentationen från Stockholms stad redovisas i ett särskilt avsnitt.

I flertalet kommuner används standardiserade formulär för *åtgärdsprogram*. Det finns också möjlighet att skapa digitala mallar för åtgärdsprogrammen. I ett formulär finns fritextfält för nulägesbeskrivning med uppgifter om elevens styrka, resurser, intressen, önskemål och problem. Vidare finns fritextfält för huvudmål, delmål, åtgärder, ansvar för åtgärder och utvärdering. I en lägesbeskrivning anges i vilka ämnen en elev inte visat godkända resultat. I en målbeskrivning anges i vilka ämnen eleven ska uppnå godkända resultat. Åtgärder för eleven kan vara att denne ska vara noggrann med att anteckna läxor, läxläsning och vara aktiv på lektionerna. Åtgärder för skola kan vara att tillhandahålla inläst material, tillhandahålla stödanteckningar för ett arbetsområde, läxförhör i efterhand och regelbundna kontakter med föräldrar.

Ett åtgärdsprogram rör en elevs simkunnighet. I ett annat åtgärdsprogram lämnas en beskrivning av nuläget enligt följande. Eleven mår bättre i skolan och är gladare i hemmet, studierna fungerar bra i den grupp eleven placerats och inga konflikter har uppkommit kring maten. Exempel på andra uppgifter är problem med frånvaro, förmåga att koncentrera sig, impulsstyrda handlingar och kamratrelationer. Exempel på åtgärder som ska vidtas är extra hemuppgifter, arbete i vissa ämnen inom elevens val, individuella arbetsuppgifter, anpassad undervisning, stödundervisning och arbete med specialpedagog. Samarbetsövningar, arbete med konfliktlösning och minnes träning är andra exempel på åtgärder.

Det finns åtgärdsprogram med uppgifter av betydligt känsligare slag med uppgifter om kontakter med skolpsykolog, redovisningar av resultat av begåvnings tester och pedagogiska utredningar samt uppgifter om att en vidare kartläggning ska göras på barn- och ungdomspsykiatrisk klinik. I ett åtgärdsprogram av detta slag finns uppgifter om att eleven saknar betyg i flera ämnen, tidigare erbjudande om plats i särskolan och hur elevens föräldrar ställer sig till en särskoleutredning.

I ett annat formulär finns fritextfält för problemformulering, långsiktiga mål, kortsiktiga mål, åtgärder på organisationsnivå, åtgärder på grupp nivå, åtgärder på individnivå, uppgifter om vem som är ansvarig, vad hemmet kan bidra med och uppföljning. Uppgifter om åtgärder på organisationsnivå kan vara att en viss årskurs behöver äta som första grupp i matsalen, ändrade tider för rast för att mobbare och den mobbade inte ska mötas, ny gruppindelning, schemaförändring och handledning av pedagoger. Åtgärder på grupp nivå kan vara att sittplatser ändras i klassrummet och att pedagog över-

vakar omklädningsrum och duschning efter gymnastiklektion. På individnivå kan det vara att pedagog lär elev använda sig av kompensatoriska hjälpmedel, att rastvakt punktmarkerar den som mobbar, att samtalsstöd ska lämnas varje vecka till den som mobbats eller att arbete ska ske utifrån ett individuellt schema.

I ett annat formulär används rubriker som "vad vi ser", långsiktiga mål och kommentarer. Beskrivningen inleds med positiva omdömen som att eleven är glad och intresserad av skolarbetet. I ett fall beskrivs en elevs språkförseening. Under långsiktigt mål anges att elevens tal och språk ska utvecklas så att denne kan göra sig förstådd i alla situationer i samspel med barn och vuxna. Under kommentarer lämnas uppgifter om orsaker till språkförseeningen med uppgifter från hälso- och sjukvården. Under åtgärder i skola finns uppgifter om övningar samt kontakt med talpedagog och specialpedagog.

I ett annat formulär finns utrymme också för delmål, åtgärd i skola, ansvarig, åtgärd hemma och utvärdering. I beskrivningen av nuläge finns i ett fall uppgifter om att eleven är passiv, inte ber om hjälp när han inte förstår, ofta är trött och kommer för sent till skolan. Vidare finns uppgifter om att en elev sällan har med sig saker till lektioner, har dålig ordning, går hem när situationen är för kravfylld, äter lite eller inte alls på lunchen, inte tar med sig läxor hem och att saker som tagits med hem inte kommer tillbaka. Under åtgärder finns upptaget fortsatt arbete i klassen med individuellt schema, hjälp av lärare att regelbundet sortera och sätta in i pärmar, uppgift om läxor till föräldrar och daglig genomgång av skolarbetet. Exempel på uppgifter i ett annat åtgärdsprogram är att eleven har svårt med längre instruktioner, problem med läsning och enskilt arbete, att eleven har kontakt med skolans resursteam och speciallärare och om användning av dator och muntliga förhör som kompensatoriska hjälpmedel.

I ett annat åtgärdsprogram är målet att eleven ska bli säker på de fyra räknesätten och lära sig klockan digitalt. I programmen finns uppgifter om resultat på läsförståelsetest, veckoläsning i hemmet, stöd av specialpedagog, att arbeta i mindre grupp, att få tillgång till lathundar och matematikverktyg vid nya moment, arbete enskilt med vuxen, anpassade läromedel, läxstöd, utvärdering genom tester och diagnoser.

Exempel på uppgifter om åtgärder i andra åtgärdsprogram är läs- och skrivträning, användning av talböcker, stöd och hjälp med planering av läxarbete.

Också formulären för *individuell utvecklingsplan* är standardiserade och i många fall digitaliserade. Eleven ger ett eget omdöme om hur det är att vara i skolan. På påståenden som jag känner mig trygg i skolan, jag trivs i skolan, jag trivs i klassen, jag har kompisar och jag känner att andra lyssnar på mig kan eleven instämma helt, delvis, knappt eller inte alls. Samma svarsalternativ lämnas för området normer och värden och påståenden som, jag har lätt för att samarbeta med andra, jag vågar säga vad jag tycker i klassen, jag försöker förstå och respektera andra åsikter och jag tar ansvar för miljön både på skolan och utanför skolan. För området eget lärande lämnas följande påståenden jag tycker det är roligt att lära mig nya saker, jag vet hur jag ska lära mig nya saker, jag kan arbeta både självständigt och tillsammans med andra, jag utvärderar och reflekterar kring mitt arbete och jag kan i olika sammanhang använda mina kunskaper. För området ansvar och inflytande lämnas följande påståenden som jag planerar och tar ansvar och slutför mitt arbete, jag känner till och förstår de kunskapsmål jag arbetar med, jag respekterar beslut som gruppen eller skolan tagit, jag kommer i tid till lektionerna, jag tar med mig material till lektionerna, jag kan följa instruktioner, jag arbetar effektivt på lektionerna och jag tar ansvar för mina hemuppgifter. Eleven kan vidare uppge vad han eller hon är bra på, särskilt intresserad av, vad han eller hon gör på fritiden, på vilket sätt han eller hon lär sig bäst och vad eleven tycker bäst om att arbeta med.

I varje ämne ges i planerna därutöver skriftliga omdömen om elevens personliga och sociala utveckling. I denna del ingår en nulägesbedömning med sammanfattande och skriftliga omdömen samt förslag på utvecklingsområden. I planerna finns uppgifter som att en elev samarbetar bra, är aktiv på lektionerna, planerar och tar ansvar för sina studier och är en bra kamrat. Det finns också uppgifter om vilka prov som skrivits i ämnet och uppgifter om provresultat.

I ett annat formulär ska kunskaper och förmågor att utvecklas beskrivas. Utgångspunkten ska vara kursplanernas bedömningars inriktning och läroplanernas mål att sträva mot. Av förmågor att utveckla ska framgå vilka förmågor eleven ska utveckla vidare, som förmåga att samarbeta, att uttrycka sig, att analysera, att förklara, att göra jämförelser, att lösa problem, att dra slutsatser, att utveckla, att planera och att ta ansvar. Skrivningarna som används ska vara anpassade efter elevens ålder och mognad. Under rubriken vad skolan ska göra ska konkret beskrivas vad skolan ska arbeta med för att stödja och stimulera elevens utveckling mot kunskapsmässiga och

sociala mål. Det kan vara att elevens förmåga att analysera ska utvecklas genom regelbundna mentorssamtal. Under rubriken överenskommelser ska finnas uppgifter om frivilliga överenskommelser med elev och vårdnadshavare. Det kan röra sig om på vilket sätt eleven kan ta ansvar för studierna och hur vårdnadshavaren kan bidra till elevens fortsatta lärande. Det kan vara uppgifter om att vårdnadshavare ska ha kontakt med mentor för att följa upp utvecklingen i vissa ämnen eller att vårdnadshavare ska tala med barnet om relationen till sina medmänniskor.

I ett formulär för lågstadiet finns rubrikerna mina mål, arbets-sätt och stöd, hur eleven ska visa att målet är uppfyllt och utvärdering. Exempel på uppgifter är att eleven ska lära sig räkna plus och minus med hjälp av stavar och klossar och ska ges särskild träning på halvklassstimmar. För mellanstadiet används omdömen för respektive ämnen med följande svarsalternativ du kommer att nå målen, du har nått målen och du behöver extra stöd för att nå målen. Kommentarer kan lämnas i fritextfält. Exempel på uppgifter som lämnas är testresultat, förmåga att samarbeta, att en elev behärskar addition och subtraktion, har bra uttal, att en elev tar mycket eget ansvar och att en elev är duktig och intresserad.

Exempel på mål i en annan plan är förbättrade kunskaper i engelsk grammatik, att divisionstabellerna ska automatiseras och muntlig redovisning. Uppgifter för skolan kan vara att ordna arbetsmaterial, dataövningar och avstämning med diagnos. Uppgifter för elever och föräldrar kan vara att ta ansvar för att planera arbetet och förhör av läxor. I ett annat formulär lämnas under rubriken uppföljning ett allmänt omdöme. På frågor som hur har tidigare överenskommelser fungerat och finns det något som återstår att göra lämnas uppgifter om att eleven kommit en bit på väg när det gäller att läsa läxor och inför prov, att eleven behöver fortsätta ta ansvar för trivsel, prata mindre, att studieresultatet i vissa ämne har förbättrats och det inte längre finns risk att betyg inte ska kunna sättas. Enligt anvisningar ska det röra sig om såväl starka sidor som områden med utrymme till förbättring. Exempel på det förra är uppgiften att eleven har lätt att lära och ta till sig nya kunskaper. Uppgifter om vad som särskilt betonats under utvecklingssamtalet ska finnas med. Exempel på sådana uppgifter är att eleven för att lyckas i sitt arbete behöver fasta ramar och utförliga instruktioner. Under rubriken närvaro kan endera markeras utan anmärkning eller att frågan behöver uppmärksammas. Under en annan rubrik anges prioriterade mål och vem som gör vad. Under denna rubrik lämnas uppgifter som att vårdnads-

havare och skola ska uppmuntra en elevs skolarbete och påminna om arbete med läxor och läsning inför prov, möjligheter att inom elevens val få hjälp med vissa ämnen och inläsning för prov.

Eleverna lämnar egna omdömen genom att svara alltid, för det mesta, sällan eller aldrig på påståenden som jag är trygg i skolan, jag trivs med mina klasskamrater, det finns vuxna i skolan som jag kan prata med, vi pratar om skolarbetet hemma, jag äter frukost och lunch, jag kommer utvilad till skolan, jag har med mig det material som jag behöver till lektionerna, jag klarar av att ta ansvar för läxor och planera mitt arbete. Eleven kan ange vad som är viktigast att prata om på utvecklingssamtalet. För varje ämne finns omdöme, uppgifter om starka sidor, förslag till utvecklingsmål och elevens eget omdöme. Betygsliknande omdömen lämnas, som att en elev bedöms kunna nå målen för VG eller att en elev når målen för VG och resultat på läxförhör. Exempel på uppgifter om starka sidor är att en elev alltid har godkända resultat på läxförhör, god läs- och hörförståelse, uttrycker sig väl, har ett stort ordförråd, har god grammatisk förståelse, är aktiv på lektionerna, har ett genuint intresse för ämnet, deltar i diskussioner, följer med bra på lektionerna eller har god förmåga till självständigt arbete. Förslag till utvecklingsmål kan vara önskemål om att en elev ska vara mer aktiv på lektionerna, förbättra hörförståelsen, hålla bättre ordning, kunna samarbeta med alla och lära sig planera sitt arbete. Eleverna kan ge egna omdömen och svarar då på frågan jag lär mig mycket i ämnet med svarsalternativen alltid, för det mesta, sällan eller aldrig.

I ett annat formulär finns för varje ämne alternativen har nått målen, är på väg och ej bedömd. Det finns också ett fritextfält för kommentarer. I fritextfälten lämnas uppgifter om vilka läroboksavsnitt som man arbetat med, prov och tester och resultatet på dem. Vidare finns uppgifter som att en elev missat lektioner, varit passiv på lektioner, har svårt med inläringen, att lättare läromedel och ljudfiler för att underlätta inläringen ska användas, svårigheter att göra en bedömning på grund av hög frånvaro, undermålig läxläsning, icke godkänt resultat på prov, mindre elevgrupp, uppgift om att eleven riskerar att inte nå målen och hänvisningar till åtgärdsprogram. Under skriftligt omdöme i övrigt finns uppgifter om i vilka ämnen eleven tar ansvar för sina studier, arbetar koncentrerat, kan samarbeta med andra, visar hänsyn, tolerans och respekt, är aktsam om skolans material och arbetsmiljö samt passar tider.

5.4 Ett webbaserat systemstöd för dokumentation med kommentarsbank i utbildningsförvaltningen i Stockholms stad

Stockholms stad har formulär för *åtgärdsprogram* i ett webbaserat system, Skolwebben. I åtgärdsprogrammet finns uppgifter om vilka som är närvarande när programmet upprättas, åtgärdsansvarig lärare, fritextfält för elevens syn på sin situation, vårdnadshavarens syn på situationen, skolans analys av elevens styrkor och elevens behov, mål på kort sikt, mål på lång sikt, konkreta åtgärder på organisationsnivå, gruppnivå och individnivå, vem som är ansvarig i skolan för varje åtgärd, respektive tid för uppföljning och utvärdering, elevens insats, föräldrarnas uppgift samt datum för uppföljning och utvärdering av åtgärdsprogrammet. På formuläret anges om bilaga bifogas. I särskilt formulär för bilaga finns fritextfält för aktuella utredningar och skolans analys av elevens svårigheter.

En ram har också tagits fram för skriftliga omdömen och framåtsyftande planering i *individuella utvecklingsplaner*. I samverkan med lärare från Stockholms stads grundskolor har Utbildningsförvaltningen tagit fram exempel på bedömningskommentarer och samlat dessa i kommentarsbanker. Banker finns i samtliga ämnen samt till utveckling i övrigt, differentierade för årskurs 3, 5 och 9. Det finns två olika kommentarsbanker, en för att beskriva elevens nuvarande kunskaper i relation till de nationella målen (Kunskapsbedömning) och en för den framåtsyftande bedömningen som stödjer elevens fortsatta lärande och lyfter fram elevens utvecklingsmöjligheter (Att utveckla). Till varje kommentarsbank finns det också ett fritextfält där läraren gör sin bedömning utifrån den lokala pedagogiska planeringen. Skolorna kan välja att använda kommentarsbankerna som de är, redigera dem eller skapa egna kommentarsbanker utifrån den lokala pedagogiska planeringen.

I mallen för skriftliga omdömen lämnas påståendet Eleven beräknas nå målen i årskurs 3, 5 eller 9 under förutsättning att utveckling sker i nuvarande takt. Med målen avses kursplanens mål att uppnå. Svarsalternativen är i hög grad, ja och osäkert. Sedan ska frågan om det finns behov av att upprätta ett åtgärdsprogram besvaras med ja eller nej. Därefter följer Kunskapsbedömning och Att utveckla med kommentarsbank och fritextfält. För skriftligt omdöme för utveckling i övrigt finns påståendena eleven tar hänsyn och visar respekt i samspel med andra och eleven tar personligt ansvar för sina studier med svarsalternativen tillfredsställande och behöver utvecklas. Där-

efter följer på samma sätt som beträffande Skriftligt omdöme i ämne frågan om det finns behov av att upprätta ett åtgärdsprogram med svarsalternativen ja eller nej. Sedan följer bedömning av utveckling i övrigt och Att utveckla med kommentarsbank och fritextfält. I formuläret för Framåtsyftande planering finns ett fritextfält för utvärderingen av föregående plans målsättningar. Därefter följer ett fritextfält för Kunskaper och förmågor att utveckla. Avsikten är att det i fältet ska formuleras målsättningar för fortsatt utveckling utifrån den framåtsyftande bedömningen (Att utveckla) i de skriftliga omdömena. Denna del följs av Insatser/aktiviteter för att nå målsättningarna med ett fritextfält för vad skolan ska göra och vad eleven respektive vårdnadshavare kan göra samt övriga överenskommelser.

I materialet som lämnats in finns exempel på en *pedagogisk utredning*. I utredningen finns uppgifter om utvecklingsbedömningar, utredningar av psykolog, psykoterapeut, logoped och språkförskola. Uppgifter finns om på vilket sätt organisationen är anpassad till elevens förutsättningar och behov. Uppgifter lämnas om att eleven har stöd av elevassistenter och speciallärare. Uppgifter finns också om elevens behov av hjälpmedel och specialanpassningar av stol, skolbänk, dator och programvara. Detaljerade beskrivningar av vad som utmärker situationer där elevens lärande fungerar respektive inte fungerar. En fråga om det finns psykosociala eller socioemotionella faktorer kan besvaras med ja eller nej. Elevens styrkor och svagheter beskrivs ingående under rubriker som intressen, motivation och vilja, fantasi och kreativitet, socialt samspel, relationer och kommunikation med jämnåriga, yngre och vuxna, självständighet och beroende, självkänsla och självkännedom, koncentrationsförmåga, förmåga att ta muntlig eller skriftlig instruktion enskilt och i grupp, uthållighet, uppmärksamhet över tid, impulskontroll, förmåga att börja, sluta och byta fokus och förmåga att strukturera, organisera och planera. Därefter följer en bedömning av elevens skolprestationer i samtliga ämnen. I en sammanfattning av resultat och slutsats finns beskrivet elevens sjukdomsbild, funktionsnedsättningar och medicinering.

I ett *åtgärdsprogram* finns uppgifter om att en elev går i särskild undervisningsgrupp för elever med rörelsehinder, att eleven ska arbeta med att läsa, skriva och återberätta i svenska, att eleven behöver mycket vuxenstöd och har svårt att följa instruktioner. Exempel på uppgifter i andra åtgärdsprogram är psykologbedömning, WISC-test, logopedutredning, koncentrationssvårigheter, svagt utvecklat arbetsminne, svag självkänsla, behov av förutsägbarhet, struktur och långsiktig planering med korta uppnåbara mål, individuellt stöd av

specialpedagog och elevassistent. I ett åtgärdsprogram för en elev i lågstadiet finns uppgifter om bristande kommunikation mellan hem och skola, svårigheter med koncentrationsförmågan och att följa undervisningen och problem med svärord.

6 Rättslig bakgrund

6.1 Allmänt om sekretess i offentlig verksamhet, särskilt utbildningsverksamhet

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt i allmän verksamhet finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Efter inledande bestämmelser, bestämmelser om myndigheters hantering av allmänna handlingar och allmänna bestämmelser om sekretess (avdelning I–III) finns i avdelning IV–V bestämmelser om sekretess till skydd för allmänna intressen och om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Därefter följer särskilda bestämmelser om sekretess hos vissa organ och bestämmelser om tystnadsplikt som följer av andra författningar och som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (avdelning VI–VII). I avdelning V 21 kap. finns bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden oavsett i vilka sammanhang uppgifterna förekommer.

I samma avdelning 23 kap. finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda i utbildningsverksamhet, m.m. I kapitlet regleras sekretessen i förskola och viss annan pedagogisk verksamhet, i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, fritidshem och viss annan pedagogisk verksamhet, specialpedagogisk stödverksamhet och annan utbildningsverksamhet. Kapitlet innehåller också bestämmelser om sekretess i ärenden om avskiljande från högskoleutbildning och i tillsynsverksamhet m.m. De senare sekretessbestämmelserna gäller hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut samt i tillsynsverksamhet hos Statens skolinspektion och Myndigheten för yrkeshögskolan samt hos Lärarnas ansvarsnämnd i ärenden om legitimation. För de senare ärendena finns vidare sekretessbestämmelser som gäller hos Skolinspektionen och Lärarnas ansvarsnämnd. Sist i kapitlet finns be-

stämmelser om hur den tystnadsplikt som följer av de i kapitlet föregående bestämmelserna inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

I avdelning V 25 kap. finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda i verksamhet som avser hälso- och sjukvård. Dessa bestämmelser omfattar den medicinska delen av elevhälsan när den bedrivs offentligt.

I avdelning IV 17 kap. finns bestämmelser om sekretess till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, en sekretessbestämmelse för kunskapsprov m.m., som bland annat gäller nationella prov.

6.2 Minimiskydd för känsliga personuppgifter inom den offentliga sektorn m.m.

I 21 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess som ger ett minimiskydd för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden oavsett var inom den offentliga förvaltningen uppgifterna förekommer. Bestämmelserna kompletteras av bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda i särskilt angivna ärenden eller olika verksamheter hos myndigheter i 22–40 kap. OSL, bland annat bestämmelserna till skydd för enskilda i utbildningsverksamhet m.m. i 23 kap.

Enligt 7 kap. 3 § OSL ska, om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i lagen. Undantagsbestämmelser avseende konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser finns i 11 kap. 8 § samt 43 kap. 2 § andra stycket och 9 § OSL.

Uppgifter som skyddas med stöd av bestämmelserna om sekretess i 21 kap. OSL är dels mycket integritetskänsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv, dels uppgifter om adress, telefonnummer och andra jämförbara uppgifter hänförliga till enskilda personer som är utsatta för personförföljelse samt motsvarande uppgifter hänförliga till deras närstående. Bestämmelserna infördes i 1980 års sekretesslag år 2006 (prop. 2005/06:161, bet. 2005/06:KU35, SFS 2006:854).

Enligt 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgifter om enskildas hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift. Sekretessen gäller med ett rakt kvalificerat skaderekvisit, vilket innebär att sekretess endast gäller om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan också mindre känsliga uppgifter än de som särskilt nämns sekretessbeläggas. Vid skadebedömningen kan det ha betydelse i vilken verksamhet uppgiften finns samt av vem och under vilka omständigheter uppgiften begärs utlämnad. Sekretessprövningen kan falla olika ut beroende på den enskildes inställning och på om den enskilde är underårig eller vuxen. Sekretessen gäller inte för uppgifter i beslut.

I 21 kap. 3 § OSL finns sekretessbestämmelser till skydd för bland annat adressuppgifter och för uppgifter om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet. Bestämmelsernas syfte är att en person som är hotad eller förföljd ska kunna lämna sådana uppgifter till vilken myndighet som helst och kunna känna sig säker på att det finns möjligheter att sekretessbelägga uppgifterna där. För att sekretess ska gälla bland annat för adressuppgift förutsätts att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Presumtionen är att typiskt sett harmlösa uppgifter kan lämnas ut utan någon närmare skadebedömning i det enskilda fallet. Beträffande adressuppgifter, som normalt sett anses vara harmlösa uppgifter, behöver en närmare skadebedömning bara göras om det finns särskild anledning till det, exempelvis om det finns uppgift om sekretessmarkering. När det gäller uppgift om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit och presumtion för sekretess.

6.3 Allmänt om sekretess inom skolväsendet

I samband med införandet av den nya skollagen har det med ikraftträdande den 1 juli 2011 gjorts ändringar i OSL som gäller sekretessen till skydd för enskilda i utbildningsverksamhet (prop. 2009/110:165, bet. 2009/10:UbU21, SFS 2010:866).

Också i samband med införandet av ett legitimationssystem för lärare och förskollärare den 1 juli 2011 har gjorts vissa ändringar av sekretessregleringen (prop. 2010/11:20, bet. 2010/11:UbU5, SFS 2011:191). Regleringen i 23 kap. 7 § OSL om tillsynsverksamhet m.m. ska också omfatta uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om legitimation vid Lärarnas ansvarsnämnd. Med enskild avses i sammanhanget inte den anställde, dvs. den legitimerade läraren eller förskolläraren, utan endast sådana personer som är enskilda i förhållande till skolan eller förskolan, t.ex. elever och föräldrar. Vidare gäller två nya paragrafer, 23 kap. 7 a–b §§ OSL, med sekretessbestämmelser för ärenden om legitimation hos Skolinspektionen respektive Lärarnas ansvarsnämnd för uppgift om den legitimerades eller den sökandes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Sekretessen gäller om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden.

De tidigare skolformsförordningarna ersattes väsentligen den 1 juli 2011 av skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039).

Utredningen påbörjades och genomfördes i huvudsak före ikraftträdandet den 1 juli 2011 av de nyss beskrivna författningsändringarna. Överväganden och förslag har dock utformats med utgångspunkt från vad som gäller efter den 1 juli 2011. Det är dock enligt utredningen motiverat att här lämna en relativt fullständig redogörelse över tidigare gällande rätt.

6.4 Sekretess i förskoleverksamheten

Sekretessen inom förskoleverksamheten reglerades tidigare av socialtjänstsekretessen enligt 7 kap. 4 § 1980 års sekretesslag. Sekretess gällde för uppgift om enskilds personliga förhållanden inom förskoleverksamheten, om det inte stod klart att uppgiften kunde röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Då bestämmelserna om förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen inarbetades i 1985 års skollag (prop. 1997/98:6, bet. 1997/98:UbU5, SFS 1997:1212) infördes en särskild bestämmelse om sekretess för förskoleverksamheten (SFS 1997:1213). I förarbetena konstaterades att barnen i förskoleverksamheten var i åldrarna 1–5 år, ibland yngre. Vidare fanns inte på samma sätt som inom skolan någon elevvård med skolsköterskor, psykologer m.fl. utan

det var i större utsträckning den ordinarie personalen som fick ta del av känsliga uppgifter om barn, hemförhållanden och liknande. Det kunde diskuteras om inte ett rakt skaderekvisit skulle utgöra ett tillräckligt skydd för integritetskänsliga uppgifter inom denna verksamhet. Då konsekvenserna av en sådan förändring inte var tillräckligt belysta ansågs inte tillräckligt underlag finnas för ett sådant förslag. I bestämmelsen om sekretess för förskoleverksamheten som infördes valdes därför ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess.

Enligt 23 kap. 1 § första stycket OSL gällde sålunda sekretess för uppgift i förskoleverksamheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men. Om sekretess i de fall då förskoleverksamheten organisatoriskt inte utgör en egen verksamhetsgren inom en skolmyndighet, se avsnitt 9.2. Om sekretess gäller kan uppgifter i vart fall lämnas ut till grundskolan med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 21 § OSL beträffande uppgift som angår misstankar om vissa brott mot unga omfattar inte uppgifter i förskoleverksamheten.

6.5 Sekretess i skolan

6.5.1 Tidigare reglering

På skolområdet saknades helt sekretess utanför skolhälsovården och viss studievägledning inom universitets- och högskoleväsendet före 1980 års sekretesslag. Däremot fanns det på området några av de viktigaste av de då oreglerade tystnadsplikterna. Såväl Offentlighets- och sekretesskommittén (OSK) som Tystnadspliktskommittén (TK) hade föreslagit regler om sekretess inom utbildningsväsendet. I Ds Ju 1977:11, Handlingssekretess och tystnadsplikt, Förslag till ny sekretesslag, samordnades förslagen och i prop. 1979/80:2, Förslag till ny Sekretesslag m.m., behandlades promemorians förslag. I propositionen redovisas vilka behov av sekretesskydd som då ansågs finnas och avvägningen som behövdes göras mot intresset av insyn i hur utbildningsväsendet fungerade. Det konstaterades att det inom utbildningsväsendet uppenbart kunde finnas uppgifter om elevers och deras anhörigas personliga förhållanden som var lika skyddsvärda som motsvarande uppgifter inom socialtjänsten eller

hälsovården. Samtidigt var det allmänna intresset av insyn i utbildningsväsendets sätt att fungera betydande. Ett minimikrav var därför att uppgifter som uteslutande rörde elevernas studiesituation alltid skulle vara offentliga. Uppgifter som hörde hit var bland annat skolbetyg och andra uppgifter om elevernas studieresultat och prestationer i övrigt. Inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan föreslogs att sekretess skulle gälla för uppgift som hänförde sig till skolans elevvårdande verksamhet eller till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Också elevhem som en skolmyndighet drev för elever i de då aktuella skolformerna skulle omfattas av regleringen. Med uttrycket elevvårdande verksamhet avsågs elevvården i mer avgränsad mening som beteckning på skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven och på de särskilda åtgärder som kunde vidtas för att komma till rätta med de svårigheter som ändå uppstod.

Till den elevvårdande verksamheten räknades lärarnas insamlande av uppgifter om elevernas personliga förhållanden i syfte att förebygga eller avhjälpa skolsvårigheter. Det kunde gälla exempelvis uppgifter om elevernas fysiska och psykiska förutsättningar och om deras beteenden och prestationer i skolan, hemmet och fritidsmiljön. Inhämtande och utbyte av information vid elevvårdskonferenser hörde också till den elevvårdande verksamheten. Dit hörde också åtgärder som uttagning av elever till stödundervisning, specialundervisning, särskild undervisning eller anpassad studiegång. Här rörde det sig ju om elever som hade svårigheter i det vanliga skolarbetet på grund av exempelvis sjukdom, fysiskt handikapp, svag begåvning, sociala eller känslomässiga störningar eller bristande kunskaper och färdigheter. Till elevvården borde däremot inte hänföras tillrättaförande åtgärder och inte heller intagning av elever i specialskolan eller särskolan. I ärenden om tillrättaförande av elever kunde det förekomma ömtåliga uppgifter om elever och deras anhöriga. Det starka insynsintresse som förelåg i fråga om disciplinära åtgärder mot offentliga funktionärer fanns inte, däremot var de berörda elevernas ungdom och bristande mognad starka skäl för ett sekretesskydd. Möjligheten att skilja en elev från vidare studier var visserligen en åtgärd riktad mot elever som visat att de inte kunde tillgodogöra sig undervisningen. Med hänsyn till vad som sagts beträffande att uppgifter om elevernas studieresultat alltid borde vara offentliga skulle det kunnat hävdas att uppgifterna i ett sådant ärende skulle vara offentliga. Då skiljande från vidare studier förutsatte att det

förelåg särskilda skäl och det ofta kunde röra sig om mycket ömtåliga uppgifter om elevens personliga situation skulle uppgifterna omfattas av sekretess. Med hänsyn till intresset av insyn undantogs från sekretessen uttryckligt beslut i elevvårdsärenden och ärenden om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier.

Även om begreppet elevvårdande verksamhet användes i en mer avgränsad mening skulle det komma att avse en verksamhet av betydande omfattning. Inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan låg elevvårdande uppgifter på i princip alla där verkssamma funktionärer, såsom skolledare, lärare och de särskilda elevvårdsfunktionärerna, skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och studie- och yrkesvägledare. Också elever och föräldrar som ingick i samarbetsnämnder eller andra organ inom skolan fick anses delta i elevvården i den mån man tog befattning med elevvårdsärenden. För att undvika orimliga begränsningar av skolpersonalens yttrandefrihet och möjliggöra önskad insyn i skolans verksamhet hade i promemorian föreslagits ett rakt skaderekvisit. Beträffande sekretessens styrka ansågs samarbetet med hälsovården och socialtjänsten i och för sig inte kräva en starkare sekretess inom skolområdet. För vissa uppgifter på området, den särskilda elevvården, var det däremot av andra skäl motiverat att ha ett starkare sekretesskydd. För uppgifter i den elevvårdande verksamheten i övrigt, godtogs förslaget i promemorian med ett rakt skaderekvisit.

För uppgifter om enskilds personliga förhållanden som fanns hos psykolog och kurator borde däremot sekretesskyddet vara starkare. För sådana uppgifter föreslogs därför en sekretessbestämelse med omvänt skaderekvisit. Skäl för en strängare sekretess ansågs också finnas för uppgifter som hänförde sig till psykologisk undersökning, framför allt psykologiska test av olika slag, och till psykologisk behandling. Den verksamhet som psykolog och kurator bedrev på elevvårdens område hade delvis en annan karaktär än den som övrig skolpersonal fullgjorde. Inslaget av förtrolighet kunde här vara mer framträdande och de uppgifter som inhämtades gällde inte sällan elevers personliga förhållanden av mycket känslig och ömtålig natur. Det gick inte heller att bortse från att verksamhetens funktionärer hade hand om en stor del av skolans samarbete med socialtjänsten och hälso- och sjukvården där en strängare sekretess gällde. Förutsättningarna för samarbete och uppgiftsutlämnande var visserligen inte beroende av att sekretessen var likartad, men en sådan ordning kunde ändå ha vissa praktiska fördelar.

De nu beskrivna sekretessbestämmelserna infördes från lagens ikraftträdande i 1980 års sekretesslag.

När 1985 års skollag infördes byttes formuleringen ”inom det obligatoriska skolväsendet och i gymnasieskolan” i sekretessbestämmelserna ut mot en uppräkningslista av de skolformer som utgjorde det offentliga skolväsendet i den mening termen användes i lagen. Bestämmelserna kom med denna ändring att omfatta också utbildning vid särskolan, specialskolan och kommunal riksinternatskola. I uttrycket kommunal riksinternatskola låg att verksamheten ingick i den offentligrättsliga kommunala organisationen till skillnad från en riksinternatskola som drivs av exempelvis ett aktiebolag i vilket kommunen äger aktier.

Den sexårsverksamhet som bedrivits inom ramen för förskolan enligt socialtjänstlagen (1980:620) kom den 1 januari 1998 att bilda en egen skolform, förskoleklass, inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och regleras i skollagen. Den sekretess som gällde det offentliga skolväsendet för barn och ungdom gjordes då tillämplig även för förskoleklassen. Vid samma tid infördes en bestämmelse som gjort det möjligt att vid befarad personförföljelse och andra trakasserier sekretessbelägga uppgifter som rör enskildas identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i det offentliga skolväsendet.

6.5.2 Reglering närmast före den 1 juli 2011

I 23 kap. 2 § första stycket OSL regleras sekretessen i den särskilda elevvården. Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen i det offentliga skolväsendet för vuxna regleras i 23 kap. 3 § OSL. När det gäller sådana hem för vård av unga som avses i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser för vård av unga regleras sekretessen i 26 kap. 1 § OSL för socialtjänst och därmed jämställd verksamhet. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. I fråga om den elevvård som sker inom ramen för skolhälsovården tillämpas bestämmelserna i 25 kap. 1 § OSL och inte det aktuella lagrummet.

Enligt 23 kap. 2 § andra stycket OSL gäller sekretess på det område som anges i första stycket dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen är här mindre stark och gäller med ett rakt skaderekvisit. Föremålet för sekretess kan vara inte bara uppgifter om eleverna utan också uppgifter som rör andra personer exempelvis föräldrar, syskon och kamrater. Uttrycket elevvårdande verksamhet avser elevvården i en mer begränsad mening som beteckning på skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven och på de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med de svårigheter som ändå uppstår. Uppgifter som hänför sig till elevens studiesituation i mer begränsad bemärkelse faller utanför det sekretesskyddade området. Uppgifter om studieresultat eller närvaro är därför i regel offentliga. Ärenden om antagning av elev till utbildning faller också utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Ärenden om tillrättaförande av elev, som är av disciplinär natur, är inte heller att hänföra till den elevvårdande verksamheten. Detsamma gäller ärenden om skiljande av en elev från vidare studier. Skiljande från vidare studier är en åtgärd som riktar sig mot elever som har visat att de inte kan tillgodogöra sig undervisningen. När det gäller ärenden om tillrättaförande av elev, som inte är att hänföra till den elevvårdande verksamheten, kan sekretess omfatta också uppgifter om närvaro. Sekretessen i ärenden om skiljande av en elev från vidare studier omfattar också elevens studieresultat, vilket faller utanför elevvårdsområdet. Beslut i elevvårdsärenden, ärenden om tillrättaförande av en elev och ärenden om skiljande av en elev från vidare studier har undantagits från sekretessen.

Bestämmelserna i 23 kap. 2 § första och andra stycket OSL är också tillämpliga i fråga om elevhem som en skolmyndighet driver för elever i de aktuella skolformerna.

Enligt 23 kap. 2 § tredje stycket OSL gäller i andra fall sekretess för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Bestämmelsen gör det möjligt att sekretessbelägga uppgifter som rör enskildas identitet, adress och andra liknande uppgifter vid befarad personförföljelse och andra former av trakasserier. För att sekretess ska gälla förutsätts att det föreligger

något tecken på risk för sådan förföljelse. Om en sekretessmarkering finns kan man normalt sett utgå från att Skatteverket gjort en utredning som resulterat i ett konstaterande att en sådan förföljelse kan befaras. Vid en bedömning av om uppgifterna kan lämnas ut får det utgöra en del av underlaget. Kvarskrivning kan vara ett annat skäl att inte lämna ut uppgifter.

Med skaderekvisiten i bestämmelserna i 23 kap. 2 § första och andra styckena OSL kan uppgifter om elever i viss utsträckning lämnas till andra myndigheter. I många fall kan bedömningen göras att det ligger i elevens intresse eller rimligen inte kan antas vara till men för honom eller henne att uppgifter lämnas till andra myndigheter. Uppgifter kan vidare lämnas ut efter samtycke från den som berörs (12 kap. 2 § OSL). I de fall uppgifter omfattas av sekretess kan det också finnas möjligheter att lämna ut dem med stöd av sekretessbrytande bestämmelser. Med stöd av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) kan uppgifter lämnas ut om behov finns av att vidta åtgärder till skydd för en elev. När det gäller såväl den särskilda elevvården som inom elevvården i övrigt kan en intresseavvägning enligt generalklausulen i 10 kap 27 § OSL medge ett utlämnande. När det gäller uppgifter inom skolhälsovården som regleras i 25 kap. 1 § OSL är generalklausulen däremot inte tillämplig.

6.6 Sekretess i skolbarnsomsorgen

6.6.1 Tidigare reglering

Sekretessen inom skolbarnsomsorgen reglerades tidigare av socialtjänstsekretessen enligt 7 kap. 4 § 1980 års sekretesslag. Sekretess gällde för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte stod klart att uppgiften kunde röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Bestämmelserna om förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen inarbetades 1997 i 1985 års skollag genom lagstiftning (prop. 1997/98:6, bet. 1997/98:UbU5, SFS 1997:1212). Samtidigt infördes en särskild bestämmelse om sekretess för skolbarnsomsorgen (SFS 1997:1213). Frågan om sekretess i skolan och skolbarnsomsorgen hade behandlats av Skolbarnsomsorgskommittén i betänkandet Skola – skolbarnomsorg, en helhet (SOU 1991:54). Kommittén ansåg att personalen i en integrerad verksamhet med både skola och skolbarnsomsorg måste omfattas av samma sekretessregler och föreslog att skolans personal skulle få

samma starka sekretess som socialtjänsten för uppgifter som rör enskilda personliga förhållanden. I bestämmelsen som infördes valdes i stället samma sekretesskydd som gällde på skolområdet. Till skillnad från sekretessen inom skolan begränsades inte sekretessen, utan kom att omfatta all verksamhet. För uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilda personliga förhållanden hos psykolog eller kurator skulle ett omvänt skaderekvisit gälla, dvs. en presumtion för sekretess och för övriga uppgifter om enskilda personliga förhållanden ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet.

6.6.2 Reglering närmast före den 1 juli 2011

Enligt 23 kap. 5 § första stycket OSL gäller i skolbarnsomsorgen sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilda personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, dvs. ett omvänt skaderekvisit. För annan uppgift om enskilda personliga förhållanden gäller enligt andra stycket sekretess, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, dvs. ett rakt skaderekvisit. Bestämmelser om skolbarnsomsorgen fanns i 2 a kap. 1985 års skollag. Skolbarnsomsorgen avser barn till och med tolv års ålder som går i skolan. Den bedrivs i form av fritidshem och pedagogisk omsorg samt för barn mellan tio och tolv år även i form av öppen fritidsverksamhet. Skolbarnsomsorgen ska ta emot barn under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under lov.

Inom skolan finns ingen sekretess mellan förskoleklassen, skolverksamheten och skolbarnsomsorgen. Däremot gäller sekretess mellan skolan och skolhälsovården.

6.7 Sekretessbestämmelser från den 1 juli 2011

Enligt 23 kap. 2 § OSL gäller sekretess i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om en enskilda personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan

röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Sekretess gäller också dels i särskild elevstödande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende. Ändringarna är i huvudsak en följd av förslaget om en samlad elevhälsa. Den särskilda regleringen av sekretess i en kommunal riksinternatskola har tagits bort. Enligt skollagen utgör sådan utbildning grundskola eller gymnasieskola och omfattas av dessa begrepp. Med ”särskild elevstödande verksamhet” avses sådant särskilt stöd till enskilda elever som går utöver det stöd som varje elev ska få inom ramen för den gemensamma undervisningen och sociala samvaron i skolan. Den enda ändringen i sak är att uppgifter i sådan elevhälsa som avser specialpedagogisk insats omfattas av den strängare sekretessen. Bestämmelsen om sekretess i andra fall för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden är oförändrad.

Bestämmelsen i 23 kap. 1 § OSL har ändrats till följd av att begreppet ”förskoleverksamhet” utmönstrats. Någon ändring i förhållande till vad som gällde tidigare är inte avsedd. Bestämmelser om sekretess i fritidshemmet och viss annan verksamhet, som motsvarar vad tidigare utgjort skolbarnsomsorg, har flyttats från 23 kap. 5 § till 23 kap. 3 § OSL. Sekretess gäller i fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. Skollagen som erbjuds i stället för fritidshem för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I övrigt gäller sekretess för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Bestämmelsen om sekretess i annan utbildningsverksamhet än den som riktar sig till barn och ungdomar har flyttats från 23 kap. 3 § till 23 kap. 5 § OSL. En ny paragraf, 25 kap. 13 a § OSL, med en sekretessbrytande bestämmelse har införts. Den del av elevhälsan som avser medicinska insatser kan trots sekretess lämna uppgifter om en elev till elevhälsan eller till särskild elevstödande verksamhet i övrigt inom samma myndighet, om det krävs att uppgiften lämnas för att eleven ska få nödvändigt stöd.

6.8 Sekretess i specialpedagogisk stödverksamhet

En sekretessbestämmelse för specialpedagogisk stödverksamhet infördes 1994 i 1980 års sekretesslag (prop. 1994/95:112, bet. 1994/95:KU18, SFS 1994:1695). Bestämmelsen överfördes oförändrad till 23 kap. 4 § OSL. Sekretess gäller alltså i specialpedagogisk stödverksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Den specialpedagogiska stödverksamheten bedrevs vid denna tidpunkt av Statens institut för handikappfrågor i skolan. Vid institutet fanns en fältorganisation med konsulenter för synskadade förskolebarn samt för synskadade, rörelsehindrade, döva och utvecklingsstörda och blinda och utvecklingsstörda elever och dövblinda vuxna inom det offentliga skolväsendet. Konsulenternas uppgift var att bedöma vilka behov och insatser som de enskilda eleverna behövde. I arbetet inhämtade de uppgifter från hälso- och sjukvården och från skolhälsovården för att få vetskap om bland annat funktionshindrets medicinska och psykologiska påverkan. Uppgifterna inhämtades efter samtycke från föräldrarna. Uppgifterna som inhämtades från hälso- och sjukvården var många gånger mycket integritetskänsliga. I sekretessbestämmelserna för hälso- och sjukvården samt skolhälsovården fanns omvända skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. Uppgifterna blev offentliga hos institutets konsulenter, eftersom sekretessen inte följde med uppgifterna när de lämnades och det inte heller fanns någon tillämplig sekretessbestämmelse för deras verksamhet. Att det förhöll sig så ansågs mycket otillfredsställande och en sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden föreslogs därför.

Konsulenterna hade tidigare ingått som en del i Tomtebodaskolans organisation och då omfattats av sekretess enligt 7 kap. 9 § 1980 års sekretesslag. Enligt den bestämmelsen gällde sekretess bland annat i specialskolans elevvårdande verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kunde antas att den som uppgiften rörde eller någon honom närstående led men om uppgiften röjdes. Ett omvänt skaderekvisit ansågs ge ett alltför långtgående sekretesskydd när det gällde konsulenternas verksamhet. Ett rakt skaderekvisit skulle innebära att skyddet omfattade alla typiskt sett känsliga uppgifter som avsåg exempelvis hälsovård och problem av olika slag. Det skulle inte heller behöva innebära någon konflikt med att uppgifterna inhämtades från en verksamhet som tillämpar ett

omvänt skaderekvisit. Vidare skulle ett sådant rekvisit också överensstämma med vad som gäller inom skolans elevvårdande verksamhet i syfte att förebygga eller avhjälpa skolsvårigheter. Den specialpedagogiska stödverksamheten bedrivs i dag genom Specialpedagogiska skolmyndigheten (prop. 2007/08:50, Nya skolmyndigheter).

6.9 Skolhälsovården

Tidigare reglering

Skolhälsovården reglerades i 14 kap. 1985 års skollag. För elever i förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, sarskola, specialskola och sameskola skulle skolhälsovård anordnas. Huvudmannen för skolan anordnade också skolhälsovården. Uppgifter som ingick i skolhälsovården fick också fullgöras av landsting. Vården skulle i första hand vara förebyggande och hade till ändamål att följa elevernas utveckling, bevara och förbättra deras hälsa och verka för sunda levnadsvanor. Skolhälsovården skulle omfatta hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser, exempelvis vid olycksfall och akuta insjuknanden. Elever i grundskola och motsvarande skolformer skulle erbjudas att genomgå minst tre allmänna hälsokontroller jämnt fördelade under skoltiden. De skulle därutöver erbjudas kontroller av syn och hörsel. För elever i sarskola och specialskola skulle också ingå särskilda undersökningar som föranleddes av deras funktionshinder. Hälsokontrollerna var i princip frivilliga, men när det gällde elever i grundskolan kunde tvångsvisa undersökningar bli aktuella, om skolläkaren på förekommen anledning ansåg att en elev behövde undersökas särskilt. Elever i fristående skolor skulle erbjudas skolhälsovård som motsvarade den som gavs åt elever inom det offentliga skolväsendet.

För skolhälsovården skulle det finnas skolläkare och skolsköterska. Skolhälsovårdens arbete var delvis beroende av tillgången till annan elevvårdspersonal. Så kallade elevhälsoteam bestod av rektor och skolsköterska samt mer sällan skolläkare, kurator, psykolog och specialpedagog. Också andra som mentor, skolvård och syokonsulent kunde ingå i teamet. Föräldrastöd och föräldrasamverkan uppnåddes genom att föräldrar bjöds in till elevvårdskonferenser och att skolhälsovården deltog vid föräldramöten och informationskvällar. Socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri, men också polisen var en relativt vanlig samverkanspart. Andra verksamheter med

vilken samverkan skedde var fritidsförvaltning, ungdomsmottagning, barn- och ungdomshabilitering, barnhälsovård, akutsjukvård och primärvård.

Skolhälsovården var en gren inom hälso- och sjukvården, vilket innebar att den omfattades av samma regelverk som all annan hälso- och sjukvård, exempelvis hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och patientsäkerhetslagen (2010:659). Bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen om att hälso- och sjukvården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård och om att där det bedrivs hälso- och sjukvård ska det finnas den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att god vård ska kunna ges gällde således också för skolhälsovården. Likaså gällde bestämmelserna i patientsäkerhetslagen om hälso- och sjukvårdspersonalens skyldigheter, om vårdgivares skyldighet att anmäla allvarliga händelser och tillbud till Socialstyrelsen och skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal att rapportera avvikelser till vårdgivaren. Huvudmannen för skolan som anordnade skolhälsovården var vårdgivare i den mening som begreppet används i aktuella lagar.

Bestämmelserna i patientdatalagen (2008:355) om vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården och skyldighet att föra patientjournal gällde också skolhälsovården. Patientdatalagen gäller alla vårdgivare oavsett huvudmannaskap. Journalen är knuten till den vårdgivare inom vars verksamhet journalföringen sker. I lagen regleras bland annat skyldighet att föra patientjournal, inre sekretess och elektronisk åtkomst i en vårdgivares verksamhet, utlämnande av uppgifter och handlingar genom direktåtkomst eller på annat elektroniskt sätt samt nationella och regionala kvalitetsregister. Vid vård av patienter ska patientjournal föras. En journalhandling innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden eller om vidtagna eller planerade vårdåtgärder. Det finns regler som ger vårdgivare möjlighet att på frivillig basis föra journal i en gemensam databas eller i annat gränsöverskridande elektroniskt system. Vårdgivare får under vissa förutsättningar ha direktåtkomst till elektroniska journalhandlingar och andra personuppgifter som behandlas för ändamål som rör vårddokumentation hos en annan vårdgivare. Bestämmelser som bryter sekretessen mellan vårdgivare enligt vad som föreskrivs om sammanhållen journalföring och bestämmelser om att absolut sekretess ska gälla i vissa fall inom systemet med sammanhållen journalföring finns i 25 kap. 2 § OSL.

Överföring av information vid skolbyten var viktiga inom skolhälsovården. Förutom att journal eller journalkopia kunde skickas, kunde telefonkontakter förekomma mellan skolornas skolsköterskor per telefon. Överlämnande kunde även ske vid särskild överlämnandekonferens eller via vårdnadshavare. I allra flesta fall inhämtades medgivande från vårdnadshavare när journalhandlingar överfördes till annan skola. Vårdgivaren förblir densamma om en elev byter från en kommunal skola till en annan kommunal skola inom samma kommun. Om en elev byter från en kommunal skola i en kommun till en kommunal skola i en annan kommun eller från kommunal skola till en fristående skola, byter eleven vanligtvis också vårdgivare.

I cirkulär 09:44 från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) redogörs för hanteringen av barn- och skolhälsovårdsjournaler. I ett pågående projekt initierat av SKL, Barnhälsodataprojektet, sker ett arbete med att åstadkomma en nationellt överenskommen grund för elektronisk journalöverföring inom barn- och skolhälsovården. Projektet ska arbeta fram lösningar som möjliggör att journaluppgifter registrerade inom barnhälsovården kan följa barnet under uppväxten och göras elektroniskt tillgängliga för skolhälsovården i samband med att barnet börjar skolan. Vidare ska journaluppgifter registrerade inom barn- och skolhälsovården kunna göras elektroniskt tillgängliga för andra behöriga utförare inom vård och omsorg, oberoende av huvudmannaskap, organisatorisk tillhörighet eller IT-teknisk plattform. Det ska också bli möjligt med samverkan mellan journalsystem inom barn- och skolhälsovården för att man på ett automatiserat sätt ska kunna utbyta information, dels med administrativa och andra verksamhetssystem, dels med hälsodata- och kvalitetsregister på lokal, regional och nationell nivå.

6.10 Sekretess i hälso- och sjukvården

Sekretessen på hälso- och sjukvårdsområdet regleras i 25 kap. 1 § OSL. Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, exempelvis rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, insemination, befruktning utanför kroppen, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering, omskärelse

och åtgärder mot smittsamma sjukdomar. Hälso- och sjukvård bedrivs inte bara i organisatoriskt självständiga former, utan kan utgöra inslag i annan förvaltning, som inom skolväsendet. Skolhälsovården faller således under paragrafens tillämpningsområde. Den del av verksamheten som är att räkna till hälso- och sjukvård faller under den aktuella sekretessregleringen och inte under den reglering som gäller för myndighetens övriga verksamhet. I den mån uppgifterna kommer att hanteras i myndighetens egentliga verksamhet blir den senare regleringen tillämplig.

Hälso- och sjukvården omfattar utöver den egentliga sjukvården också den förebyggande medicinska hälsovården. Bestämmelsen är tillämplig bara på sådan hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet som är individuellt inriktad. Förebyggande hälsovård av mer generell karaktär omfattas således inte. Föremålet för sekretessen är uppgifter om enskildas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Bestämmelsen omfattar inte bara uppgifter som avser vårdbehövande eller med dem jämställda personer utan också uppgifter som en vårdbehövande lämnar om andra personer. Sekretessen på hälso- och sjukvårdsområdet avgränsas med ett omvänt skaderekvisit.

Beträffande skolläkares eller skolsköterskas möjligheter att lämna uppgifter om elever till skolledningen har vissa uttalanden gjorts i förarbetena till 1980 års sekretesslag. En läkare som har åtagit sig att som sakkunnig yttra sig i fråga om en viss person måste i princip vara berättigad att redovisa sina iakttagelser till uppdragsgivaren. Han röjer då inte några uppgifter utanför denna sin särskilda verksamhet för det allmänna. Läkaren måste om han undersöker den enskilde klargöra situationen för denne. För det fall den enskilde tidigare har vänt sig till samme läkare och anförtrött honom vissa uppgifter, får den verksamhet i vilken dessa uppgifter har inhämtats däremot anses skilda från verksamheten som sakkunnig. Sådana uppgifter får läkaren i princip inte utan den undersöktes samtycke använda eller röja när han fullgör sakkunniguppdraget. En skolläkare eller skolsköterskas möjlighet att lämna uppgifter till skolledningen om en elev får bedömas på liknande sätt. Uppgift som eleven har anförtrött skolläkaren eller skolsköterskan får i princip inte röjas utan elevens samtycke ens inom ramen för elevvården. Detta har inte ansetts hindra att råd om lämpliga elevvårdande åtgärder lämnas.

Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL gäller inte sekretessen på hälso- och sjukvårdsområdet. Det innebär att utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter får ske bara i sådana

fall då det anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i annan författning. I detta sammanhang kan nämnas bestämmelsen i 6 kap. 15 § 5 patientsäkerhetslagen enligt vilken uppgift om en studerande ska lämnas, såvida uppgiften behövs för prövningen av ett ärende om avskiljande av denne från högskoleutbildning. Enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) är bland annat myndigheter inom hälso- och sjukvården och dess personal 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. Skyldighet finns enligt fjärde stycket samma paragraf att till socialnämnden lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen av ett barns behov av skydd.

Enligt 3 § första stycket polislagen (1984:387) åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten. Det är oklart om denna bestämmelse medför att uppgifter kan lämnas utan hinder av sekretess (se Berggren – Munck: Polislagen, En kommentar, upplaga 9, 2011, s. 44).

Enligt 10 kap. 23 § OSL gäller att sekretessen inte hindrar att en uppgift som angår misstanke om ett brott lämnas till bland andra polis eller åklagarmyndighet såvitt gäller misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Enligt 10 kap. 21 § OSL hindrar sekretessen inte heller att uppgift som angår misstanke om barnmisshandel och vissa andra brottsliga övergrepp mot den som inte har fyllt 18 år lämnas till polis- eller åklagarmyndighet. I 25 kap. 6 § OSL görs också avsteg från huvudregeln i 12 kap. 1 § samma lag om att sekretessen inte gäller i förhållande till den enskilde själv. Undantaget gäller i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv för uppgift om hans eller hennes hälsotillstånd, om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom eller henne.

6.11 Elevhälsan

Prop. 2001/02:14 Hälsa, lärande och trygghet

Elevvårdens och skolhälsovårdens verksamhet och funktion kartlades av Elevvårdsutredningen (U 1998:59) för att lämpliga åtgärder skulle övervägas i syfte att höja verksamhetens kvalitet och effektivitet. Förslagen i denna utrednings betänkande Från dubbla

spår till Elevhälsa – i en skola som främjar lust att lära, hälsa och utveckling (SOU 2000:19) och en rapport av expertgruppen för ökad måluppfyllelse och elever i behov av särskilt stöd (U 99:H) om Elevens framgång – skolans ansvar (Ds 2001:19) samt rapporter från Barnombudsmannen från 1998 och 2001 utgjorde underlag för regeringens bedömningar i prop. 2001/02:14 Hälsa, lärande och trygghet.

I propositionen presenterade regeringen sin bedömning av elevhälsa som ett eget verksamhetsområde där skolhälsovård, elevvård och specialpedagogiska insatser ingick. En utgångspunkt var skolans ansvar att skapa en god lärande miljö för elevernas kunskapsutveckling och personliga utveckling. En annan utgångspunkt var att lärande och hälsa i stor utsträckning påverkades av samma generella faktorer. Arbetet med elevhälsa borde i stor utsträckning vara förebyggande och ha en hälsofrämjande inriktning utifrån ett delvis nytt och vidgat hälsobegrepp. Arbetet med elevhälsa förutsatte en hög grad av samverkan mellan skolans olika delar och personalgrupper samt att det fanns allsidig kompetens för detta arbete på skolan.

I propositionen gav regeringen också sin syn på utvecklingen av elevhälsoarbetet. Utvecklingen i arbetslivet gick generellt mot arbetsätt och arbetsformer som innebar en ökad samverkan och ett gemensamt ansvarstagande för att utnyttja resurser optimalt och klara de uppgifter och nå de mål som verksamheterna hade. Den elevvårdande verksamheten tillsammans med specialpedagogiska insatser och skolhälsovårdens verksamhet borde inom ramen för ett gemensamt verksamhetsområde, en elevhälsa, som arbetade nära den pedagogiska professionen skapa de bästa förutsättningarna att arbeta med skolans hela lärandemiljö.

Elevhälsa handlade om att främja hälsa hos alla elever men ha fokus på elever som var i behov av stöd och hjälp för sitt lärande. Arbetet med elevhälsan borde så långt möjligt vara förebyggande och hälsofrämjande. I det individuellt inriktade arbetet borde elevhälsan ha ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling. Elevvårdens och skolhälsovårdens arbete sågs ibland som en egen verksamhet inom skolan. De kunskaper, erfarenheter och arbetsmetoder som fanns hos elevvårdens och skolhälsovårdens personal, fördes inte tillbaka till lärare och skolledning på ett mer systematiskt sätt. Elevhälsans personal borde ingå som en självklar del i skolans samverkan med andra institutioner och myndigheter.

Beträffande elevhälsans styrning uttalades att hur elevhälsan organiserades och leddes kunde se olika ut i kommunerna. Rektorn skulle ha ansvaret för elevhälsans verksamhet på skolan. Det kvalitets- och utvecklingsarbeten som bedrevs i kommunen och på skolan borde också omfatta elevhälsan. Både för hälso- och sjukvården samt för skolverksamheten fanns krav på kvalitetsutveckling och kvalitetsystem. För att elevhälsan skulle kunna vara en integrerad del av skolans arbete, planering och resursfördelning, som följs upp och utvärderas, borde skolhuvudmannen formulera egna mål och strategier för arbetet med elevhälsa. De tre tillsynsmyndigheterna Skolverket, Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket, som fanns för skolans och elevhälsans verksamhet, hade alla ett ansvar för att öka kunskapen och medvetenheten om kvalitetsutveckling, uppföljning och utvärdering. En ökad samverkan mellan tillsynsmyndigheterna borde kunna ge viktigt underlag för att identifiera hinder och skapa bättre villkor och förutsättningar för elevhälsans arbete.

När det gällde elevhälsans sammansättning och kompetenser uttalades följande. Elevhälsans personal kunde utifrån sin kompetens bistå och handleda lärare och annan personal i skolan. Sammansättningen av de olika kompetenserna förutsattes variera mellan skolor utifrån elevgruppernas behov och problemställningar. De kompetenser som främst ansågs behövas var omvårdnadskompetens, medicinsk kompetens, psykologisk kompetens, kompetens i socialt arbete och specialpedagogisk kompetens. Skolans samlade kompetens måste också utvecklas i ett nära samarbete med personal som inte direkt tillhörde elevhälsan men vars arbete gränsade till detta område. Sådan personal kunde vara t.ex. talpedagoger, fritidspedagog och studie- och yrkesvägledare. Kommunen respektive skolan skulle själv avgöra omfattning och inriktning på elevhälsans sammansättning och kompetens.

Regleringen av elevhälsan i skollagen

Med nya skollagen har införts en samlad elevhälsa, som omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst ha ett förebyggande och hälsofrämjande syfte. Elevernas utveckling mot målen ska stödjas. För elevhälsans insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska

insatser kan tillgodoses. Tillgång till specialpedagogisk kompetens behöver inte enbart syfta på personer med specialpedagogutbildning. Det kan också innefatta t.ex. speciallärare eller en skolledare med särskilt ansvar för specialpedagogiska insatser på skolan.

Regleringen av hälsokontroll i 1985 års skollag har en motsvarighet i den nya lagen. Begreppet hälsokontroll har ersatts av begreppet hälsobesök och möjligheten till tvångsvisa hälsoundersökningar har tagits bort.

I arbete med elevhälsa förutsätts en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper samt att det finns kompetens att tillgå för detta arbete. Det har ansetts angeläget att samverkan också sker med övrig hälso- och sjukvårdspersonal samt med socialtjänsten. I det individuellt inriktade arbetet har elevhälsan ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling. De mer generellt inriktade uppgifterna, där elevhälsans medverkan är viktig, rör elevernas arbetsmiljö, skolans värdegrund som t.ex. arbetet mot kränkande behandling och undervisning om tobak, alkohol och andra droger och övrig livsstilsrelaterad ohälsa, jämställdhet samt sex- och samlevnadsundervisning m.m. Ett skäl till uppräkningsen av personalkategorier är att elevhälsan förutsätter tillgång till kompetens som är tillräcklig för att eleverna ska få det stöd de behöver. Även om kommuner och andra huvudmän organiserar sin elevhälsa på många olika sätt, t.ex. genom anställning direkt på skolan, i olika resurscenter eller genom att en fristående skola köper tjänster från olika huvudmän, tillhör den personal som ska möta eleverna med mycket få undantag de nämnda yrkesgrupperna. Att yrkesgrupperna räknas upp hindrar inte att kommuner och andra huvudmän liksom tidigare kan inrikta och organisera sin elevhälsa efter lokala behov och förutsättningar. Elevhälsans mål är att skapa en så positiv lärandesituation som möjligt för eleven. Personal med specialpedagogisk kompetens kan utifrån de uppgifter som finns om elevens hälsa, sociala situation etc. bedöma och planera hur elevens problem bäst ska mötas i undervisningen. Syftet med en samlad elevhälsa är bl.a. att den ska resultera i beslut om specialpedagogiska åtgärder för eleven. Bestämmelser om elevhälsans omfattning, hälsobesök och enkla sjukvårdsinsatser har samlats under rubriken elevhälsa i 2 kap. 25–28 §§ SkoL.

Av 2 kap. 25 § första stycket SkoL framgår att skolhuvudmannen måste se till att det finns elevhälsa för varje elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Den del av elevhälsan som

motsvarar dagens skolhälsovård ska även fortsättningsvis anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till den övriga elevhälsan och den särskilt elevstödande verksamheten i övrigt. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande samt omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Detta innebär att elevhälsan ska bidra till skapandet av miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa. Elevhälsan ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. I andra stycket anges att det för de preciserade insatserna ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska psykolog, kurator samt personal som kan tillgodose elevernas behov av specialpedagogiska insatser. Bestämmelserna i 23 kap. 2 och 3 §§ SkoL innebär att elevhälsan får överlämnas på entreprenad.

Regleringen av elevvårdskonferens upphör med införandet av skollagen. Med en tydlig utredningsskyldighet när en elev är i behov av särskilt stöd har regleringen inte ansetts nödvändig. Begreppet elevvård utmönstras också ur skolförfattningarna.

6.12 Regleringen av åtgärder mot kränkande behandling

Bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling i 14 a kap. 1985 års skollag har oförändrade flyttats till 6 kap. SkoL. Med kränkande behandling avses ett uppträdande som utan att vara diskriminering kränker ett barns eller en elevs värdighet (6 kap. 3 § SkoL). Här avses mobbning och liknande beteenden som t.ex. tillmälen om övervikt, hårfärg eller om att någon är en ”plugghäst”, att knuffa någon eller rycka någon i håret eller sätta krokben för någon. Kapitellet innehåller bestämmelser om aktiva åtgärder, förbud mot kränkande behandling, skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling och förbud mot repressalier mot ett barn eller en elev som anmäler aktuellt förhållande.

Huvudmannen ska se till att det inom ramen för varje särskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever. Det innebär bl.a. att det varje år ska upprättas en plan för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever i verksamheten.

Bestämmelserna om anmälningsplikt är nya och innebär att en lärare, en förskolelärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande be-

handling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla det till förskolechefen eller rektorn. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. I pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. SkolL och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller med en förskoleenhet ska anmälningsskyldigheten fullgöras av den person som huvudmannen utser. Bestämmelserna om anmälningsplikt gäller också de fall då ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier enligt diskrimineringslagen (2008:567). Huvudmannen är då det blir känt att ett barn eller en elev har blivit utsatt för kränkande behandling skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäli- gen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. Kravet på skyndsamhet har tillkommit för att ytterligare betona vikten av effektivitet i dessa ärenden. Om huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter ska huvudmannen dels betala skade- stånd till barnet eller eleven för den kränkning som detta innebär, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. Om ett barn eller en elev som anser sig ha blivit utsatt för kränkande behand- ling eller repressalier visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit utsatt för sådan behandling, har huvudmannen enligt en bestämmelse om bevisbörda att visa att så inte varit fallet.

6.13 Barn- och elevombudet

Inom Skolinspektionen finns ett ombud för barn och elever, Barn- och elevombudet. Bestämmelser om Barn- och elevombudet finns i förordningen (2009:1215) med instruktion för Statens skolinspek- tion. Barn- och elevombudet ska bl.a. utföra de uppgifter som enligt 6 kap. SkolL ska ombesörjas av myndigheten när det gäller att till- varata barns och elevers enskilda rätt. Hos Barn- och elevombudet finns ett kansli som ansvarar för kansligöromålen och föredrag- ningar av ärenden. Barn- och elevombudet ska i sitt arbete beakta Skolinspektionens tillsyn. Om Barn- och elevombudet i sitt arbete får uppgifter som kan ha betydelse för tillsynen ska berörd enhet inom Skolinspektionen informeras. Om Skolinspektionen vid sin tillsyn finner anledning att uttala kritik som rör åtgärder mot kränk-

ande behandling, ska Barn- och elevombudet informeras om detta innan ärendet slutligt avgörs. Barn- och elevombudet kan ha anledning att fortsätta handläggningen av ärendet i syfte att tillvarata ett barns eller en elevs enskilda rätt enligt 6 kap. Skoll. Barn- och elevombudet tar emot och utreder anmälningar om kränkande behandling. I en tvist om skadestånd i domstol kan Barn- och elevombudet föra talan för ett barn eller en elev som medger det.

6.14 Sekretess i ärenden enligt 6 kap. Skoll

Enligt 33 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer hos Skolinspektion i ärende enligt 6 kap. Skoll. Samma sekretessbestämmelse gäller hos Diskrimineringsombudsmannen i ärende enligt diskrimineringslagen (2008:567) samt i annat ärende som rör rådgivning åt en enskild, liksom hos Nämnden mot diskriminering i ärende enligt diskrimineringslagen. Enligt uttalanden i förarbetena kan dessa ärenden typiskt sett inte förväntas innehålla sådana uppgifter att ett rakt skaderekvisit inte skulle vara tillräckligt (prop. Ett starkare skydd mot diskriminering, 2007/08:95 s. 459). Sekretessen omfattar såväl uppgifter om enskilda elever och deras närstående som uppgifter om lärare. Är skolan fristående och således inte någon myndighet kan även uppgifter som rör skolan skyddas. Barn- och elevombudet kan tillämpa bestämmelsen även på uppgifter i sina beslut. En sådan möjlighet har inte Skolinspektionen i sin tillsynsverksamhet (jfr 23 kap. 7 § OSL).

Hos domstol gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i mål om tillämpningen av 6 kap. 7–12 §§ Skoll, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs (36 kap. 4 § OSL).

6.15 Skolväsendets överklagandenämnd

Skolväsendets överklagandenämnd inrättades 1991 för att tillgodose behovet av en instans som kunde överpröva vissa beslut av skolhuvudmännen som bedömdes vara särskilt viktiga för enskilda elever. Genom sin sammansättning av ledamöter har nämnden en

särskild sakkunskap på skolområdet. Under åren har antalet ärenden som kommit in till nämnden varierat mellan drygt 300 och knappt 1 500 ärenden per år. Den största ärendegruppen avser frågor om mottagande av elever i gymnasieskolan och mottagande av elever i kommunal vuxenutbildning.

Grundläggande bestämmelser om Skolväsendets överklagandenämnd finns i 27 kap. SkolL. Mot bakgrund av kravet i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) att en domstol ska vara oavhängig och opartisk har i skollagen införts bestämmelser om nämndens sammansättning och om muntlig förhandling. Nämnden ska bestå av en ordförande och fem andra ledamöter, av vilka en ska vara ersättare för ordföranden. Ordförande och ersättaren för ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska ha särskild sakkunskap både vad gäller barns och elevers förhållanden och behov och vad gäller skolverksamheten i övrigt. Med hänsyn till att det förekommer flera ärendetyper av stor betydelse för den enskilde eleven, som exempel nämns beslut om mottagande i grundsärskolan och beslut om åtgärdsprogram, har det tydliggjorts att en enskild part har rätt att begära muntlig förhandling vid en prövning inför nämnden. Nämnden kan förordna om att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att lämnas en uppgift för vilken gäller sekretess enligt någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. I skollagspropositionen (s. 563) uttalas att det inte f.n. kan anses finnas behov av lika utförliga bestämmelser om offentlighet och sekretess som i förvaltningsprocesslagen (1971:291) och att behovet av en ytterligare reglering får bedömas då större erfarenhet finns av den nya ordningen.

Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd. Skolinspektionen ansvarar åt nämnden för kansligöromål, föredragningar av ärenden, ekonomiadministration och andra därmed sammanhängande sysslor.

Vilka beslut som får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd framgår av bestämmelser i 28 kap. 12–17 §§ SkolL. Till nämnden får överklagas beslut av en kommun eller ett landsting i fråga om

- mottagande i grundsärskolan,
- uppskjuten skolplikt,
- skolpliktens förlängning eller upphörande,

- mottagande av elev från en annan kommun (förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan),
- åtgärder för elev som inte bor hemma,
- placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavarna önskar (förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan),
- behörighet eller mottagande i första hand för nationella program och mottagande till programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion som utformats för en grupp elever,
- tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan,
- mottagande till kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller till utbildning i svenska för invandrare,
- upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller utbildning i svenska för invandrare,
- att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller utbildning i svenska för invandrare,
- åtagande om interkommunal ersättning och
- rätt till utbildning eller annan verksamhet som kan härledas från EU-rätten, EES-avtalet eller avtalet mellan EU och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer.

Till nämnden får vidare överklagas beslut av enskild huvudman i fråga om

- behörighet och mottagande i första hand för nationella program och mottagande till programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion som utformats för en grupp elever och
- rätt till utbildning eller annan verksamhet som kan härledas från EU-rätten, EES-avtalet eller avtalet mellan EU och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer,

beslut av rektor i fråga om

- åtgärdsprogram,
- särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning och
- anpassad studiegång och

beslut i Specialpedagogiska skolmyndigheten i fråga om

- mottagande i specialskolan,
- skolpliktens förlängning eller upphörande,

- åtgärder för elev som inte bor hemma och
- rätt till utbildning eller annan verksamhet som kan härledas från EU-rätten, EES-avtalet eller avtalet mellan EU och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer och

beslut i Nämnden för mottagande till Rh-anpassad utbildning i fråga om

- rätt till sådan utbildning.

Överklagandemöjligheten är ny beträffande flera av nämnda beslut, exempelvis beslut om mottagande av en elev från en annan kommun i förskoleklassen eller grundsärskolan, beslut av enskild huvudman, beslut om åtgärdsprogram och beslut om anpassad studiegång.

Beslut av Skolväsendets överklagandenämnd med anledning av ett överklagande får inte överklagas (28 kap. 18 § andra stycket SkolL).

6.16 Sekretess hos Skolväsendets överklagandenämnd och i Skolinspektionens tillsynsverksamhet

I 23 kap. 7 § OSL regleras sekretessen i ärenden hos Skolväsendets överklagandenämnd och i Skolinspektionens tillsynsverksamhet. Sekretess gäller enligt paragrafen hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut samt i tillsynsverksamhet hos Skolinspektionen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden (prop. 1995/96:127 s. 29, prop. 2005/06:161 s. 63 och prop. 2007/08:50 s. 41).

Bestämmelsen om sekretess hos Skolinspektionen innebär att sekretessen enligt 23 kap. 1–5 §§ OSL inte överförs till Skolinspektionen enligt 11 kap. 1 § OSL.

7 Sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner

7.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven lämna förslag till nya sekretessbestämmelser för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner. Uppgifterna ska skyddas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det ska finnas en presumtion för att uppgifterna är hemliga. I avsnittet redogörs för vilka utgångspunkter som utredningen haft vid utformningen av de nya bestämmelserna. Vidare tas upp frågan om i vilken omfattning beslut om åtgärdsprogram inte ska omfattas av sekretess. En utökad sekretess och vad som uttalats i förarbetena beträffande ifrågavarande handlingars funktion aktualiserar också frågan om det finns behov av sekretessbrytande bestämmelser. I övervägandena i denna del tar utredningen hänsyn till vad som kommit fram i kartläggningen av typer av uppgifter i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner, se avsnitt 5.2–5.4. Vidare beaktas förslag och slutsatser i betänkandet *Se, tolka och agera* – allas rätt till en likvärdig utbildning (SOU 2010:95), Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn och delbetänkandet *Med rätt att välja* – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp (SOU 2011:30), Utredningen om en flexibel specialskola.

7.2 Överväganden och förslag

Förslag: En särskild sekretessbestämmelse införs för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i skriftlig individuell utvecklingsplan enligt 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § eller 13 kap. 13 § SkoL och i åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § samma lag. Sekretessen är inte begränsad till någon särskild verksamhet eller ärendetyp, utan gäller oavsett i vilket sammanhang den individuella utvecklingsplanen eller åtgärdsprogrammet finns. Sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Slutet i beslut om åtgärdsprogram undantas från sekretessen.

Sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner

Enligt lagstiftningen före den 1 juli 2011 gällde sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I skolans elevvårdande verksamhet i övrigt gällde sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Från den 1 juli 2011 har bestämmelserna ett annat innehåll och sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. I särskild elevstödande verksamhet i övrigt gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I förarbetena uttalas att den enda ändring som avsetts i sak är att tillämpningsområdet med den starkare sekretessen ska omfatta också sådan elevhälsa som avser specialpedagogisk insats. Med särskild elevstödande verksamhet avses enligt uttalandet sådant särskilt stöd till enskilda elever som går utöver det stöd som varje elev ska få inom ramen för den gemensamma undervisningen och sociala samvaron i skolan. Avsikten är att sekretessen för särskild elevstödande verksamhet i övrigt, med undantag för uppgifter i

sådan elevhälsa som avser specialpedagogisk insats, ska motsvara vad som tidigare gällt beträffande elevvårdande verksamhet i övrigt.

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram omfattas enligt utredningens bedömning normalt av det svagare sekretessskyddet som gäller för särskild elevstödande verksamhet i övrigt. Även om åtgärdsprogram kan avse specialpedagogiska insatser är det utredningens bedömning att avsikten varit att enbart uppgifter som förekommer i verksamhet där specialpedagogiska insatser utförs ska skyddas med den starkare sekretessen. Några uttalanden i förarbetena har dock inte gjorts i denna del. Rättsläget beträffande vilka uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i individuella utvecklingsplaner som omfattas av sekretess är inte helt klart. Enligt utredningens mening omfattas uppgifter i omdömen om elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen av det svagare sekretessskyddet för särskild elevstödande verksamhet i övrigt (jfr Kammarrätten i Stockholms dom 2001-07-13 i mål nr 3942-2001). Också uppgifter som ingår i den framåtsyftande delen av planen om vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen, torde falla innanför detta område. När det gäller omdömen om elevernas kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i är frågan mer komplicerad. Till sin karaktär ligger uppgifterna mycket nära det som är kärnan av det område som i dag är offentligt. Det är därför tveksamt om de skulle omfattas av det sekretesskydd som finns beträffande särskild elevstödande verksamhet i övrigt.

En ny reglering

Enligt direktiven ska utredningen föreslå nya sekretessbestämmelser för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner. Förslaget ska bygga på att uppgifterna skyddas med ett omvänt skaderekvisit.

Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som finns i de individuella utvecklingsplanerna visar att typiskt sett känsliga uppgifter förekommer i begränsad omfattning. Införandet av ett sekretesskydd med omvänt skaderekvisit för samtliga uppgifter i de individuella utvecklingsplanerna är ett mycket stort steg bort från offentlighet mot sekretess. Enligt utredningens mening skulle det finnas anledning att överväga en annan ordning beträffande vissa

uppgifter i utvecklingsplanerna. Med hänsyn emellertid till den entydiga inriktningen av direktiven i detta hänseende har utredningen utarbetat förslag till en lagreglering enligt vilken samtliga uppgifter rörande enskildas personliga förhållanden i individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram skyddas av sekretess med omvänt skaderekvisit.

I sekretessregleringen i 23 kap. 2 § OSL avgränsas sekretessområdet till en viss verksamhet eller ärendetyp. Att utöka det i paragrafen angivna sekretessområdet till att också avse uppgifter om enskildas personliga förhållanden i skriftliga individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram skulle bryta mot lagrummets systematik. Uppgifterna om enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner ska omfattas av ett sekretesskydd oavsett var dokumenten finns. Sekretesskyddet ska således inte vara begränsat till en viss verksamhet eller ärendetyp. Utredningen föreslår därför att sekretessen för dessa uppgifter regleras i en särskild bestämmelse, även om det i vissa fall i förhållande till 23 kap. 2 § OSL kommer att innebära en parallell reglering. Enligt utredningens mening blir sekretessen för de nu aktuella uppgifterna tydligare i en lagteknisk lösning enligt vilken den regleras i en särskild bestämmelse.

Sekretessen enligt 23 kap. 2 § andra stycket OSL för skolans särskilda elevstödande verksamhet i övrigt gäller enligt styckets sista mening inte beslut i ärende. Detta gäller således bl.a. i fråga om beslut om åtgärdsprogram. En ny reglering av sekretessen enligt vilken det för åtgärdsprogram ska gälla en strängare sekretess med ett omvänt skaderekvisit aktualiserar frågan om vad som i detta avseende ska gälla beslut i ärende om framtagande av åtgärdsprogram. Utredningen återkommer strax till denna fråga.

Beslut om åtgärdsprogram får enligt 28 kap. 16 § första stycket 1 SkolL överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. I fall där särskilt stöd ska ges i form av enskild undervisning, särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång enligt 3 kap. 11 och 12 §§ SkolL ska särskilda beslut fattas i samband med beslutet om åtgärdsprogram. Sådana beslut är också överklagbara till Skolväsendets överklagandenämnd enligt 28 kap. 16 § första stycket 2 SkolL.

Vid övervägandena beträffande sekretess för åtgärdsprogram har jämförelser gjorts med vad som gäller beträffande beslut på andra områden. Hos Statens skolinspektion gäller sekretess i ärende enligt 6 kap. SkolL för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon

närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (33 kap. 1 § OSL). Beslut undantas inte från sekretessen. I tillsynsverk-samhet i Skolinspektionens omfattar sekretessen däremot inte beslut i ärende (23 kap. 7 § OSL). I ärenden om studiestöd under sjuk-dom undantas inte beslut från sekretessen (28 kap. 9 § OSL). I domstol är huvudregeln att sekretess inte längre gäller om en upp-gift tas in i en dom eller ett beslut (43 kap. 8 § OSL). För att sekretess ska fortsätta gälla krävs ett särskilt förordnande om det. Det har i förarbetena till sekretesslagen förutsatts att domstolarna är mycket restriktiva med sekretess i domar och beslut. För dom-slut eller motsvarande del av ett beslut får sekretess förordnas en-dast om rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt ound-gängligen påkallar det. Rör målet eller ärendet någons civila rättig-heter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnandet får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga för-hållanden som är föranledda av krig. Vidare innebär 26 kap. 7 § OSL ett förbud att sekretessbelägga domskäl eller domslut i mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Av 23 kap. 2 § andra stycket OSL följer att sekretess f.n. inte gäller beslut om åtgärdsprogram. Med beaktande av det offentlig-hetsintresse som finns i frågor om särskilt stöd, är utredningens bedömning att beskedet om att ett åtgärdsprogram har beslutats beträffande en viss elev också fortsättningsvis bör undantas från sekretess. Ett beslut om åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § SkoL får antas komma att innehålla ett besked att ett åtgärdsprogram har utarbetats för NN och att denne ska ges särskilt stöd med en kortare beskrivning av i vilken form och i vilken omfattning stödet ska ges. Det är dessa uppgifter som bör undantas från sekretessen. De ytter-ligare upplysningar och besked som bör tas med i ett åtgärds-program (se prop. 2009/10:165 s. 289 f.) ska dock skyddas av sekre-ss nu med ett omvänt skaderekvisit. För att uppnå denna ordning har utredningen beaktat följande.

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock under vissa angivna förutsättningar utelämnas helt eller delvis. Av paragrafen framgår att skälen är en del av beslutet. En bestämmelse att beslut ska undantas från sekretess innebär därför formellt sett att inte heller skälen, i den mån de tas in i beslutet, kan hemlighållas. En sådan ordning är naturligtvis inte förenlig med

syftet med den nu aktuella lagstiftningen om ökat skydd för uppgifter om personliga förhållanden i åtgärdsprogram, särskilt som det får anses vara angeläget och önskvärt att sådana förhållanden får en fullödlig presentation i programmen.

Enligt utredningens mening kan en lagteknisk lösning uppnås om föreskriften rörande vad som inte får sekretessbeläggas i ett åtgärdsprogram tar sikte på "slutet i beslutet" i stället för "beslutet".

Enligt utredningen finns det skäl att ge rektorer och andra som genom delegation får beslutsbehörighet ytterligare vägledning i form av allmänna råd när det gäller beslutsdokumentationen.

Hos Skolväsendets överklagandenämnd gäller enligt 23 kap. 7 § OSL sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende. Vid prövningen av ett överklagande av ett beslut i fråga om åtgärdsprogram ska Skolväsendets överklagandenämnd antingen fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Om det överklagade beslutet upphävs ska ärendet om det behövs visas åter till rektor för en ny prövning. Utredningens förslag om att införa en särskild sekretessregel med omvänt skaderekvisit för uppgifter om personliga förhållanden i åtgärdsprogram innebär att det för sådana uppgifter kommer att gälla olika skaderekvisit beroende på om de föreligger i skolväsendet eller i Skolväsendets överklagandenämnd. Vid införandet av sekretessregeln beträffande Skolväsendets överklagandenämnd angavs att det är viktigt att en myndighet som har till uppgift att överpröva andra myndigheters beslut är underkastad insyn, men att offentlighetsintresset i det här fallet fick ge vika för den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten. Sekretessen begränsades med ett rakt skaderekvisit. Enligt utredningens bedömning finns det beträffande dessa uppgifter om personliga förhållanden i åtgärdsprogram inte någon anledning att göra en annan bedömning.

Användningen av ett omvänt skaderekvisit och åtgärdsprogramets syfte, liksom de avsikter som finns med den skriftliga individuella utvecklingsplanen, aktualiserar frågan om det finns behov av sekretessbrytande bestämmelser. Uppgifter i åtgärdsprogram är av sådant slag att de normalt faller innanför det sekretessreglerade området. Föreslagen ändring skulle dock innebära en skillnad i sekretessnivå och fler uppgifter skulle komma att omfattas av sekretess. När det gäller individuella utvecklingsplaner utformas dessa i

dag med målsättningen att de ska vara offentliga handlingar. Med införandet av en sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i individuella utvecklingsplaner med omvänt skaderekvisit, blir utgångspunkten att uppgifterna i planerna omfattas av sekretess. En individuell utvecklingsplan torde då inte automatiskt följa en elev vid byte av skola.

Vid överväganden av behovet av sekretessbrytande bestämmelser när det gäller uppgifter i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner bör de uppgifter som redovisas av Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn (Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning, SOU 2010:95) beaktas. Utredningen konstaterar att övergångar inom eller mellan olika skolformer för barn och elever i behov av särskilt stöd kan innebära en risk för att viktig pedagogisk information går förlorad. Uppgifter i ett åtgärdsprogram är oftast skyddade av sekretess. Om övergången sker mellan skolor under samma kommunala nämnd gäller normalt inte sekretess. När utredningen intervjuat verksamma i kommunstudien om sekretesslagstiftningen utgör något hinder eller problem i arbetet har svaren varierat. En majoritet anser att sekretesslagstiftningen inte är ett hinder eftersom skolan ofta får samtycke av elevens föräldrar att lämna ut nödvändig information vid övergångar mellan skolor. Andra pekar på problem och att det finns föräldrar som inte vill lämna sitt samtycke. Många gånger beror det på att föräldrarna vill att deras barn ska få komma till en ny skola utan att vara belastad av tidigare dokumentation. Det framhålls att elevhälsan bör kunna utnyttjas i arbetet med att försöka motivera föräldrar till att lämna samtycke till att dokumentationen överlämnas. Slutsatsen när det gäller övergångar och eventuella sekretessproblem är att den starkaste framgångsfaktorn är att åstadkomma ett förtroendefullt samarbete mellan skolan och föräldrarna. Ett sådant byggs upp genom ömsesidig respekt och ömsesidigt förtroende samt en tilltro till att skolans dokumentation är professionell och innehåller relevant information för elevens fortsatta lärande. Det konstateras att det finns problem med bristande professionell standard i dokumentationen av elever. Lärare efterfrågar inte dokumentation om en elev eftersom den professionella nivån uppfattas vara för låg. Det kan finnas brister i relevansen i innehållet eller ofullständigheter som ger tolkningsproblem. Det framhålls att det är viktigt att dokumentationen i skolan håller en hög professionell nivå både för att föräldrar ska vara positiva till att den

överlämnas och för att den skola som tar emot en elev ska vara intresserad av att ta emot och även efterfråga informationen.

De erfarenheter som sålunda har redovisats ger inte något entydigt uttryck för att sekretessregler hindrar nödvändigt utbyte och samarbete mellan olika organ och myndigheter, med syfte att underlätta övergångar inom eller mellan olika skolformer. Utredningen föreslår därför inte några sekretessbrytande bestämmelser.

Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som finns i individuella utvecklingsplaner, se avsnitt 5.2–5.4, visar att formerna för de individuella utvecklingsplanerna fortfarande är under utveckling. Ett ändrat skaderekvisit kan också komma att få följder för vilket innehåll planerna har. I utredningens samrådskontakter har framgått att arbete återstår med att utveckla och följa upp rutiner för inhämtande av samtycke i överlämnandesituationer. Vid en kommande utvärdering och uppföljning av de individuella utvecklingsplanerna, kan det finnas anledning att på nytt ta ställning i frågan om behovet av sekretessbrytande bestämmelser.

De förslag som lämnas av Utredningen om en flexibel specialskola kan också förutsätta förnyade ställningstaganden till behovet av sekretessbrytande bestämmelser. I delbetänkandet Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp (SOU 2011:30) föreslås en rätt till deltidsutbildning i de obligatoriska skolformerna med en skyldighet för huvudmännen att samråda inför utvecklingssamtal och om innehållet i elevens individuella utvecklingsplan. Även när det gäller frågor om särskilt stöd och åtgärdsprogram förutsätts en samverkan.

8 Sekretess med omvänt skaderekvisit i skolans särskilda elevstödjande verksamhet

8.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven föreslå och analysera konsekvenserna av att sekretessen till skydd för uppgifter om enskilda personliga förhållanden i skolans elevvårdande verksamhet generellt ändras till att gälla med ett omvänt skaderekvisit. I sekretessregleringen före den 1 juli 2011 var sekretessen på elevvårdsområdet uppdelat i vad som kan betecknas som den särskilda elevvården och i elevvårdande verksamhet i övrigt. Den särskilda elevvården omfattade uppgifter som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos psykolog eller kurator. Sekretessen i den särskilda elevvården gällde med ett omvänt skaderekvisit. I den elevvårdande verksamheten i övrigt gällde sekretessen däremot med ett rakt skaderekvisit. I sekretessregleringen efter den 1 juli 2011 används inte längre begreppet elevvårdande verksamhet. I stället görs en uppdelning mellan sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats och särskild elevstödjande verksamhet i övrigt. Med den senare regleringen som utgångspunkt blir den ändring som ska föreslås och analyseras ett ändrat skaderekvisit för särskild elevstödjande verksamhet i övrigt.

8.2 En sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt

Förslag: Bestämmelsen om sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt flyttas till 23 kap. 2 § första stycket OSL. I det stycket avgränsas sekretessområdet med ett omvänt skaderekvisit. Bestämmelsen om att sekretessen inte gäller beslut i ärende i sista meningen i andra stycket i paragrafen placeras i ett nytt stycke för att omfatta sekretessen både i första och andra stycket.

En lösning i enlighet med direktiven i denna del kan enligt utredningen ske på det sättet att bestämmelsen om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt flyttas till 23 kap. 2 § första stycket OSL. I första stycket avgränsas sekretessområdet med ett omvänt skaderekvisit. Bestämmelsen om att sekretessen inte gäller beslut i ärende i sista meningen i andra stycket i paragrafen bör placeras i ett nytt stycke för att omfatta sekretessen både i första och andra stycket.

8.3 Konsekvenser av ett omvänt skaderekvisit för särskild elevstödjande verksamhet i övrigt

Bedömning: Att samma skaderekvisit används för sekretessen när det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats och i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt skulle förenkla tillämpningen av sekretessbestämmelserna i skolan.

Ett omvänt skaderekvisit i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt skulle innebära ett förstärkt skydd för uppgifter som lämnas av psykolog, kurator eller personal med specialpedagogisk kompetens i elevhälsan till rektor och annan skolpersonal. Förutsättningarna för samverkan inom skolan skulle på det sättet påverkas i positiv riktning. Skyddet för uppgifter som har lämnats med stöd av 25 kap. 13 a § OSL från sådan elevhälsa som avser medicinsk insats till rektor och annan skolpersonal skulle på motsvarande sätt stärkas. Ändringen skulle också få till följd att fler

uppgifter kan lämnas vidare från förskolan till förskoleklassen eller grundskolan med tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Ett omvänt skaderekvisit i den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt skulle medföra en utökad sekretess med motsvarande minskad insyn. Ett ändrat skaderekvisit skulle få till följd att mindre information om en elev kan lämnas till en förälder som inte är vårdnadshavare och till andra enskilda. Det skulle också få till följd att färre uppgifter kan lämnas från skolverksamheten till den medicinska delen av elevhälsan, som är en självständig verksamhetsgren och till andra myndigheter. En sådan ändring skulle också påverka möjligheterna till samverkan med socialtjänsten och polisen. Till skillnad från vad som gäller beträffande uppgifter som är sekretessbelagda i hälso- och sjukvården eller socialtjänsten, är generalklausulen tillämplig för uppgifter som är sekretessbelagda i den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt. Även med ett omvänt skaderekvisit för den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt kan tillräckliga möjligheter finnas att lämna ut uppgifter för forskningsändamål.

8.4 Skillnaden i tillämpningen av ett rakt och ett omvänt skaderekvisit

I avsnitt 6.5.2 har redogjorts för vad som avses med skolans elevvårdande verksamhet. Enligt regleringen före den 1 juli 2011 skyddades uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator med ett omvänt skaderekvisit. För dessa uppgifter fanns således en presumtion för sekretess. Uppgift om en enskilds personliga förhållanden i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt skyddades däremot med ett rakt skaderekvisit. I sekretessregleringen efter den 1 juli 2011 används inte längre begreppet elevvårdande verksamhet i övrigt. I stället görs uppdelningen mellan sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats och särskild elevstödjande verksamhet i övrigt. Uppdraget enligt direktiven rörande ett ändrat skaderekvisit när det gäller sekretess i den elevvårdande verksamheten får därför numera avse sekretessen i den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt.

Skaderekvisitet för sekretessen i den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt innebär att sekretessen gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Med men avses integritetskränkningar av olika slag, i första hand att någon blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger är den berörda personens egen upplevelse. I viss utsträckning måste bedömningen kunna korrigeras på grundval av rådande värderingar i samhället. Begreppet men kan i vissa sammanhang också innefatta ekonomiska konsekvenser för en enskild (prop. 1979/80:2 Del A s. 83 f.).

Det raka skaderekvisitet innebär att tillämparen kan göra sin bedömning i sekretessfrågan inom förhållandevis vida ramar. Avsikten är att skadebedömningen i huvudsak ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Om uppgiften typiskt sett är att betrakta som harmlös, ska den normalt anses falla utanför sekretessen. Om det i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift kommer att använda uppgiften till skada eller men för den uppgiften rör gäller sekretess. En fördel med denna konstruktion är att den som prövar frågan om utlämnande sällan behöver frångå offentlighetsprincipens grundsats om att den som begär ut en uppgift hos en myndighet inte ska behöva legitimera sig eller tala om varför han eller hon vill ta del av en uppgift. För uppgifter som typiskt sett bedöms vara känsliga kan å andra sidan upplysningar om sökandens identitet och om hans eller hennes avsikt med uppgifterna innebära att det inte finns anledning att anta att den i sekretessbestämmelsen angivna skadan skulle uppkomma.

Det som sagts har i stort sett sin giltighet också i fråga om massuttag. Situationen är en annan så till vida att det av naturliga skäl inte går att bilda sig en uppfattning om den särskilda skaderisken som kan vara förbunden med en enskild uppgift. Kännedom om beställarens identitet och ofta också dennes avsikt med uppgifterna och en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen bör enligt vad föredragande statsråd uttalade vid tillkomsten av 1980 års sekretesslag i de allra flesta fall ge fullt tillräckligt underlag för bedömningen av om sekretess ska hindra ett utlämnande eller inte.

Ett omvänt skaderekvisit innebär en presumtion för sekretess. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Den som prövar frågan om utlämnande har i dessa fall ett relativt begränsat

utrymme för sin bedömning. För att kunna bedöma om en uppgift omfattas av sekretess vid tillämpningen av ett omvänt skaderekvisit måste hänsyn tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Många gånger måste mottagarens identitet och avsikter vara kända för att det ska kunna avgöras om en uppgift kan lämnas ut (a. prop. s. 80 f.). Upplysningar om sökandens identitet och avsikter kan dock medföra att det framstår som oskadligt att lämna ut uppgifterna.

8.5 Konsekvenser för sekretessen med tillämpningen av ett omvänt skaderekvisit

En ändring från ett rakt skaderekvisit till ett omvänt skaderekvisit för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i skolans särskilda elevstödjande verksamhet i övrigt kommer att innebära att fler uppgifter omfattas av sekretess. Med skaderekvisitets konstruktion kommer uppgifter som i dag kan lämnas ut, även sådana av typiskt sett mindre känsligt slag, att omfattas av sekretess. Eftersom frågan om sekretess ska prövas utifrån de omständigheter som föreligger i varje enskilt fall, kan det inte generellt anges vilka uppgifter som kommer att falla inom respektive utanför det sekretesskyddade området.

Sekretessbestämmelser som gäller i viss verksamhet är direkt tillämpliga hos en förvaltningsdomstol vid handläggning av ett överklagande av ett beslut som har fattats av en myndighet i sådan verksamhet (43 kap. 1 § OSL). En utökad sekretess i skolans särskilda elevstödjande verksamhet i övrigt, kommer därför att få konsekvenser också för vilken sekretess som gäller för uppgifter från verksamheten i förvaltningsdomstol. Hos Skolväsendets överklagandenämnd gäller sekretess i ärende som uppkommit där till följd av överklagande av beslut med ett rakt skaderekvisit (23 kap. 7 § OSL). Sekretessen gäller inte beslut i ärenden.

Inom särskild elevstödjande verksamhet i övrigt finns uppgifter om enskilda elevers personliga förhållanden av sådant slag att en elev typiskt sett skulle lida men om de blev kända av andra. Sådana uppgifter har ett skydd redan med ett rakt skaderekvisit. Utredningens genomgång av vilka typer av uppgifter som finns i individuella utvecklingsplaner, åtgärdsprogram och annan dokumentation i skolan, se avsnitt 5.2–5.4, visar enligt utredningens mening att det i sådan dokumentation finns uppgifter av mindre känsligt slag i en inte obetydlig omfattning. Bakgrunden till att sekretessens styrka bestäms bl.a. genom användandet av olika skaderekvisit är

att sekretessbestämmelser inte ska leda till mer sekretess än vad som är nödvändigt. Genom skaderekvisiten värnas på det sättet offentlighet och insyn. Vid en jämförelse med uppgifter i andra verksamheter som skyddas med ett omvänt skaderekvisit kan ifrågasättas om ett omvänt skaderekvisit för uppgifter i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt innebär ett mer omfattande sekretesskydd än vad uppgifterna i sig påkallar. Utredningen beaktar i detta avseende särskilt att den särskilda elevstödjande verksamheten är ett mycket vitt begrepp inom vilket det ryms många uppgifter på vilka den starka sekretessen kan vara omotiverad. Reglerna är konstruerade så att presumptionen ska ge vägledning åt dem som ska avgöra sekretessfrågorna. Med den ändring som förordas i direktiven kommer enligt utredningens mening också även typiskt sett mindre känsliga uppgifter att omfattas av sekretess.

Vid de samrådskontakter som utredningen har haft har framgått att handlingar i skolverksamheten begärs utlämnade i begränsad omfattning. I en enkätundersökning som genomfördes av Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan svarade de flesta av de tillfrågade att de aldrig eller sällan fick förfrågningar från utomstående om att få handlingar utlämnade (SOU 2003:113, Bilaga 5). Enligt utredningens bedömning är det dock troligt att intresset av att ta del av olika handlingar i skolverksamhet kommer att öka. Frågor på skolans område får ett stort utrymme i medierna. Vad som kommer fram i tillsynsverksamheten hos Statens skolinspektion och i kränkingsärenden hos Barn- och elevombudet vid inspektionen får stor uppmärksamhet. Nya överklagandemöjligheter tillkommer och med det ett behov för elever och vårdnadshavare att ta del av den dokumentation som finns i skolverksamheten för att visa vad som förekommit i ett ärende. Elever och föräldrars kunskaper och medvetenhet när det gäller olika frågor på skolområdet blir också allt större.

8.6 Konsekvenser för arbetet i skolan med ett omvänt skaderekvisit

I utredningens samrådskontakter har det förts fram starka önskemål om en tydligare och enklare sekretessreglering för skolverksamheten. Att olika sekretessregler gäller för olika delar av verksamheten har ansetts komplicera tillämpningen. En svårighet när det gäller att bedöma sekretessfrågor i skolverksamheten har varit

att olika yrkeskategorier omfattas av olika sekretessregler. Införandet av ett omvänt skaderekvisit när det gäller den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt skulle innebära en förenklad tillämpning eftersom det då i sådan elevhälsa som avser psykologisk insats, psykosocial insats eller specialpedagogisk insats och i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt skulle gälla samma sekretessregel. Sekretessreglerna skulle således inte skilja sig åt för uppgift hos psykolog, kurator, personal med specialpedagogisk kompetens, rektor eller annan skolpersonal. Särskild betydelse skulle det få för personal med specialpedagogisk kompetens, som annars skulle ha att tillämpa olika sekretessregler beroende på om uppgiften avsåg specialpedagogisk insats eller annat.

I sammanhanget kan nämnas att när de individuella utvecklingsplanerna har utvärderats och följts upp, se avsnitt 4.7, har ett problem varit att väsentlig information förmedlas endast muntligt vid utvecklingssamtalet och inte i den skriftliga individuella utvecklingsplanen. En anledning till att det förhåller sig så har ansetts vara att det finns en osäkerhet om vilka uppgifter som kan omfattas av sekretess. Med den presumtion för sekretess som följer av ett omvänt skaderekvisit, skulle en lärare inte behöva avstå från att ta med uppgifter i den individuella utvecklingsplanen av rädsla för att det finns en risk för att för eleven känsliga uppgifter sprids. En annan konsekvens är dock att den individuella utvecklingsplanen inte kan förutsättas följa en elev vid övergång till en annan skola, om det inte är en skola under samma kommunala nämnd.

Ett omvänt skaderekvisit för skolans särskilda elevstödjande verksamhet i övrigt skulle också innebära ett starkare skydd för sådana uppgifter som lämnats av psykolog, kurator och personal med specialpedagogisk kompetens i elevhälsan till rektor och annan skolpersonal. I utredningens samrådskontakter har förtroendefrågan framhållits som särskilt betydelsefull i kuratorernas och psykologernas verksamhet. Ett förstärkt sekretesskydd skulle kunna ha en positiv inverkan i detta avseende.

Hälso- och sjukvårdssekretessen hindrar inte att en uppgift om en enskild lämnas från sådan elevhälsa som avser medicinsk insats till annan elevhälsa eller särskild elevstödjande verksamhet i övrigt inom samma myndighet, om det krävs att uppgiften lämnas för att en elev ska få nödvändigt stöd (25 kap. 13 a § OSL). Sekretesskyddet skulle på motsvarande sätt stärkas för sådana uppgifter som har lämnats till rektor och annan skolpersonal.

Det raka skaderekvisitet har ibland ansetts försvåra för den personal som ska ta emot barn från förskolan. Förskolepersonal har varit försiktiga med att lämna känslig information om barn vidare till förskoleklassen eller grundskolan. Ett starkare sekretesskydd för skolans särskilda elevstödjande verksamhet i övrigt kan antas medföra att fler uppgifter kan lämnas ut med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL från förskolan till förskoleklassen eller grundskolan.

8.7 Konsekvenser av ett omvänt skaderekvisit för utlämnande av uppgifter

På skolans område finns i sekreteshänseende bara två olika verksamhetsgrenar, den medicinska delen av elevhälsan och skolans övriga verksamhet. Inom en skolmyndighet får därför ett ändrat skaderekvisit följder endast för möjligheterna att lämna uppgifter från den särskilda elevstödjande verksamheten till den medicinska delen av elevhälsan. En ändrad reglering kommer rent lagtekniskt inte att påverka möjligheterna att utbyta uppgifter mellan olika yrkeskategorier inom skolmyndigheten i övrigt. Ett förstärkt sekretesskydd i den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt kan dock i sig antas förbättra förutsättningarna för samverkan mellan psykologer, kuratorer och personal med specialpedagogisk kompetens i elevhälsan och rektor och annan skolpersonal.

Ett omvänt skaderekvisit för skolans särskilda elevstödjande verksamhet i övrigt får naturligtvis också betydelse för vilka uppgifter som kan lämnas ut till enskilda, andra skolmyndigheter, fristående skolor och andra myndigheter. I samrådskontakterna har särskilt framhållits att en följd av en utökad sekretess skulle bli att mindre information om en elev kan lämnas till en förälder som inte är vårdnadshavare. Sekretessen hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan enskild, andra skolmyndigheter, fristående skolor, annan verksamhetsgren inom myndigheten eller andra myndigheter, om den enskilde samtycker till det, se avsnitt 2.1.5. Utlämnandet kan annars i huvudsak bara ske inom ramen för vad skaderekvisitet medger, eventuellt med tillämpning av bestämmelserna om förbehåll i 10 kap. 14 § 1 OSL.

Ett ändrat skaderekvisit för uppgifter inom den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt får konsekvenser för vilka uppgifter som kan lämnas vidare vid samverkan. Skadeprövningen bör

dock kunna ge ett visst utrymme för utlämnande. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt 23 kap. 2 § OSL kan också, till skillnad från uppgifter som omfattas av sekretess för hälso- och sjukvården och socialtjänsten, överlämnas med tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Den bestämmelsen innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet eller verksamhetsgren, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen kan tillämpas när uppgifter behöver lämnas till andra myndigheter, t.ex. från en psykolog eller kurator i skolan till en socialnämnd eller en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik. Rektor, lärare och annan skolpersonal kan i arbetet i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt med stöd av generalklausulen på motsvarande sätt lämna ut uppgifter om enskilda elever till den medicinska delen av elevhälsan. Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en enskild, fristående skolor, andra skolmyndigheter, annan verksamhetsgren eller andra myndigheter, om det är nödvändigt för att skolan ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

Av intresse i detta sammanhang är också de uppgifter som lämnats av Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09), enligt vilka ett ändrat skaderekvisit för uppgifter inom den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt kan få negativa effekter på det brottsförebyggande arbetet i de samverkansprojekt som finns i kommunerna, se avsnitt 3.9.

Utredningen om översynen av skolans arbete med utsatta barn konstaterar att forskningen behöver utvecklas i hela utbildningssektorn och att behovet är särskilt påtagligt när det gäller de barn och elever som utredningen rör. Skolverket har i en kunskapsöversikt 2008 påtalat att det behövs mer forskning kring särskilt stöd (Särskilt stöd i grundskolan. En sammanställning av senare års forskning och utvärdering, Skolverket). Ett omvänt skaderekvisit i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt och en därmed utökad sekretess kan i viss mån antas påverka förutsättningarna att lämna ut uppgifter för forskningsändamål. Vid en prövning torde ett utlämnande dock mycket ofta kunna komma till stånd utan beaktansvärd risk för skada. Får en myndighet i sin forskningsverksamhet från en annan myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten (11 kap. 3 § OSL). Uppgifter kan också lämnas ut till en enskild forskare med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den (10 kap.

14 § OSL). Uppgifter kan vidare lämnas ut för forskningsändamål med tillämpning av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. I den intresseavvägning som ska göras får det betydelse att myndigheten som får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, kan tillämpa samma sekretessbestämmelse på uppgiften.

När det gäller möjligheter till massuttag vid ett omvänt skaderekvisit finns delade meningar om hur uttalanden i prop. 1979/80:2 Del A s. 81 beträffande massuttag ska tolkas (Se bl.a. FT 2003 s. 197, Biobanksforskning – forskares möjligheter att få tillgång till vävnadsmaterial och personuppgifter av Ulrik von Essen, FT 2003 s. 95, Patientuppgifter som forskningsresurs – om integritetsskydd och intresseavvägningar och FT 2005 s. 459, Integritetsskyddet i forskningen – en känslig historia, båda artiklarna av Elisabeth Rynning). För frågan om möjligheten till massuttag vid omvänt skaderekvisit är tillämpningen av undantaget från statistiksekretessen för uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål av särskilt intresse (24 kap. 8 § första stycket tredje meningen OSL), se regeringens beslut den 25 november 2010 S 2009/10484/HS. I ärendet var fråga om huruvida uppgifter om personer som avböjt att delta i personliga intervjuer i ett forskningsprojekt kunde lämnas till forskningshuvudmannen, ett universitet, för att inom ramen för forskningsprojektet användas i s.k. bortfallsanalyser. Uppgifterna fanns huvudsakligen i Socialstyrelsens hälsodataregister. Det beaktades att sådana register förs utan samtycke från de registrerade, att forskning är ett syfte med hälsodataregister, att forskningsprojektet hade godkänts av etikprövningsnämnd och att statistiksekretessen vid ett utlämnande överfördes till universitetet enligt 11 kap. 3 § OSL. Bedömningen var att aktuella personers avböjande att delta i en intervjuundersökning inte behövde ha någon omedelbar relevans för skadeprövningen avseende registeruppgifter. Regeringen ansåg att det stod klart att uppgifterna kunde lämnas ut utan att enskild eller närstående till denne skulle lida skada eller men.

8.8 Konsekvenser för skolans hantering av handlingar

Ett omvänt skaderekvisit för den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt får vissa följder för den administrativa hanteringen av handlingar i skolverksamhet. Myndigheter ska särskilt se till att rätten att ta del av allmänna handlingar säkerställs samtidigt som

sekretesskyddet upprätthålls. Offentliga uppgifter och uppgifter som kan omfattas av sekretess bör därför så långt möjligt inte blandas. Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. För handlingar för vilka sekretess gäller finns det en ovillkorlig registreringskyldighet. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess finns en valfrihet mellan att registrera handlingarna och att hålla dem ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats.

Med en ändring av den aktuella sekretessen till att gälla med ett omvänt skaderekvisit kan fler uppgifter komma att omfattas av sekretess, vilket innebär att flera handlingar ska registreras. Med utgångspunkt från att det föreligger ett registreringskrav förenklas dock prövningen i denna del.

Om det finns särskilda skäl får regeringen enligt 5 kap. 3 § OSL meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras. De av regeringen utfärdade bestämmelserna finns i 2 § OSF. Enligt utredningens mening finns det förutsättningar för ett regeringsbeslut om undantag för registreringskyldighet beträffande de individuella utvecklingsplanerna.

9 En harmoniserad sekretessreglering?

9.1 Inledning

Sekretessen skiljer sig åt mellan förskolan, fritidshemmet och skolan. Det har sin grund i verksamheternas olika förutsättningar och hur skydds- respektive insynsbehovet i de olika verksamheterna har bedömts. Med skollagen integreras verksamheterna i förskolan, fritidshemmet och skolan ytterligare. Förskolan bildar en egen skolform. Fritidshemmet utgör inte en egen skolform men ingår trots detta i skolväsendet. Begreppet undervisning är anpassat för att kunna användas också i förskolan och i fritidshemmet. De övergripande målen för utbildningen samt för barns och elevers lärande och personliga utveckling ska gälla i samtliga verksamheter. Införandet av en samlad elevhälsa i skolan och för skolan och fritidshemmet gemensamma bestämmelser om särskilt stöd innebär också ändrade förutsättningar för verksamheterna. Enligt direktiven ska utredningen analysera behovet och konsekvenserna av en harmoniserad sekretessreglering för förskolan, fritidshemmet och skolan och om det är motiverat, föreslå sekretessregler för de olika verksamheterna som är så likartade som möjligt.

9.2 Skillnaderna i sekretessregleringen för förskolan, fritidshemmet och skolan

Enligt lagstiftningen före den 1 juli 2011 gällde sekretess i förskoleverksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för sekretess. Begreppet förskoleverksamhet ersattes den 1 juli 2011 av begreppet förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. Skoll som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola (23 kap. 1 §

OSL). Regleringen är densamma för hela verksamheten till skillnad från regleringen av sekretessen i fritidshemmet och skolan som i skilda delar gäller med olika skaderekvisit.

Enligt 8 kap. 1 § OSL (1 kap. 3 § första stycket 1980 års sekretesslag) får en uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i den lagen eller i lag eller förordning till vilken offentlighets- och sekretesslagen hänvisar.

Enligt 8 kap. 2 § OSL gäller vad som föreskrivs i bl.a. 1 § också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när dessa är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Rörande bakgrunden till denna bestämmelse kan här nämnas följande.

I prop. 1979/80:2 (s. 463 f. och s. 494) föreslogs en lydelse av 1 kap. 3 § andra stycket 1980 års sekretesslag som var likalydande med nu gällande lydelse av 8 kap. 2 § OSL, med det undantaget att det inte uppställdes något krav på att de olika verksamhetsgrenarna skulle förhålla sig självständiga till varandra. Lagrådet hade beträffande förslaget uttalat att med verksamhetsgren i första hand avsågs en organisatoriskt avgränsad enhet inom en myndighet, men att organisationskriteriet inte torde vara avgörande. Med verksamhetsgren syntes enligt Lagrådet vara att likställa varje verksamhet inom en myndighet, från vilken en sekretessbelagd uppgift enligt en tillämplig sekretessregel inte får lämnas utan prövning enligt sekretesslagen. En sådan prövning ska alltså företas när fråga uppkommer om att lämna en sekretessbelagd uppgift till en enhet inom samma myndighet, som inte kan anses delta i den verksamhet där sekretessen gäller. Skulle en uppgift som är sekretessbelagd i en verksamhetsgren lämnas till en annan verksamhetsgren inom samma myndighet, blir sekretessen utanför den utlämnande verksamhetsgrenen beroende av om någon regel om primär eller sekundär sekretess är tillämplig i den mottagande verksamhetsgrenen. Departementschefen anslöt sig till Lagrådets uttalanden i denna del.

I sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1979/80:37 s. 12) uttalade konstitutionsutskottet att förslaget skulle kunna ge upphov till tolkningsproblem. Utskottet föreslog därför att sekretess bara skulle gälla mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, när dessa är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Förebilden till detta s.k. självständighetskriterium hämtades från 2 kap. 8 § TF. Enligt den paragrafen ska en handling som ett organ, som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation, har överlämnat till ett annat organ inom samma

myndighetsorganisation eller en handling som framställts för ett sådant överlämnade, inte anses som därigenom inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

Vid införandet av den fria kommunala nämndorganisationen gjordes ingen egentlig analys av om kravet på verksamhetsgrenarnas självständighet i förhållande till varandra är uppfyllt när verksamheternas handhas av samma kommunala nämnd. JO har i ett ärende som gällde frågan om någon sekretessgräns föreligger mellan socialtjänsten och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ansett att det kan ifrågasättas om de krav på självständighet som lagen uppställer verkligen kan uppfyllas när den yttersta beslutanderätten tillkommer en för verksamheterna gemensam nämnd (JO 1995/96 s. 431). Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) föreslog att det skulle införas nya sekretessgränser inom och mellan kommuner och landsting. Självständighetskriteriet skulle avskaffas när det var fråga om sekretessgränser inom och mellan kommuner och landsting.

Frågan om det föreligger en sekretessgräns mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet har behandlats i flera lagstiftningsärenden under senare år. Mot bakgrund av uttalanden i förarbetena till 1980 års sekretesslag, har slagits fast att om olika delar av en myndighets verksamhet har att tillämpa olika sekretessbestämmelser får de anses utgöra olika verksamhetsgrenar i den mening som avses i offentlighets- och sekretesslagen. Först om så är fallet finns det anledning att också ta ställning till om de också är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Meningarna om vad som gäller beträffande förskoleverksamhet och skola när de bedrivs under samma nämnd har varit delade (Se Ny sekretesslag, Del 1, SOU 2003:99 s. 250 och s. 275). Sveriges Kommuner och Landsting har tolkat bestämmelserna så att det skulle föreligga en sekretessgräns mellan verksamheterna (Sekretess i förskola och skola m.m., Svenska Kommunförbundet 1998).

Olika sekretessbestämmelser gäller för förskoleverksamheten respektive skolan och de är därför att betrakta som olika verksamhetsgrenar enligt offentlighets- och sekretesslagen. För att sekretess ska råda mellan olika verksamhetsgrenar förutsätts därutöver att de är självständiga i förhållande till varandra. Om förskoleverksamheten organisatoriskt inte utgör en egen verksamhet inom en skolmyndighet torde enligt Sekretesslagskommentaren s. 23:1:1 ingen sekretess gälla mellan den verksamheten och grundskoleverksam-

heten. När det gäller förskolans organisatoriska förutsättningar innebär skollagens införande vissa förändringar. I skollagen har införts vissa bestämmelser om ledningen för utbildningen (2 kap. 9–12 §§ SkoL). Ledningsansvaret för förskolan regleras och det ställs krav på att varje förskoleenhet ska ha en förskolechef. Bestämmelserna innefattar inte någon reglering av hur ledningen närmare ska organiseras, utan detta avgör huvudmännen utifrån lokala förhållanden. Rektorns och förskolechefens ansvarsområde kan omfatta en eller flera förskole- och skolenheter. Även vilka skolformer som omfattas av ansvaret kan variera. Det finns inte något hinder för att rektor också är förskolechef i de fall förskolan är integrerad eller samorganiserad med någon annan verksamhet (prop. 2009/10:165 s. 646 f.). Bestämmelsen om förskolechefs beslutanderätt innebär en avvikelse från bestämmelsen i kommunallagen (1991:900) om nämndorganisationen och delegationen av nämndernas beslutanderätt.

I skolbarnsomsorgen gällde enligt lagstiftningen före den 1 juli 2011 sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För andra uppgifter om enskildas personliga förhållanden gällde sekretess med rakt skaderekvisit, dvs. en presumption för offentlighet (23 kap. 5 § OSL). Till skillnad från vad som gällde beträffande sekretess i skolan är sekretessområdet generellt och inte begränsat till något särskilt slag av verksamhet eller typ av ärende. Med den generella sekretessen kunde också sekretessbeläggas uppgifter som rör enskildas identitet, adress och andra liknande uppgifter vid befarad personförföljelse och andra trakasserier. Ett skydd som regleras särskilt genom ett rakt kvalificerat skaderekvisit i sekretessregleringen för skolan.

Begreppet skolbarnsomsorg ersattes den 1 juli 2011 av begreppet fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. SkoL och som erbjuds i stället för fritidshem. Bestämmelserna har också ändrats på så sätt att sekretess gäller med omvänt skaderekvisit för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. Sekretessområdet med omvänt skaderekvisit utökades således att omfatta också uppgifter i sådan verksamhet som avser specialpedagogisk insats (23 kap. 3 § OSL).

Fritidshemmet och skolan anses ingå i samma verksamhetsområde och det råder således ingen sekretess mellan dessa verksamheter.

I skolan gällde som framgår av avsnitt 6.5.2 enligt lagstiftningen före den 1 juli 2011 sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, med omvänt skaderekvisit. Sekretess gällde därutöver med rakt skaderekvisit dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretess gällde inte beslut i ärende. Sekretess gällde slutligen generellt i annat fall för uppgift om en enskilds identitet, adress och liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 2 § OSL). Bestämmelserna ändrades från den 1 juli 2011 på så sätt att sekretess gäller med omvänt skaderekvisit för uppgift om enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. Därutöver gäller sekretess med rakt skaderekvisit dels i särskild elevstödande verksamhet i övrigt för enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

9.3 Närmare om verksamheternas förutsättningar

Elevhälsan

Bestämmelserna om elevhälsa i 2 kap. Skoll galler inte förskolan eller fritidshemmet. Syftet med elevhälsa i skolan är främst att skapa förutsättningar för ett arbetssätt baserat på ökad samverkan mellan den särskilda elevvården, skolhälsovården och det samordnade ansvaret för specialpedagogiska insatser. Elevhälsan omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Det ska också finnas personal som kan tillgodose elevernas behov av specialpedagogiska insatser. Personal med specialpedagogisk kompetens kan avse inte bara personer med specialpedagogisk utbildning, utan också speciallärare eller skolledare med särskilt ansvar för specialpedagogiska insatser på skolan (prop. 2009/10:165 s. 278).

Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande samt stödja elevernas utveckling mot målen. Mer generellt inriktade uppgifter, i vilka elevhälsans medverkan har ansetts viktig, rör elevernas arbetsmiljö och skolans värdegrund, t.ex. arbetet mot kränkande behandling, undervisning om tobak, alkohol och andra droger, jämställdhet samt sexual- och samlevnadsundervisning (a. prop. s. 276). Arbetet med elevhälsa har ansetts förutsätta en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper. Samverkan med övrig hälso- och sjukvård samt med socialtjänsten har också ansetts angelägen. Samråd ska ske med elevhälsan om det inte anses uppenbart obehövt, när behov av särskilt stöd utreds (a. prop. s. 291).

Elevhälsans roll förutsätter att informationsutbytet fungerar mellan elevhälsans personalkategorier, annan skolpersonal och personalen i fritidshemmet, liksom externt med hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Detta informationsutbyte sker inom ramen för offentlighets- och sekretessregleringen. Vilken betydelse införandet av ett omvänt skaderekvisit för särskild elevstödande verksamhet i övrigt får har utredningen utvecklat i avsnitt 8.6 och 8.7.

Andra skillnader mellan förskolan, fritidshemmet och skolan av betydelse för frågan om införandet av en harmoniserad sekretessreglering

Införandet av den nya skollagen har inneburit vissa ändringar beträffande verksamheterna i förskolan och fritidshemmet, vilka kan ha betydelse för frågan hur sekretessregleringen ska utformas.

Förskolan bildar en egen skolform och bestämmelserna om förskolan integreras i skollagen med övriga skolformer. Ändringen är resultatet av en långvarig integrationsprocess mellan förskolan och skolan. Förskolans pedagogiska uppdrag stärks och förskolan får samma övergripande mål som övriga skolformer. Bestämmelserna om syftet med utbildningen inom skolväsendet, utformningen av utbildningen, lika tillgång till utbildning och likvärdig utbildning (1 kap. 4–9 §§ SkolL) och om lärande och personlig utveckling (3 kap. 3 § SkolL) gäller i förskolan. Begreppet undervisning har anpassats för att kunna användas såväl i förskolan som i fritidshemmet. Användandet av begreppet undervisning i dessa verksamhetsformer syftar inte till att på något sätt förändra verksamheterna eller arbets sättet. Förskolans uppdrag ska vara att ge barnen en god omsorg,

bedriva pedagogisk verksamhet samt att bidra till goda uppväxtvillkor. Förskolan ska vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens utveckling och lärande. Samarbetet med föräldrarna ska vara ett utmärkande drag för verksamheten (prop. 2009/10:165 s. 211 ff., 217 f. och 343 ff.).

Fritidshemmet har under senare år knutits allt närmare skolan. I många kommuner har verksamheterna samordnats organisatoriskt genom lokalintegrering och gemensam arbetsledning. Graden av samverkan varierar dock mellan och inom kommunerna. I vilken omfattning personal är integrerad framgår av Skolverkets promemoria Barn och personal i fritidshem hösten 2010. Det fanns hösten 2010 3 600 grundskolor med elever i förskoleklass, årskurs 1–3 och barn i fritidshem. I dessa skolor tjänstgjorde hälften av fritidshemmets förskollärare, fritidspedagoger och fritidsledare också i förskoleklass och/eller grundskolan. Kommunala skolor hade högre andel integrerad personal än fristående skolor, 51 respektive 37 procent. Det har framhållits att det är viktigt med integration och samverkan mellan fritidshemmet och skolan. Möjligheter finns och kommer att finnas att bedriva skolverksamhet inom fritidshemmets ram och att integrera fritidspedagogisk verksamhet med undervisning under schemalagd tid inom skolans ram. Det innebär att huvudmannen kan organisera arbetet så att fritidshemmets personal arbetar också i skolan (a. prop. s. 212 f. och s. 403 ff.).

Fritidshemmet ingår enligt skollagen i skolväsendet och ska vara en för eleverna frivillig verksamhet som kompletterar utbildningen i skolan. Det ska erbjudas elever till och med det år de fyller 13 år i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrars förvärvsarbete eller studier eller elevens eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Fritidshemmet ska erbjuda eleverna en meningsfull fritid samt stimulera deras utveckling och lärande.

De gemensamma bestämmelserna om särskilt stöd, bl.a. åtgärdsprogram gäller i fritidshemmet, men inte i förskolan (3 kap. 2 och 6 §§ Skoll). Om en elev vistas i fritidshemmet kan ett åtgärdsprogram också omfatta åtgärder under vistelsen där. Målen i förskolan avser inte individuella barns prestationer, utan verksamhetens kvalitetsutveckling. Andra bestämmelser om särskilt stöd finns därför i förskolekapitlet. Där finns också bestämmelser om fortlöpande samtal med vårdnadshavare om barnets utveckling och om utvecklings-samtal. Det enskilda barnets resultat ska inte utvärderas. Däremot ska barnets lärande och utveckling samt hur förskolan kan bidra till det följas. Modellen för utvecklingssamtal i förskolan är inte avsedd

att vara densamma som den för skolan. Det finns inga bestämmelser om individuella utvecklingsplaner. Pedagogisk dokumentation och portfolio används som metoder för utvärdering av verksamheten. Liksom förskoleklassen har inte fritidshemmet några egna mål, men ska följa läroplanen för de obligatoriska skolformerna och arbetar därmed mot samma mål (a. prop. s. 286 f.).

Bestämmelserna om disciplinära och andra särskilda åtgärder i 5 kap. SkolL gäller inte förskolan. För fritidshemmet gäller bestämmelserna om allmänna befogenheter för rektorer och lärare att vidta tillfälliga och omedelbara åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande samt omhändertagande av föremål. Bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling gäller i utbildning och i annan verksamhet enligt skollagen, således också i förskolan och fritidshemmet (a. prop. s. 324, s. 331 och s. 343 ff.).

9.4 Överväganden och förslag

Förslag: Sekretessområdet i 23 kap. 3 § första stycket OSL utökas till att omfatta inte endast uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, utan också särskild elevstödande verksamhet i övrigt. En bestämmelse om att sekretess inte gäller beslut i ärende införs i paragrafen i ett nytt tredje stycke. Vidare införs för fritidshemmet en särskild sekretessbestämmelse för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § SkolL. Sekretessen ska gälla med ett omvänt skaderekvisit. Slutet i beslut om åtgärdsprogram undantas från sekretessen.

Bedömning: När det gäller förskolan saknas enligt utredningen förutsättningar att harmonisera sekretessregleringen med den reglering som finns för skolan och fritidshemmet. Ett rakt skaderekvisit som i vissa delar ska gälla i skolan och fritidshemmet ger inte ett tillräckligt skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i förskolan. Verksamhetens innehåll är inte heller sådant att sekretessområdet bör begränsas. Någon ändring i sekretessregleringen för förskolan bör inte heller göras för att sekretess inte ska råda mellan förskolan och skolan.

Skillnaderna i sekretessregleringen mellan förskolan, fritidshemmet och skolan har sin grund i verksamheternas innehåll och behov av skydd och insyn. En ökad organisatorisk integrering av verksamheterna kan, främst med hänsyn till samverkan mellan personalen i respektive verksamhet komma att kräva en harmoniserad sekretessreglering. Detta gäller inte minst när det gäller elever med särskilda behov. Ett förändrat arbetssätt i elevhälsan kan också få betydelse för hur sekretessreglerna bör utformas. Allmänt får anses gälla att en harmoniserad sekretessreglering förenklar tillämpningen.

Skyddsbehovet kan generellt sägas vara stort för barn i förskoleålder. Det finns en nära kontakt mellan förskolans personal och barnen och deras familjer. Även om förskolans pedagogiska uppdrag förtydligats, skiljer sig uppdraget i övriga delar från skolans uppdrag. Bestämmelserna om elevhälsa gäller inte i förskolan och det förstärkta pedagogiska uppdraget ska inte innebära någon förändring av arbetssättet. I förskolan finns det inte någon dokumentationsskyldighet avseende uppgifter motsvarande dem som förekommer i individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram och som motiverat utredningens uppdrag att överväga ändrad lagstiftning. I verksamheten finns många uppgifter om barnets och barnets familjs personliga förhållanden, som det inte är naturligt att skolan ska veta. Samarbetet med barnets föräldrar har framhållits som utmärkande för förskolans verksamhet. En generell överföring mellan förskolan, fritidshemmet och skolan av uppgifter om enskildas personliga förhållanden skulle enligt utredningens mening negativt påverka förtroendet mellan förskolan och föräldrar.

När det gäller förskolan saknas mot denna bakgrund enligt utredningen förutsättningar att harmonisera sekretessregleringen med den reglering som finns för skolan och fritidshemmet. En sekretess avgränsad med ett rakt skaderekvisit ger inte ett tillräckligt skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i förskolan och verksamhetens innehåll är inte sådant att sekretessområdet bör begränsas. Enligt utredningens mening finns inte heller anledning att göra någon ändring i sekretessregleringen för förskolan för att sekretess inte ska råda mellan förskolan och skolan. En tillämpning av generalklausulen i 10 kap 27 § OSL ger ett visst utrymme för att lämna uppgifter till skolan när det gäller barn med behov av särskilt stöd. Som redogörs för i avsnitt 8.6 kan ändrade regler med ett omvänt skaderekvisit för särskild elevstödande verksamhet i övrigt

också innebära bättre förutsättningar att med tillämpning av generalklausulen lämna ut uppgifter från förskolan till skolan.

Eftersom bestämmelserna om elevhälsa i 2 kap. SkolL inte gäller fritidshemmet skiljer sig sekretessregleringen från den i skolan. Enligt 23 kap. 3 § första stycket OSL skyddas i stället med ett omvänt skaderekvisit uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödjande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. I övrigt skyddas enligt andra stycket annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden med ett rakt skaderekvisit. I avsnitt 10.5 redovisas varför en sådan generell reglering är mindre lämplig för skolan.

En lagändring som innebär att sekretessen till skydd för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt ändras till att gälla med ett omvänt skaderekvisit bör också göras beträffande sekretessregleringen för fritidshemmet. Uppgifter från psykolog, kurator och personal med kompetens i specialpedagogiska frågor skulle då omfattas av samma sekretesskydd oavsett om de lämnas till personal i fritidshemmet eller i skolan. Det föreslås att 23 kap. 3 § första stycket OSL förenklas på så sätt att sekretess gäller med omvänt skaderekvisit för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i särskild elevstödjande verksamhet.

Bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. SkolL gäller också i fritidshemmet. För en elev som vistas i fritidshemmet kan ett åtgärdsprogram också omfatta åtgärder under vistelsen där. För uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram ska ett omvänt skaderekvisit gälla i skolan. Sådana uppgifter bör omfattas av sekretesskyddet oavsett var åtgärdsprogrammen finns. En motsvarande sekretess bör därför föreskrivas för åtgärdsprogrammet i fritidshemmet. Sekretessen bör gälla inte endast i det avgränsade området i 23 kap. 3 § första stycket OSL. Den bör därför regleras i en särskild bestämmelse. Liksom för motsvarande förslag till reglering för skolan, blir sekretessen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram tydligare med en sådan lagteknisk lösning enligt vilken den regleras i en särskild bestämmelse. Sekretessen ska inte gälla slutet i beslut om åtgärdsprogram.

I fritidshemmet gäller vissa gemensamma bestämmelser i 5 kap. SkolL om disciplinära åtgärder och andra särskilda åtgärder. Den generella sekretessen med rakt skaderekvisit i fritidshemmet omfattar uppgifter om personliga förhållanden i sådana ärenden. Det finns anledning att harmonisera regleringen på det sättet att beslut i ärende, liksom vad som gäller i skolan, undantas från sekretessen. I

övrigt är skillnaderna i sekretessregleringen för fritidshemmet och skolan enligt utredningen motiverade.

10 Sekretess utanför de områden som regleras i 23 kap. 2 § OSL

10.1 Inledning

Utredningens förslag till nya sekretessbestämmelser för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner bygger på att uppgifterna skyddas med ett omvänt skaderekvisit. Bestämmelser om detta införs i två nya paragrafer i OSL, 23 kap. 2 a § och 3 a §. Utredningen har härutöver enligt sina direktiv att föreslå och analysera konsekvenserna av att sekretessen till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i skolans elevvårdande verksamhet generellt ändras till att gälla med ett omvänt skaderekvisit. I enlighet med detta föreslår utredningen ändringar i 23 kap. 2 § OSL med den innebörden att uppgifter om enskildas personliga förhållanden i den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt skyddas med ett omvänt skaderekvisit.

Utredningen har utöver det nyss nämnda också att föreslå de lagändringar som behövs för att ett tillfredsställande sekretesskydd ska åstadkommas inom skolväsendet i övrigt för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden utanför de områden som regleras i 23 kap. 2 §.

10.2 Sekretessreglerade områden

I 23 kap. 2 § OSL regleras sekretessen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Första stycket omfattar uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. För uppgifter i sådan elevhälsa som avser medicinska insatser gäller i stället bestämmelserna om hälso- och

sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 § OSL. Också denna sekretess gäller med ett omvänt skaderekvisit. För uppgifter om enskildas personliga förhållanden i elevhälsan finns således generellt en presumtion för sekretess.

I andra stycket finns en bestämmelse med regler för sekretess dels för uppgifter i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt, dels för uppgifter som hänför sig till ärenden om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Dessa regler innehåller ett rakt skaderekvisit.

De sekretessreglerade områdena är således såväl enligt gällande rätt från den 1 juli 2011 som enligt utredningens nyss nämnda förslag begränsade till elevhälsan och den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt samt de två ärendetyper som anges särskilt.

Beträffande gränserna för sekretessen i den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt kan följande sägas. Med särskild elevstödjande verksamhet avses sådant särskilt stöd till enskilda elever som går utöver det stöd som varje elev ska få inom ramen för den gemensamma undervisningen och sociala samvaron i skolan. Utanför området faller uppgifter som hänför sig till elevernas studiesituation i mer begränsad bemärkelse. Uppgifter om studieresultat eller om frånvaro har ansetts vara av sådant slag att de inte omfattas av sekretesskyddet. De kan dock omfattas av sekretess i ärenden om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Uppgifter om elevers sociala förmåga har inte ansetts utslutande röra elevernas studiesituation och har därför ansetts ligga inom det sekretesskyddade området (jfr Kammarrätten i Stockholms dom 2001-07-13 i mål nr 3942-2001). Uppgifter i handlingar som kan hänföras till verksamhet som syftade till att avhjälpa svårigheter för en elev som påstods ha utsatts för mobbning har ansetts ligga inom det sekretesskyddade området. Uppgifter har samtidigt ansetts kunna hänföras till ett ärende om tillrättaförande av en elev (se RÅ 1997 ref. 26).

Antagning av en elev till utbildning och mottagande i specialskolan eller i särskolan faller utanför sekretesskyddet i den särskilda elevstödjande verksamheten. Ansökan om intagning till gymnasieskolan för s.k. fri-kvot-elever och till ansökan bilagt utlåtande har således ansetts sakna skydd (se Kammarrätten i Stockholms dom 1996-08-07 i mål nr 4461-1996). Beträffande avgränsningen i övrigt se avsnitt 6.5.1 med redogörelsen för uttalandena i prop. 1979/80:2 om den elevvårdande verksamheten.

I tredje stycket finns en bestämmelse om sekretess vid befarad personförföljelse och andra former av trakasserier. Sekretessen är i detta fall inte begränsad till en viss del av verksamheten eller till någon ärendetyp, och den gäller för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Sekretessen gäller om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Föremålet för sekretessen i 23 kap. 2 § OSL är framför allt uppgifter om eleverna, men sekretess kan också omfatta uppgifter av personlig natur som rör andra personer – föräldrar, syskon, kamrater m.fl. Skolpersonalen anses däremot inte skyddad av dessa sekretessbestämmelser.

Sekretessbestämmelserna är tillämpliga både i skolan och hos den kommunala nämnd inom vars förvaltning skolan hör.

10.3 Behovet av ytterligare sekretess inom skolväsendet

10.3.1 Överväganden och förslag

Förslag: Sekretessområdet i 23 kap. 2 § andra stycket § OSL utökas att omfatta också uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § SkolL eller en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket SkolL. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärende.

Bedömning: Inom skolväsendet förekommer uppgifter utanför de områden som är sekretessreglerade som kan behöva ett sekretesskydd. Ett generellt skydd för uppgifter av det aktuella slaget skulle kunna uppnås genom en regel om generell sekretess inom skolväsendet utanför den särskilda elevstödande verksamheten med ett rakt skaderekvisit för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Vid en samlad bedömning av lämpligheten av en sådan reglering har utredningen emellertid funnit att den skulle gå längre än vad som kan accepteras med hänsyn till intresset av offentlighet och insyn inom skolväsendet.

Utredningen har inte heller utöver vad som nyss har nämnts under förslag funnit anledning att föreslå sekretess för något område utanför dem som regleras i 23 kap. 2 § OSL.

Offentlighetsprincipen är avsedd att garantera rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen samt effektiviteten i folkstyret (Offentlighetsprincipen, Alf Bohlin, 2007, s. 23). Skola och förskola är den enskilt största kommunala verksamheten och vid utredningens samrådskontakter har man från många håll betonat vikten av insyn och öppenhet inom skolväsendet.

Samtidigt kan det konstateras att dokumentationen om enskilda elever liksom tillgängligheten till denna dokumentation kan innebära allvarliga ingrepp i enskilda elevers integritet. Barn har principiellt och enligt Barnkonventionen lika stor rätt till skydd för sin personliga integritet som vuxna. Det är också detta synsätt som motiverat utredningens uppdrag att utarbeta nya sekretessbestämmelser för vissa i direktiven särskilt nämnda uppgifter inom skolväsendet.

Mot den angivna bakgrunden har utredningen undersökt i vad mån den gällande lagregleringen också när det gäller andra uppgifter inom skolväsendet är avpassade för att på ett tydligt och rättssäkert sätt ge uttryck för en lämplig avvägning mellan insynsintresset och skyddet av den enskildes integritet.

Vid utredningens samrådskontakter har det kommit fram att en sekretessreglering med olika skaderekvisit för olika verksamheter och ärenden samt en inte alltid tydlig gräns mot det oreglerade området kan medföra problem vid tillämpningen.

Utredningen om utsatta barn i skolan (SOU 2010:95 s. 280 ff.) har pekat på att det i den utredningens kontakter med förskola, skola och elevhälsa uttryckts en misstro mot hur andra verksamheter tillämpar sekretesslagstiftningen. Det konstateras att uppfattningen i många fall kan grunda sig på missförstånd om t.ex. ansvarsområden samt vilka gränser sekretesslagstiftningen sätter för möjligheterna att samverka och lämna ut uppgifter.

Bristande kunskaper om sekretessbestämmelserna och tillämpningsproblem kan leda till snäva tolkningar av möjligheterna att lämna ut uppgifter. Utbildning i sekretessfrågor, stöd i råd m.m. som är konkreta och anpassade för varje verksamhet, upparbetade kontakter med kommunjurister för stöd i dessa frågor och rutiner för inhämtande av samtycke kan förbättra förutsättningarna för samverkan.

När det gäller utlämnandet av uppgifter mellan skolan och socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan följande konstateras. Det omvända skaderekvisitet inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården och avsaknaden av en möjlighet att tillämpa generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kan vara ett hinder för uppgiftsutbyte. Det kan

också leda till en envägskommunikation mellan skolan och socialtjänsten, eftersom skolan med en mer begränsad sekretess har möjlighet och under vissa förutsättningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen en skyldighet att lämna uppgifter till socialtjänsten.

10.4 Andra ställningstaganden beträffande behovet av ytterligare sekretess

Som framgår av kapitel 3 har frågan om det finns behov av att förstärka sekretesskyddet inom skolväsendet med anledning av den ökade dokumentationsskyldigheten behandlats också av andra utredningar.

Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan (SOU 2003:103 s. 120 ff.) konstaterade att nya arbetsformer inom skolan, som bl.a. innebar ökade dokumentationskrav för uppföljning och utvärdering av arbetet och insatserna inom elevhälsan, sannolikt medförde att allt fler känsliga uppgifter om elever skulle komma att hanteras av personalen. Man beaktade också att införandet av arbetsmetoder med mer individualiserad undervisning skulle leda till ökad dokumentation om elever. Utredningens kartläggning av dokumentationen i skolorna och analysen av dokumentens offentlighetsrättsliga status, visade emellertid inte på sådana problem eller brister i sekretessregleringen att det borde föranleda nya eller ändrade bestämmelser.

Behovet av ett sekretesskydd för elevarbeten behandlades särskilt. Det ansågs att uppgifter som inte omfattades av sekretess eftersom de var direkt hänförliga till undervisningen även fortsättningsvis borde vara offentliga. Det kunde finnas behov av att i undantagsfall sekretessbelägga annars offentliga uppgifter, t.ex. när uppgifterna avslöjade känsliga personliga förhållanden eller när det av annan orsak kunde förväntas att en enskild elev skulle ta mycket illa vid sig om uppgifterna spreds. Då stor restriktivitet borde iakttas när man övervägde att införa nya sekretessbestämmelser som begränsade offentligheten i myndigheternas verksamhet och avsaknaden av en sådan bestämmelse inte heller påtalats som ett praktiskt problem föreslogs ingen ändring.

Integritetsskyddskommittén (SOU 2007:22 s. 34) ansåg att det från integritetsskyddssynpunkt var en riskfaktor att dokumentationen om enskilda elever liksom tillgängligheten till denna dokumentation ökade i den ordinarie undervisningen. Det ifrågasattes

mot denna bakgrund om skolekretessens avgränsning till uppgifter i den elevvårdande verksamheten var ändamålsenlig.

Betygsprövningsutredningens förslag till en bestämmelse i skollagen som förtydligar lärares skyldighet att dokumentera elevers kunskaper kan leda till att uppgifter om elever i högre grad dokumenteras (SOU 2010:96 s. 124). Det har därför ansetts önskvärt att pröva om även denna dokumentationsskyldighet kan medföra ett behov av utökad sekretess.

De förslag som Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m. (SOU 2011:33 s. 132) har lämnat om rapportering, hantering och anmälan av missförhållanden innebär en utökad dokumentationsskyldighet. Det har ansetts tvivelaktigt om sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden enligt 23 kap. 2 och 5 §§ OSL kan komma att gälla för uppgifter i en rapport eller i en utredning om ett missförhållande. Enligt de ställningstaganden som utredningen gjort ska rapporten och utredningen om ett missförhållande ta sikte på utbildningens eller verksamhetens förhållanden och vad som kan behöva åtgärdas i verksamheten för att avhjälpa ett missförhållande. Intresset av att ta del av och ha insyn i hanteringen av ett missförhållande behöver enligt utredningen inte innebära att man tar del av uppgifter om enskilda personers förhållanden i en rapport eller en utredning om ett missförhållande. Sådana uppgifter bör därför falla inom det sekretessreglerade området. Närmare överväganden i frågan bör dock enligt utredningen göras vid den nu pågående översynen av lagstiftningen om sekretess inom skolväsendet. Förslag i anslutning till denna utredning behandlas i kapitel 17.

10.5 En generell sekretess?

Av den nyss lämnade redogörelsen, liksom av utredningens samrådskontakter framgår att det inom skolväsendet förekommer uppgifter utanför de sekretessreglerade områdena beträffande vilka det, främst med hänsyns elevernas integritetsskydd, kan finnas anledning att överväga någon form av sekretessskydd. Utredningen vill i detta hänseende särskilt peka på uppgifter i ärenden om mottagande i grundsärskolan och om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan. Av intresse i sammanhanget är också dokumentationen för betygssättningen samt uppgifter i elevarbeten liksom uppgifter i samband med antagning till gymnasieskolan eller motta-

gande av en elev från en annan kommun m.m. Det gäller också uppgifter i samband med klagomålsprövning.

Ett generellt skydd för uppgifter av det aktuella slaget skulle kunna uppnås genom en regel om generell sekretess inom skolväsendet utanför den särskilda elevstödjande verksamheten med ett rakt skaderekvisit för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Vid en samlad bedömning av lämpligheten av en sådan reglering har utredningen emellertid funnit att den skulle gå längre än vad som kan accepteras med hänsyn till intresset av offentlighet och insyn inom skolväsendet.

I det följande behandlar utredningen frågan om behovet av ändrade sekretessregler inom vissa delar av skolväsendet.

10.6 Mottagande i grundsärskolan och elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan

10.6.1 En reglerad utredningsskyldighet i skollagen

Enligt 7 kap. 5 § första stycket SkoL ska barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning tas emot i grundsärskolan. Av 29 kap. 8 § SkoL framgår att vad som gäller barn och ungdomar med utvecklingsstörning också ska gälla barn och ungdomar som har fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.

Frågan om mottagande prövas enligt 7 kap. 5 § andra stycket SkoL av barnets hemkommun. Bestämmelsen gäller såväl när ett barn ska börja fullgöra sin skolplikt som när ett byte av skolform övervägs för en elev som redan har påbörjat sin utbildning. Enligt samma stycke ska ett beslut om mottagande i grundsärskolan föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. I 7 kap. 5 § tredje stycket SkoL regleras vårdnadshavares inflytande över valet av skolform. Som huvudregel har vårdnadshavare möjlighet att välja att ett barn som har rätt till grundsärskolan i stället ska tas emot i grundskolan. Ett barn får dock tas emot i grundsärskolan utan vårdnadshavarens medgivande, om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa.

Enligt 18 kap. 8 § första stycket SkoL har en elev som har gått ut grundsärskolan alltid rätt att tas emot i gymnasiesärskolan. Frågan om en elev tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan ska enligt andra stycket i annat fall prövas av elevens hemkommun. Ett sådant

beslut ska liksom när det gäller beslut om mottagande i grundsärskolan föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning.

Fråga om mottagande i grundsärskolan eller en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan får enligt 28 kap. 12 § första stycket 1 och 8 SkoL överklagas till Skolväsendets överklagandemåld.

I 1985 års skollag fanns ingen motsvarighet till 7 kap. 5 § andra stycket och 18 kap. 8 § andra stycket SkoL. Statens skolverk har dock utfärdat allmänna råd om rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan (SKOLFS 2001:23). Av de allmänna råden framgår att det för ett ställningstagande om ett barn ska tas emot i grundsärskolan förutsätts en helhetsbedömning av barnet och att en sådan bör grunda sig på tidigare kunskap som finns om barnet, hemmets och förskolans eller skolans iakttagelser av barnet, utvärdering av de stödåtgärder som prövats samt de nödvändiga utredningar en helhetsbedömning förutsätter. Vidare framgår att det för bedömningen av om ett barn ska erbjudas plats i grundsärskolan normalt krävs såväl pedagogisk, psykologisk, medicinsk som social sakkunskap.

10.6.2 Närmare om utredningen

Hur utredningen ska genomföras är inte närmare reglerat i skollagen. Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2001:23) ska användas i tillämpliga delar till dess att nya allmänna råd beslutats. När det gäller utredningens genomförande ger råden följande vägledning. Den pedagogiska utredningen ska ge svar på frågan om barnet har förutsättningar att nå kunskapsmålen i grundskolan och vilka insatser som förskoleverksamheten, förskoleklassen, skolbarnsomsorgen och skolan har gjort för att anpassa verksamheten till barnets behov samt vilka resultat som följt av dessa insatser. Det är nödvändigt att den pedagogiska utredningen tydliggör om alla adekvata pedagogiska insatser och anpassningar, som kan krävas i grundskolan, verkligen är prövade och om barnets förmåga att nå grundskolans kunskapsmål är otillräckliga. Det kan vara av värde att redovisa resultat från diagnostiska material och tester. Utredningen bör utföras av de pedagoger som bäst känner barnet och dess pedagogiska situation. Personal med specialpedagogisk kompetens ut-

gör en viktig resurs för kartläggning av vilka svårigheter barnet har och orsakerna till dessa.

Psykologutredningen syftar till att beskriva barnets kognitiva förmåga. Utredningen bör innefatta en redogörelse av barnets utveckling fram till den aktuella tidpunkten, bedömningen av barnets kognitiva förmåga via begåvningstext och andra professionella vedertagna bedömningsinstrument samt psykologens slutsatser utifrån en analys av bedömningsunderlaget.

Den medicinska utredningen syftar till att ge en bild av barnets hälsa och att så långt som möjligt klargöra medicinska orsaker till barnets svårigheter och vad dessa kan innebära för barnets fortsatta utveckling. Utredningen bör också i förekommande fall ge besked om alternativa diagnoser som kan förklara barnets svårigheter. Om ytterligare funktionshinder förekommer i förening med utvecklingsstörning eller något som enligt lag jämföras med en sådan störning bör detta belysas i utredningen.

Den sociala utredningen syftar till att komplettera underlaget genom att visa i vad mån situationen i hemmet eller i övrigt utanför skolan kan ge ytterligare förklaring av betydelse när det gäller barnets förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Vikten av att utredningar görs av kompetent personal med goda kunskaper om elever med utvecklingsstörning betonas, men i övrigt lämnas inga riktlinjer kring hur utredningarna ska genomföras.

Det får antas att utredningen i den del den avser pedagogisk bedömning i normala fall kommer att göras i den verksamhet där barnet eller eleven är. För det fall eleven går i förskoleklassen eller i grundskolan kan utredningen också antas göras av skolpersonal med specialpedagogisk kompetens som är verksam inom elevhälsan.

Den del av utredningen som avser psykologisk bedömning kommer för en elev i förskoleklassen eller i grundskolan att göras av en psykolog som är verksam inom elevhälsan. Den medicinska bedömningen kommer när det gäller elever i förskoleklassen eller i grundskolan att göras av en skolläkare som är verksam inom elevhälsan. För barn i förskolan skulle den psykologiska och medicinska bedömningen däremot göras i annan hälso- och sjukvård. Samma sak gäller beträffande elever i förskoleklasser eller grundskolor som saknar nödvändig kompetens inom elevhälsan. I en rapport den 31 januari 2011 föreslår Skolinspektionen att kommunerna ska vara skyldiga att remittera till landstinget när det gäller utredningar i de delar som avser psykologiska och medicinska bedömningar. Delar av den kompetens som behövs för att ställa den komplexa diagnosen lindrig utvecklingsstörning finns enligt inspektionen hos landstinget. Vidare

talar komplexiteten i bedömningarna och ställningstagandena i både de psykologiska och medicinska utredningarna för att kommunen ska ha en sådan skyldighet. När det gäller de pedagogiska och sociala utredningarna ska kommunen även fortsättningsvis svara för att dessa genomförs. Inspektionen föreslår också att det ska finnas en i lag reglerad skyldighet att samråda med elevhälsan innan ett beslut om mottagande i särskolan fattas (Rapport den 31 januari 2011 Särskolan Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande).

10.6.3 Sekretessen för uppgifter i utredningen

Den i skollagen föreskrivna utredningsskyldigheten inför beslut om mottagande i grundsärskolan och elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan kommer att innebära en ökad dokumentation. Med hänsyn till hur sekretessområdet för den särskilda elevstödande verksamheten är avgränsat, har utredningen övervägt behovet av ett utökat skydd för uppgifter som kan hänföras till ärenden av dessa slag.

När sekretessbestämmelserna för utbildningsverksamhet infördes gällde lagen (1967:940) om vissa psykiskt sjuka utvecklingsstörda, 1967 års omsorgslag. Särskolan var under denna tid fram till att lagen ersattes av lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., 1985 års omsorgslag, en del av hälso- och sjukvården. Den grundläggande regeln om sekretess inom särskolan var således 7 kap. 1 § 1980 års sekretesslag (se prop. 1979/80:2 s. 195). I och med den nya omsorgslagen skildes skola och omsorg åt och 1985 års skollag kom därmed att omfatta även särskolan. Nödvändiga följdändringar gjordes i 1980 års sekretesslag, men det redovisades då inga överväganden i sekretessfrågan. En successiv kommunalisering av särskolan var genomförd 1995.

När det gäller sekretesskyddet för uppgifter i utredningar som ska genomföras inför beslut om mottagande i grundsärskolan eller en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan kan följande sägas. Med den vida tolkning som begreppet elevvårdande verksamhet haft finns det fall där uppgifter i pedagogiska utlåtanden ansetts omfattas av sekretess (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 30 maj 2008 i mål 2152-08 i vilken bedömningen görs att psykolog- och pedagogiska utlåtanden om särskoleelever omfattas av sekretess, men däremot inte inskrivningsbesluten.). Enligt utredningens mening

finns det med de förarbetsuttalanden beträffande intagning till särskolan som redovisats skäl att ifrågasätta en sådan vid tolkning av begreppet. Med den i lag reglerade utredningsskyldigheten är det enligt utredningen än mer tveksamt om uppgifter i de utredningar som inhämtas i ärendena faller inom det sekretessreglerade området elevhälsan eller för särskild elevstödjande verksamhet. Uppgifter i utredningen i den del den avser psykologbedömning torde enligt utredningen omfattas av sekretesskyddet för sådan elevhälsa som avser psykologisk insats om bedömningen gjorts av psykolog i skolan. I fall där psykologbedömningen gjorts utanför skolan skulle däremot enligt utredningen inte något skydd finnas. Uppgifter i utredningen i den del den avser medicinsk bedömning skulle sakna sekretesskydd eftersom uppgifterna inte längre när ärendet handläggs finns i den medicinska delen av elevhälsan. Uppgifter i utredningen i den del den avser pedagogisk bedömning torde enligt utredningen omfattas av sekretesskyddet för elevhälsan eller den särskilda elevstödjande verksamheten i de delar de inhämtats i sådan verksamhet. Sekretesskyddet torde dock inte bestå när uppgifterna används utanför sådan verksamhet. I den mån inhämtandet skett i ett senare skede i syfte att användas i ärendet om mottagande i grundsärskolan eller en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan skulle något sekretesskydd inte finnas.

I det fall då frågan om en placering i grundsärskola uppkommer när barnet går i förskolan och utredningen genomförs i förskolans verksamhet omfattas uppgifterna av den generella sekretess som gäller i förskolans verksamhet. Det är dock tveksamt om sekretesskyddet består i den vidare handläggningen av ärendet om mottagandet i grundsärskolan.

För uppgifter i intyg eller andra utredningar med bedömningar som skett inom hälso- och sjukvården på barnets eller elevens vårdnadshavares initiativ och som lämnas in till kommunen i ärendet finns inte heller något sekretesskydd men undantag för det skydd som ges enligt 21 kap. 1 § OSL.

Mot bakgrund av de nu redovisade förhållandena bör det enligt utredningens mening införas en särskild sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga förhållanden som hänför sig till ärenden om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § SkoL eller en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket SkoL. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärende. Förslag som lämnas av Gymnasiesärskoleutredningen i betänkandet Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning

för ungdomar med utvecklingsstörning (SOU 2011:8) behöver beaktas när utredningens förslag i denna del bereds.

10.7 Lärares dokumentation för betygssättning

Betygsprövningsutredningens förslag till en bestämmelse i skollagen som förtydligar lärares skyldighet att dokumentera elevers kunskaper kan leda till att uppgifter om elever i högre grad dokumenteras. Lärares bedömning och betygssättning ska grunda sig på en allsidig och saklig granskning av elevens visade kunskaper. Betygsprövningsutredningens förslag om en omprövningsmöjlighet av lärarens betygssättning i kombination med krav på tydligare dokumentation syftar till att öka sakligheten i bedömningen av elevens prestationer.

Ett genomförande av Betygsprövningsutredningens förslag bör inte föranleda någon ändrad reglering beträffande sekretessen för de dokument som grundar betygssättningen. Tvärtom torde öppenhet och insyn i dessa dokument bidra till en ökad rättssäkerhet för eleverna vid betygssättningen.

10.8 Elevarbeten

Utredningen har i anledning av vad som kommit fram i andra utredningar särskilt övervägt behovet av en möjlighet till sekretess för uppsatser och andra elevarbeten. När det gäller behovet av skydd för uppgifter i elevarbeten kan följande konstateras. Elevarbeten ingår i underlaget för betygssättningen. I de samrådskontakter som utredningen haft har det inte framkommit att avsaknaden av ett sekretesskydd för elevarbeten är ett praktiskt problem. I dag lämnas elevarbeten ofta tillbaka till eleverna efter en bedömning (SOU 2010:96 s. 173). Kvar står dock att elevarbeten bör hanteras i enlighet med de krav som ställs för hantering av allmänna handlingar. Betygsprövningsutredningen har föreslagit att handlingar som ingår i lärarens betygsunderlag ska sparas minst sex månader från den dag då betyget sattes. I den mån portfoliomethodiken används för att visa och kommunicera elevens lärande och utveckling samlas också dokumentation om elever i större omfattning.

I skollagen slås fast att utbildningen inom skolväsendet syftar till att elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Med värden avses förskolans och skolans värdegrund som ska utgå från

grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna. Enligt läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr 11, ska skolan vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram. Skolan ska vidare framhålla betydelsen av personliga ställningstaganden och ge möjlighet till sådana. I beskrivningen av skolans uppdrag framhålls också det etiska perspektivets betydelse för många av de frågor som tas upp i skolan. Under övergripande mål och riktlinjer återfinns inte endast kunskaper utan också normer och värden samt elevernas ansvar och inflytande. Från de senare hämtas vägledning när det gäller skriftliga omdömen om elevers utveckling i övrigt till de individuella utvecklingsplanerna. I individuella utvecklingsplaner har dessa uppgifter ansetts omfattas av sekretessen i den särskilda elevstödande verksamheten.

Utredningen konstaterar att det kan vara svårt att skilja på vad som är kunskapsbedömning och vad som hör till värdegrundsarbetet. I de naturorienterade ämnena ingår t.ex. frågor om människans sexualitet och reproduktion samt identitet, jämställdhet, relationer, kärlek och ansvar. I religionskunskap återfinns under centralt innehåll i undervisningen identitet, livsfrågor och etik. I samhällskunskap återfinns frågor om beslutsfattande och politiska idéer. I de samhällsorienterade ämnena återfinns i undervisningen i årskurs 1–3 bl.a. under centralt innehåll "Att leva tillsammans", i vilket ingår livsfrågor med betydelse för eleven, t.ex. gott och ont, rätt och orätt, kamratskap, könsroller, jämställdhet och relationer. Som ett syfte för svenska som ämne anges att eleverna genom undervisningen ska ges möjlighet att utveckla kunskaper om hur man formulera egna åsikter och tankar i olika slags texter och genom skilda medier.

Med gällande reglering är uppgifter i en uppsats eller ett elevarbete av annat slag normalt sett offentliga. Undantagsvis kan de omfattas av sekretessen i den särskilda elevstödande verksamheten. Så kan vara fallet om uppgifterna föranleder åtgärder som faller inom den särskilda elevstödande verksamheten. Uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv som finns i elevarbeten kan omfattas av sekretess enligt 21 kap. 1 § OSL.

Enligt utredningens mening är insynsintresset beträffande utbildningsväsendets sätt att fungera betydande. Ett minimikrav som ställts har varit att uppgifter som uteslutande rör elevernas studieresultat alltid ska vara offentliga. De frågor som ingår i skolans värdegrundsuppdrag kan i andra sammanhang anses falla inom den privata sfären. Att de finns i ett utbildningssammanhang skiljer det dock från dessa andra situationer. Intresset av insyn får anses stort också i den del

av skolans uppdrag som avser värdegrundsarbetet. Elevarbeten ingår i det underlag på vilket betygs ska sättas och rättssäkerhetsskäl talar därför också för en öppenhet.

Bedrivandet av värdegrundsarbete får anses ställa särskilda krav. Lärares ansvar för val av uppsatsämnen när frågor av det här slaget berörs bör framhållas. Det kan i undervisningen finnas anledning att ta upp frågor om just personlig integritet. Uppfattningen om vad som hör eller bör hör till den privata sfären förändras med tiden och den allmänna samhällsutvecklingen. I undervisningen i samhällskunskap anges som centralt innehåll i årskurs 7–9 ingå möjligheter och risker förknippade med Internet och kommunikation via elektroniska medier, där frågor av detta slag skulle kunna tas upp.

Sammanfattningsvis finns det enligt utredningens mening inte tillräckliga skäl att genom ny eller ändrad lagstiftning utöka sekretessen beträffande uppgifter i elevarbeten.

10.9 Antagning till gymnasieskolan, mottagande i annan kommun, skolskjuts m.m.

Uppgifter i ärenden om antagning till gymnasieskolan, mottagande av elev från annan kommun, skolskjuts och undantag från obligatoriska inslag i undervisningen faller utanför sekretesskyddet i den särskilda elevstödande verksamheten. Något skydd finns inte heller för uppgifter i ärenden rörande kommunens prövning av s.k. tilläggsbelopp för elever vid en fristående skola som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Även om det i dessa sammanhang förekommer uppgifter om personliga förhållanden av känsligare slag är enligt utredningens mening omfattningen inte så stor att det motiverar en utökad sekretess.

10.10 Klagomålshantering och utökade överklagandemöjligheter

Enligt utredningens mening kan en mer utvecklad och formaliserad klagomålshantering (4 kap. 8 § SkoL) medföra en ökad dokumentation som inte omfattas av sekretess enligt den reglering som finns. Detsamma kan sägas generellt beträffande de utökade överklagandemöjligheterna. När det gäller det senare har det särskild betydelse att det i skollagen införts bestämmelser enligt vilka åldern för tale-

rätten sänkts. En elev har från 16 års ålder en självständig rätt att överklaga domar och beslut. I några fall har åldern för när talerätt föreligger sänkts ytterligare enligt bestämmelserna, så är fallet t.ex. för ansökan till gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och överklagande av beslut i fråga om sådan utbildning. Ett behov av sekretess till följd av de nyss nämnda förhållandena skulle kunna tillgodoses med en regel om generell sekretess enligt vad utredningen redogjort för i avsnitt 10.5. Av där anförda skäl avstår utredningen från att lämna förslag på nya sekretessbestämmelser på området.

10.11 Ärenden om disciplinära och andra särskilda åtgärder

Förslag: Utredningen föreslår att en ändring görs av bestämmelserna om sekretess i 23 kap. 2 § andra stycket OSL på så sätt att sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. SkoL i stället för till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av elev från vidare studier.

Regleringen av disciplinära åtgärder före den 1 juli 2011 skiljer sig åt mellan de obligatoriska och de frivilliga skolformerna. För de obligatoriska skolformerna finns regler om tillsägelse, kontakt med vårdnadshavare, utvisning från klassrummet och kvarsittning. För gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns bestämmelser om tillsägelse, utvisning från undervisningspass och skriftlig varning. För ungdomsskolans frivilliga skolformer och kommunal vuxenutbildning finns dessutom avstängning och förvisning. Regleringen i skollagen innebär en mer enhetlig reglering av disciplinära åtgärder och utökade befogenheter för huvudmän, rektorer och lärare att vidta sådana åtgärder för att säkerställa en god studiemiljö. Bestämmelserna om disciplinära åtgärder är gemensamma för skolformerna. Med hänsyn till barnens låga ålder gäller bestämmelserna dock inte förskolan. För eleverna i förskoleklassen har på grund av elevernas låga ålder inte heller samtliga bestämmelser gjorts tillämpliga.

I skollagen används terminologin disciplinära åtgärder och andra särskilda åtgärder och inte tillrättaförande åtgärder och skiljande från vidare studier. Utredningen föreslår därför att en ändring görs av bestämmelserna om sekretess i 23 kap. 2 § andra stycket OSL på

så sätt att sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. SkolL i stället för till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av elev från vidare studier.

11 Regleringen av sekretess för psykologer i skolan

11.1 Inledning

Den sekretessreglering som trätt i kraft den 1 juli 2011 för sådan elevhälsa som avser psykologisk insats, psykosocial insats och specialpedagogisk insats aktualiserar frågor om det uppgiftsutbyte som förutsätts ske inom elevhälsan mellan psykolog, kurator och personal med specialpedagogisk kompetens samt mellan sådan elevhälsa och rektor eller annan skolpersonal. Att den hälso- och sjukvårdsverksamhet som bedrivs av psykologer omfattas av skolekretess och inte av hälso- och sjukvårdssekretess föranleder också vissa överväganden beträffande hur integritetsskyddet för eleverna ska tillgodoses.

11.2 Sekretessregleringen av den hälso- och sjukvård som bedrivs av psykologer i skolan

Vid utredningens samrådskontakter med Psykologförbundet har förbundet framhållit att regleringen av sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos psykolog inom skolan är otydlig och svår att tolka. Sekretessskyddet behöver också stärkas för sådana uppgifter. Av patientsäkerhets- och integritetsskäl bör uppgifterna skyddas av en stark sekretess. De bör inte utan samtycke kunna lämnas vidare till övrig personal inom skolan. Psykologer inom skolan tillhör, liksom skolläkare och skolsköterskor, hälso- och sjukvårdspersonalen. De ska i hälso- och sjukvårdsverksamheten följa hälso- och sjukvårdslagstiftningen och föra patientjournal. Uppgifter som lämnas till psykologer inom skolan om enskildas personliga förhållanden skyddas dock inte av hälso- och sjukvårdssekretessen. Inte heller anses psykologernas hälso- och sjukvårdsverksamhet ut-

göra en självständig verksamhetsgren i förhållande till skolan i övrigt. Psykologerna arbetar i dag framför allt med utredningar av enskilda elever. Utredningarna genomförs innan behandlingsinsatser sätts in, före remittering till barn- och ungdomsmottagningar eller barn- och ungdomspsykiatrisk klinik och när en särskoleplacering är aktuell. Psykologerna arbetar också förebyggande mot eleverna och hanterar annan skolpersonal. I psykologutredningar och i patientjournaler finns anamnes, uppgifter om ärftlighet, graviditeter, förlossningar, förhållanden vid uppväxt och sociala förhållanden. Patientjournalerna är mer omfattande än patientjournaler som förs av skolläkare och skolsköterskor. Sakkunniguppdrag bör enligt Psykologförbundet kunna lämnas till psykologer inom skolan under samma förutsättningar som när de lämnas till skolläkare och skolsjuksköterskor. Förbundet hänvisar i denna del till följande uttalande i prop. 1979/80:2 Del A s. 169.

En särskild fråga är vad som bör gälla i fråga om sådana uppgifter som läkare begär för att fullgöra uppdrag som han har erhållit från annan än patienten, t.ex. att gå myndighet till handa med utlåtande. Enligt min mening måste en läkare som har åtagit sig att som sakkunnig yttra sig i fråga om viss person i princip vara berättigad att redovisa sina rön till uppdragsgivaren; han röjer då inte några uppgifter utanför denna sin särskilda verksamhet för det allmänna. Undersöker han den enskilde, måste han klargöra situationen för denne. Det kan emellertid tänkas att vederbörande tidigare har vänt sig till samme läkare och anförtrött honom vissa uppgifter. Den verksamhet i vilken dessa uppgifter har inhämtats får anses skild från verksamheten som sakkunnig. Läkaren får därför i princip inte utan den undersöktes samtycke utnyttja eller yppa uppgifterna när han fullgör sakkunniguppdraget. På liknande sätt får bedömas t.ex. skolläkares eller skolsköterskas möjlighet att lämna uppgifter till skollärdningen om en elev. Uppgift som eleven har anförtrött läkaren eller sköterskan får i princip inte utan elevens samtycke ens yppas inom ramen för elevvården. Detta torde inte hindra läkaren eller sköterskan att ge råd om lämplig elevvårdande åtgärd.

I samrådskontakter med Socialstyrelsen har framförts att även om all verksamhet inom elevhälsan omfattas av ett omvänt skaderekvisit, bör inte alla yrkeskategorier inom elevhälsan och rektor få tillgång till all dokumentation som finns i verksamheten. Ett närliggande problem är hur skolor hanterar och förvarar patientjournaler som förs av psykologer. Enligt 1 kap. 2 § patientdatalagen (2008:355), PDL, ska dokumenterade personuppgifter hanteras och förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem. Kravet gäller också obehörig personal inom verksamheten. Det råder stor oklarhet kring vem eller vilka

som är behöriga att ta del av patientjournaler som förs av psykologer i skolan. I takt med att datoriserade journaler införs blir frågan allt mer aktuell. Samma farhågor har framförts beträffande patientjournalerna i skolhälsovården. Det behöver klargöras vad som gäller beträffande den s.k. inre sekretessen.

11.3 Tidigare ställningstaganden

Den gällande regleringen utgår från att psykologverksamheten i skolan ingår i skolans elevvårdande verksamhet och således inte utgör en självständig verksamhetsgren utanför skolhälsovården. Uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos en psykolog kan därför lämnas till annan personal inom skolan. De nämnda förhållandena har övervägts tidigare.

*Propositionen om sekretessfrågor inom undervisningsväsendet m.m.
1988/89:67*

I propositionen (s. 8 ff.) gjorde regeringen bedömningen att det inte fanns anledning att ändra sekretessregleringen i fråga om uppgifter inom den särskilda elevvård som bedrivs av skolpsykologer och skolkuratorer.

I propositionen togs bl.a. upp skillnaden mellan sekretessen i den särskilda elevvården och skolhälsovården, exempelvis att generalklausulen inte är tillämplig i fråga om skolhälsovården. Denna skillnad ansågs dock med hänsyn till de sekretessbrytande bestämmelserna inte vara av avgörande betydelse. Det ansågs också inte sällan vara klart att det inte är till men för den enskilde om uppgifter lämnas ut i syfte att hjälpa den unge. Den mest påtagliga skillnaden gällde i stället möjligheten att inom skolväsendet lämna uppgifter från en personalkategori till en annan. Det hänvisades till vad som tidigare uttalats om sekretess inom myndigheterna på skolans område (prop. 1981/82:186 s. 38). Den naturliga utgångspunkten var att se den elevvårdande verksamheten och undervisningssidan som en integrerad del av skolverksamheten. Psykologförbundet hade anfört att psykologer inom skolan för att kunna upprätthålla en förtroendefull relation till den enskilde måste kunna garantera samma sekretesskydd som i hälso- och sjukvården. Ett starkt sekretesskydd var viktigt för att psykologer inom skolan skulle kunna skapa en för-

troendefull relation till eleven, men samtidigt fick inte skolans elevvårdsarbete försvåras. Eftersom kuratorers verksamhet hade stora likheter med psykologernas när det gällde förtrolighet och känslighet hos uppgifter om enskilda, borde också den verksamheten ingå när behovet av ett förstärkt sekretesskydd diskuterades. Det konstaterades att några sådana organisatoriska förändringar inte torde ha gjorts inom skolan efter uttalandena i tidigare lagstiftningsärendet så att det av den anledningen fanns skäl att betrakta den särskilda elevvården som en självständig verksamhetsgren. Sekretessbestämmelserna utgjorde inte något hinder mot att uppgifter lämnades mellan befattningshavare hos en myndighet i den utsträckning som var normalt och behövt för ett ärendes handläggning eller verksamhetens bedrivande i övrigt. Uppgifter kunde visserligen föras vidare till personal utanför den särskilda elevvården, men det kunde inte hävdas att skyddet för känsliga uppgifter egentligen försämrats. Att uppgifterna som lämnades ut typiskt sett var av mycket känsliga och ömtåliga natur gjorde att en skadeprövning med det raka skaderekvisitet normalt skulle leda till samma resultat som enligt det omvända skaderekvisitet. Att ändra reglerna så att ett omvänt skaderekvisit skulle gälla för alla uppgifter inom elevvården ansågs alltför långtgående. Det skulle inte heller gagna elevvården om sekretesskyddet i högre grad skulle gälla gentemot den övriga personalen. För att ordna på bästa sätt för en elev som behövde hjälp behövdes en så fullständig bild som möjligt. Från elevvårdssynpunkt var det av stor betydelse att skolpsykologen samarbetade nära med alla som hade ett ansvar för elevvården. Det diskuterades om generalklausulen inte skulle gälla i fråga om den särskilda elevvården. Med hänvisning till att några olägenheter av den gällande regleringen inte kommit fram i det tidigare lagstiftningsärendet fanns det dock inte anledning att göra en annan bedömning. Tillräckliga skäl fanns inte för att stärka sekretesskyddet för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom den särskilda elevvården. Underlag ansågs saknas för att ta ställning till den bredare frågan om behovet av sekretess inom en myndighet.

Utredningen om sekretess i skolan, SOU 2003:103

Utredningen ansåg (s. 150 ff.) att sekretess inom den del av elevhälsan som motsvarade skolhälsovården borde regleras gemensamt med annan hälso- och sjukvård, medan skolverksamheten i övrigt borde regleras särskilt.

Utredningen konstaterade att regeringen tidigare tagit ställning i frågan, men att den fått ny aktualitet med anledning av att det klargjorts att psykologer omfattas av hälso- och sjukvårdslagstiftningen i den mån de vårdar, behandlar eller undersöker elever. Hälso- och sjukvårdspersonal hade visserligen i vissa avseenden en mer självständig ställning i förhållande till skolan än andra personalkategorier, men flera andra faktorer ansågs vara av stor betydelse för bedömningen. Lagstiftaren hade under en lång tid haft en klart uttalad inställning i frågan. Den verksamhet som psykologer och kuratorer bedrev var inte reglerad i skollagstiftningen på det sätt som gällde för skolhälsovården. Verksamheten var till skillnad från skolhälsovården inte heller organiserad på ett självständigt sätt. Enligt utredningens bedömning måste därför all elevvårdande verksamhet vid sidan av den särskilt organiserade skolhälsovården anses utgöra en och samma verksamhetsgren i sekretesshänseende. Från integritetssynpunkt och ur patientsäkerhetsperspektiv skulle det finnas fördelar med en psykologverksamhet som var en självständig verksamhetsgren. Det skulle också kunna leda till ett utökat och förbättrat samarbete mellan psykolog och skolhälsovården. Regeringens tidigare ställningstagande ansågs dock ha giltighet även efter införandet av den nya elevhälsan. Nya samverkansproblem skulle uppstå inom ramen för elevhälsan om psykologer inte hade de möjligheter som i dag finns att diskutera frågor och problem rörande enskilda elever med rektor, specialpedagog eller annan berörd skolpersonal. Det skulle i sig direkt motverka ett av de grundläggande syftena med elevhälsan, nämligen att få till stånd ett effektivt samarbete mellan berörda personalkategorier för att kunna hjälpa elever i behov av stöd. Det faktum att psykologer inom skolan ofta bedrev hälso- och sjukvårdsverksamhet ansågs inte utgöra ett tillräckligt starkt skäl att göra en annan bedömning än den som tidigare gjorts.

11.4 Sekretess mellan olika verksamhetsområden på skolans område

Frågan om det föreligger en sekretessgräns mellan olika verksamheter inom en myndighet har behandlats i ett antal propositioner, bl.a. Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration (prop. 2003/04:152 s. 248 f.), Kriminalvården – en myndighet (prop. 2004/05:176 s. 55 f.), En kronofogdemyndighet i tiden (prop. 2005/06:200 s. 146 f.), Utredningen avseende

barn som har avlidit i anledning av brott m.m. (prop. 2006/07:108 s. 43 f.) och Patientdatalag, m.m. (prop. 2007/08:126 s. 162 f. och 202). I propositionerna har, mot bakgrund av uttalanden i förarbetena till 1980 års sekretesslag, slagits fast att om olika delar av en myndighets verksamhet har att tillämpa olika sekretessbestämmelser får de anses utgöra olika verksamhetsgrenar i den mening som avses i lagen. I förarbetena till offentlighets- och sekretesslagen framhålls emellertid att en tillämpning av olika sekretessbestämmelser inte med automatik innebär att det är fråga om olika verksamhetsgrenar med hänsyn till lagens systematik och den uppdelning i regleringen som gjorts av redaktionella skäl. För att en sekretessgräns ska föreligga krävs därutöver att de olika verksamhetsgrenarna är självständiga i förhållande till varandra.

I prop. 1981/82:186 gjordes vissa uttalanden beträffande sekretess mellan olika verksamhetsområden på skolans område. Efter att ha framhållit att skolhälsovården och skolans verksamhet i övrigt torde få hänföras till sådana olika verksamhetsgrenar inom skolan som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra uttalades följande. I övrigt är det svårt att mer generellt uttala sig om i vilken utsträckning det förekommer olika verksamhetsgrenar inom en och samma skolmyndighet. Det torde emellertid endast mer sällan förekomma en organisatorisk uppdelning på olika verksamhetsgrenar med skilda slag av verksamheter på skolans område, om man bortser från skolhälsovården. Den naturliga utgångspunkten är att se den elevvårdande verksamheten och undervisningssidan som en integrerad del av skolverksamheten. Normalt kan man därför säga att det i sekretesslagens mening finns endast en verksamhetsgren inom en skolmyndighet om man bortser från skolhälsovården.

I Sekretesslagskommentaren s. 8:2:7 anges följande. När det gäller åtskillnaden mellan skolhälsovård och skolans övriga verksamhet kan konstateras att skolhälsovården omfattas av hälso- och sjukvårdsekretess enligt 25 kap. 1–14 §§ OSL och att sekretess inom utbildningsverksamhet regleras i 23 kap. 2–6 §§ OSL. Sistnämnda bestämmelser har samlats under samma fetstilrubrik ”Utbildningsverksamhet”, varför det nu får anses stå klart att det bara finns två olika verksamhetsgrenar inom skolans område, dvs. skolhälsovården respektive skolans övriga verksamhet.

I skollagspropositionen uttalas beträffande sekretess mellan olika verksamhetsområden på skolans område att den del av elevhälsan som motsvarar den tidigare skolhälsovården även fortsättningsvis ska anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till

den övriga elevhälsan och den särskilda elevstödande verksamheten. När det gäller hur elevhälsan ska organiseras uttalas att förtydligandet av vilka olika delar som ingår i elevhälsan inte inskränker kommuners och andra huvudmäns möjlighet att organisera sin elevhälsa efter lokala behov och förutsättningar i övrigt. Av 23 kap. 9 § SkolL följer att ansvaret för de medicinska insatserna kan överlåtas av en offentlig eller enskild huvudman inom skolväsendet till en kommun eller ett landsting. Elevhälsan kan också enligt 23 kap. 2 och 3 §§ SkolL överlämnas på entreprenad.

11.5 Elevhälsan

Begreppet elevhälsa i skollagen bygger på förslagen i propositionen 2001/02:14 Hälsa, lärande och trygghet (2001/02:UbU6). I arbetet med elevhälsa har förutsatts en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper. I skollagspropositionen hänvisas till uttalanden om att syftet med förslaget om elevhälsa i propositionen främst var att skapa förutsättningar för arbetssätt baserade på ökad samverkan mellan den särskilda elevvården, skolhälsovården och det samordnade ansvaret för specialpedagogiska insatser. När det gäller det generellt inriktade arbetet beskrivs med olika exempel vad detta kan innefatta, se avsnitt 6.11. Vidare anges att elevernas utveckling mot utbildningens målen ska stödjas. Beträffande det individuellt inriktade arbetet sägs att elevhälsan har ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskilds elevs lärande och utveckling. Under utredningen av behov av särskilt stöd ska samråd ske med personal från elevhälsan, om det inte anses uppenbart obehövligt. Vikten av att det finns lokalt utformade rutiner för rektors samråd med elevhälsopersonalen framhålls. I vissa fall kan det även vara nödvändigt att samarbeta med andra verksamheter, t.ex. socialtjänsten, verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller barn- och ungdomspsykiatri. Kontakter under utredningen måste ske med beaktande av gällande sekretessbestämmelser.

11.6 Bedömning

Bedömning: Enligt utredningen bör ingen ändring göras beträffande sekretessregleringen för psykologer i skolan. Däremot kan det finnas anledning att överväga behovet av en ändring av regleringen i patientdatalagen (2008:355), eventuellt i kombination med en närmare reglering i skollagen av uppgiftslämnandet från psykolog, när det gäller uppgifter som har erhållits i verksamhet som utgör hälso- och sjukvård.

Enligt lagstiftningen från den 1 juli 2011 gäller sekretess med omvänt skaderekvisit för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. För uppgifter om enskildas personliga förhållanden i den medicinska delen av elevhälsan gäller hälso- och sjukvårdssekretess. Mellan den medicinska delen av elevhälsan och skolans verksamhet i övrigt finns en sekretessgräns.

Den verksamhet som bedrivs av psykologer i skolan utgör i vissa delar hälso- och sjukvård. Vad som utgör hälso- och sjukvård anges i 1 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). I utredningens samråds-kontakter med Socialstyrelsen har gränsdragningen i psykologernas verksamhet mellan hälso- och sjukvård och annan verksamhet som bedrivs av psykologerna i skolan uttryckts på följande sätt. Utredning av sjukdom och funktionsnedsättning utgör hälso- och sjukvård. Samtalskontakt bör bedömas som patientinriktad utredning eller behandling enligt hälso- och sjukvårdslagen. En remittering till hälso- och sjukvården av en psykolog bör normalt också falla in under hälso- och sjukvård. Hur en utredning av en elevs behov i den pedagogiska verksamheten ska klassificeras beror på vilken metod psykologen använt i sin utredning. Om psykologen gör en individuell utredning av barnets behov i en patient- och behandlarrelation är verksamheten hälso- och sjukvård. Om psykologen kan uttala sig om barnets behov utifrån generella bedömningar av barn i allmänhet och pedagogisk kunskap på ett generellt plan är verksamheten att se som elevvård. Frågor om pedagogiska insatser, t.ex. planering av pedagogisk verksamhet, pedagogiska råd och råd om bemötande faller normalt utanför hälso- och sjukvård.

Psykologer har legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården och tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen enligt 1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Det innebär bl.a. att när en psy-

kolog arbetar med hälso- och sjukvård ska hälso- och sjukvårdslagstiftningen följas. Vid vård av patienter ska enligt 3 kap. 1 § PDL föras patientjournal. Psykologerna är som legitimerade yrkesutövare skyldiga att föra patientjournal (3 kap. 3 § PDL).

Att den verksamhet som bedrivs av psykologer i skolan omfattas av skolsekretessen och inte av hälso- och sjukvårdssekretessen är från lagteknisk synpunkt inte självklart. I regleringen av hälso- och sjukvårdssekretessen görs inte något undantag från sådan verksamhet. Som framgår av tidigare ställningstaganden i frågan har det främsta skälet för gällande ordning varit att elevvården inte skulle gagnas om sekretesskyddet skulle gälla gentemot personalen utanför den särskilda elevvården. Från elevvårdssynpunkt har det ansetts vara av stor betydelse att psykologen i skolan samarbetar nära med alla som har ett ansvar för elevvården. Sekretesskyddet som gäller utanför den särskilda elevvården har ansetts tillräckligt eftersom uppgifter hos psykologer typiskt sett är av mycket känslig och ömtålig natur. Att någon sekretessgräns inte finns mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet innebär inte att uppgifter som är sekretessbelagda kan utbytas fritt inom myndigheten. Uppgiftsutbytet begränsas på det sättet att uppgifter bara kan utbytas mellan befattningshavare hos en myndighet i den utsträckning som är normalt och behovligt för ett ärendes handläggning eller verksamhetens bedrivande i övrigt.

Till skillnad från vad som gäller uppgifter som omfattas av skolsekretess får generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL inte tillämpas beträffande uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess. Denna skillnad har med de sekretessbrytande bestämmelser som finns vid tidigare ställningstaganden inte ansetts vara av avgörande betydelse. Med den sekretessbrytande bestämmelsen i 25 kap. 13 a § OSL från den 1 juli 2011 är skillnaden mellan en tillämpning av bestämmelserna om skolsekretess och av dem om hälso- och sjukvårdssekretess också mindre. När det gäller sekretessen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt har utredningen enligt sina direktiv att utgå från att dessa uppgifter ska skyddas av ett omvänt skaderekvisit. Om så blir fallet förstärks sekretesskyddet för uppgifter som lämnas av en skolpsykolog till rektor eller annan skolpersonal utanför elevhälsan.

Att inte all verksamhet som bedrivs av psykolog utgör hälso- och sjukvård innebär också ur regleringssynpunkt en svårighet. En särreglering skulle med hänsyn till självständighetskriteriet inte heller

med nödvändighet innebära att en sekretessgräns uppstod gentemot annan skolpersonal. En reglering med syfte att skapa en sådan sekretessgräns skulle också gå i motsatt riktning till vad som uttalats om syftet med elevhälsan och en ökad samverkan inom elevhälsan och mellan elevhälsan och annan skolpersonal. Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att ingen ändring bör göras av sekretessregleringen för psykologer i skolan.

Psykologer i skolan bör informera elever och elevers föräldrar om att sekretessförhållandena skiljer sig från de som gäller vid en utredning eller en samtalskontakt i hälso- och sjukvården i övrigt.

En närliggande fråga är hur personuppgifter som en psykolog fått del av i verksamhet som utgör hälso- och sjukvård får behandlas. Patientdatalagen ska tillämpas vid behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården. I 1 kap. 4 § PDL görs en uppräkningslista av för vilka ändamål personuppgifter får behandlas inom hälso- och sjukvården. I 1 kap. 5 § PDL anges att personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 1 kap. 4 § också får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. I paragrafen klargörs vidare att den s.k. finalitetsprincipen gäller även vid personuppgiftsbehandling enligt patientdatalagen. Att finalitetsprincipen gäller innebär att personuppgifter som redan finns i hälso- och sjukvårdsverksamheten får behandlas för andra ändamål än dem för vilka de har samlats in under förutsättningen att de nya ändamålen är förenliga med de tidigare ändamålen. Vidare ska enligt 1 kap. 2 § PDL dokumenterade personuppgifter hanteras och förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem. Bestämmelsen avser samtliga personuppgifter som dokumenteras och inte bara manuella och elektroniska patientjournaler. Obehöriga personer kan vara såväl utomstående som råkar vistas på en sjukvårdsinrättning, som vårdgivarens egen personal. Enligt 4 kap. 1 § PDL om inre sekretess får den som arbetar hos en vårdgivare ta del av dokumenterade uppgifter om en patient endast om han eller hon deltar i vården av patienten eller av annat skäl behöver uppgifterna i sitt arbete inom hälso- och sjukvården. Att obehörigen skaffa sig tillgång till uppgifter kan beivras straffrättsligt som dataintrång enligt 4 kap. 9 § brottsbalken. Skadeståndsansvar kan också aktualiseras enligt 10 kap. 1 § PDL.

Det finns enligt utredningen skäl att överväga en ändring av regleringen i patientdatalagen, eventuellt i kombination med en närmare reglering i skollagen av utlämnandet från psykolog av uppgifter som denne fått del av i sådan verksamhet som utgör hälso- och sjuk-

vård. Förslag till sådana lagändringar har dock ansetts inte kunna rymmas inom utredningens uppdrag.

12 Den särskilda undervisningen på sjukhus

12.1 Inledning

Utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus ställer särskilda krav på att utbytet av information fungerar. Sveriges sjukhuslärarförening har vid samrådskontakter gjort utredningen uppmärksam på att det finns brister i hur informationen vid sådan utbildning hanteras.

12.2 Skolverkets översyn av särskild undervisning på sjukhus

Skolverket fick i regleringsbrevet för 2005 i uppdrag att göra en översyn av den särskilda undervisningen på sjukhus. Översynen skulle särskilt inriktas på det pedagogiska arbetets innehåll, omfattning och ändamålsenlighet. I en rapport den 30 november 2005 (dnr U2004/5173/DK och U 2005/7264/G) redovisades uppdraget. Vid översynen hade inhämtats uppgifter från samtliga landets kommuner samt fördjupad information om hur sjukhusundervisningen bedrevs i de kommuner som anordnade sådan. För en fördjupad bild av undervisningen på sjukhus och särskilt om det pedagogiska arbetets innehåll, omfattning och ändamålsenlighet hade fallstudier genomförts i åtta kommuner. Från rapporten (s. 6 f. och 42 f.) har rörande sekretessfrågor inhämtats följande.

Sjukhusundervisningen förutsätter nära kontakter mellan den personal som ansvarar för elevens vård (läkare och annan sjukvårdspersonal) och sjukhusskolans personal (rektor för sjukhusskolan och sjukhuslärarna). Dessutom förutsätts sjukhuslärarna ha nära kontakter med elevens hemskola som kan ingå i samma kommuns skolverksamhet men som ofta ingår i en annan kommuns skolverksamhet.

Sjukhusskolans speciella organisation och uppgift innebär att det kan finnas behov av utbyte av sekretessbelagd information mellan områden och verksamheter mellan vilka det gäller sekretess. För det första behövs både för den medicinska behandlingen och för undervisningen ofta goda och täta kontakter mellan vårdpersonalen och sjukhuslärarna. För det andra behövs ett uppgiftsutbyte mellan sjukhusskolan och hemskolan för att både sjukhusskolan och hemskolan skall kunna följa sina uppgifter enligt skollagen.

Idag medger inte sekretessbestämmelserna alltid ett utbyte av sådan information som olika verksamheter anser att de har behov av. Samtidigt är Skolverkets bild att man på de allra flesta sjukhusskolor har löst dessa situationer främst genom samtycke från eleven och från dennes vårdnadshavare. De allra flesta lärare och företrädare för sjukvården som Skolverket har intervjuat anser att sekretessfrågorna på det hela taget ändå kan hanteras tillfredsställande.

Många av de aktuella eleverna och deras vårdnadshavare befinner sig i ett utsatt läge och det finns ett värde i att det är utifrån deras samtycke som sekretessbelagd information lämnas. Mot denna bakgrund och det faktum att man för de flesta sjukhusskolor har hittat lösningar på problemen bedömer Skolverket att det i dagsläget inte bör göras några förändringar i sekretessbestämmelserna.

12.3 Regleringen av den särskilda undervisningen på sjukhus

Vissa ändringar har skett av bestämmelserna om utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution i och med införandet av skollagen. För barn i förskola och på fritidshem fanns tidigare en bestämmelse i kapitlet om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Om ett barn vårdades på sjukhus eller i någon annan institution, skulle huvudmannen för institutionen sörja för att barnet fick tillfälle att delta i verksamhet som motsvarade den som erbjöds i förskola eller fritidshem (2 a kap. 4 § 1985 års skollag). När det gällde barn i förskoleklass fanns en bestämmelse med motsvarande innehåll i kapitlet om förskoleklassen (2 b kap. 4 § 1985 års skollag).

Beträffande elever i grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan fanns bestämmelser i 10 kap. 1985 års skollag. För elever som på grund av sjukdom eller av liknande skäl under längre tid inte kunde delta i vanligt skolarbete skulle särskild undervisning anordnas på sjukhus eller motsvarande, i elevens hem eller på annan lämplig plats. Särskild undervisning anordnades av skolhuvudmannen. Denne fick överlåta åt sjukvårdshuvudmannen eller någon annan

att anordna sådan undervisning enligt föreskrifter som meddelades av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. Särskild undervisning skulle stå öppen även för dem som fullgjorde skolplikt utanför det offentliga skolväsendet för barn och ungdom (10 kap. 3 § 1985 års skollag).

Det fanns också i gymnasieförordningen (1992:394) bestämmelser om särskild undervisning. För sådana elever i gymnasieskolan som på grund av sjukdom eller av liknande skäl inte kunde delta i vanligt skolarbete skulle särskild undervisning anordnas på sjukhus eller på någon annan lämplig plats. Särskild undervisning skulle så långt som det var möjligt motsvara de delar av utbildningen som eleven inte kunde delta i. För elever i gymnasiesärskolan fanns bestämmelser med motsvarande innehåll i gymnasiesärskoleförordningen (1994:741).

I skollagen finns bestämmelserna om sjukhusundervisning i 24 kap. om särskilda utbildningsformer. Enligt en gemensam bestämmelse ska i de fall ett barn vårdas på sjukhus eller någon annan institution, huvudmannen för institutionen svara för att barnet får tillfälle att delta i utbildning som så långt som det är möjligt motsvarar den som erbjuds i förskola, förskoleklass eller fritidshem (24 kap. 16 § SkolL). För sådana elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl under en längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete och som vårdas på sjukhus eller motsvarande institution ska särskild undervisning anordnas på sjukhuset eller institutionen (24 kap. 17 § SkolL). Sådan undervisning ska så långt som det är möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i. Enligt 24 kap. 19 § SkolL ska den särskilda undervisningen anordnas av den kommun där institutionen är belägen. Sådan undervisning ska stå öppen även för dem som fullgör skolplikt utanför skolväsendet. Jämfört med regleringen 10 kap. 3 § 1985 års skollag har ansvaret för att anordna särskild undervisning på sjukhus eller motsvarande institution flyttats från skolhuvudmannen till kommunen där institutionen är beläget.

12.4 Sekretess i den särskilda undervisningen på sjukhus

Bestämmelserna i 21 kap. 1 § OSL om sekretess för uppgifter rörande hälsotillstånd m.m. gäller oavsett var inom den offentliga verksamheten uppgifterna förekommer. De ger således ett minimiskydd för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden också i den särskilda undervisningen på sjukhus.

I 23 kap. 2 § OSL regleras sekretessen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Särskild undervisning enligt 24 kap. 17 § SkolL är en särskild utbildningsform som bedrivs vid sidan av skolväsendet och faller författningsmässigt inte in under ifrågasvarande bestämmelser. Formuleringar som används i Skolverkets rapport som redogörs för inledningsvis tyder dock på att bestämmelserna har ansetts tillämpliga. För utbildning vid särskilda ungdomshem som regleras i 24 kap. 8 § SkolL är sekretessbestämmelserna i 26 kap. 1 § OSL tillämpliga enligt Sekretesslagskommentaren s. 23:2:1.

I 23 kap. 5 § OSL regleras sekretessen i annan utbildningsverksamhet än sådan som anges i 23 kap. 1–3 §§ (förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. SkolL som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. SkolL som erbjuds i stället för fritidshem) och hos Verket för högskoleservice. Sekretess gäller i annan utbildningsverksamhet än sådan som anges i 1–3 §§ för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskildas personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller i elevvårdande verksamhet i övrigt inom arbetsmarknadsutbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, den särskilda utbildningen för vuxna, utbildningen i svenska för invandrare och folkhögskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller i annan utbildningsverksamhet än sådan som anges i 23 kap. 1–3 §§ OSL i annat fall och hos Verket för högskoleservice i verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållan-

den, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Med införandet av skollagen flyttades huvudmannaskapet för den särskilda undervisningen på sjukhus från skolhuvudmannen till den kommun där institutionen är belägen. Av Skolverkets rapport framgår att elevens hemskola ofta ingår i en annan kommuns skolverksamhet. Ändringen innebär således inte någon större förändring ur sekretessynpunkt.

Som framhålls i rapporten innebär sjukhusundervisningens organisation och uppgifter att det kan finnas behov av utbyte av sekretessbelagd information mellan områden och verksamheter mellan vilka det gäller sekretess. I sjukhusundervisningen har bestämmelserna om samtycke särskild betydelse. Att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det, följer av 12 kap. OSL, och gäller med de begränsningar som anges där (10 kap. 1 § OSL). För informationsutbytet mellan hälso- och sjukvården, den särskilda utbildningen och hemskolan är också följande bestämmelser i OSL av intresse.

För sekretessen på utbildningsområdet är generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL tillämplig och uppgifter får lämnas till andra myndigheter efter en intresseavvägning. I verksamhet som avser hälso- och sjukvård är bestämmelserna om sekretess i 25 kap. OSL tillämpliga. Sekretessen på hälso- och sjukvårdsområdet avgränsas med ett omvänt skaderekvisituppgift och det är således en presumtion för sekretess. Generalklausulen är inte tillämplig på uppgifter inom hälso- och sjukvården. En sekretessbrytande bestämmelse finns i 25 kap. 12 § OSL för myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd vad avser barn och ungdomar som inte har fyllt 18 år. Enligt 25 kap. 11 § 1 OSL hindrar hälso- och sjukvårdssekretessen inte att uppgift lämnas från en myndighet som bedriver verksamhet som avses i 25 kap. 1 § i en kommun till en annan sådan myndighet i samma kommun. Enligt 25 kap. 13 a § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift om en enskild lämnas från sådan elevhälsa som avser medicinsk insats till annan elevhälsa eller särskild elevstödande verksamhet i övrigt inom samma myndighet, om det krävs att uppgiften lämnas för att en elev ska få nödvändigt stöd.

12.5 Brister i informationsutbytet

Vid utredningens samrådskontakter med Sveriges Sjukhuslärarför-
ening har följande framkommit.

När barn vårdas på sjukhus anmäls normalt barnets sjukfrånvaro av barnets vårdnadshavare till hemskolan. Hemskolan bör när besked lämnas om att en elev vårdas på sjukhuset kontakta sjukhusskolan. Hemskolan planerar tillsammans med sjukhusskolan hur man bäst kan tillgodose elevens pedagogiska behov under vårdtiden på sjukhuset. När undervisningen pågår längre än två veckor efterfrågar sjukhusskolan normalt elevens individuella utvecklingsplan. Det händer att hemskolor inte medverkar till att den individuella utvecklingsplanen översänds. Lärare vid sjukhusskolan är inte sällan delaktiga vid utredning och utarbetande av åtgärdsprogram. Sjukhusskolan får dock inte ta del av åtgärdsprogrammet. I stället översänd det normalt till sjukhusets kurator och till skolsköterskan på hemskolan. Det är inte ovanligt att kuratorn vid sjukhuset inte lämnar uppgifter vidare till sjukhusläraren med hänvisning till att sekretessen på skolområdet inte är densamma som inom hälso- och sjukvården. I England utarbetas åtgärdsprogram för elever av hälso- och sjukvården, socialförvaltningen och skola gemensamt efter en viss tids frånvaro. Det kan finnas skäl att överväga en lösning där åtgärdsprogram utarbetas gemensamt av sjukhuset, hemskolan och sjukhusskolan. Det är inte ovanligt att hemskolan efterfrågar uppgifter för att kunna anpassas undervisningen efter en sjukhusvistelse. Sådana uppgifter kan sjukhusskolan många gånger inte lämna till hemskolan, eftersom dessa rör hälso- och sjukvård. Uppgiftsutbytet mellan sjukhus och sjukhusskolan fungerar inte heller alltid tillfredsställande. Rutiner saknas inte sällan för överlämnande av information från hälso- och sjukvårdspersonalen till sjukhusläraren. Många gånger saknas också rutiner för hur ett eventuellt medgivande från barn eller ungdom och dennes vårdnadshavare ska inhämtas.

Bristerna i utbytet av information får följder för det pedagogiska arbetet, patientsäkerheten och sjukhuslärares arbetsmiljö. Incidenter med våld, hot och skadegörelse som kan uppstå skulle kunna förhindras om uppgifter på förhand vidareförmedlades.

Övergången till elektronisk journalföring har också inneburit stora förändringar när det gäller informationsutbytet. Med den reglering som gäller finns inte någon möjlighet att ge sjukhuslärare direkt-
åtkomst till uppgifter i systemet.

12.6 Bedömning

Bedömning: Det är av särskilt värde att utbytet av sekretessbelagd information vid den särskilda undervisningen vid sjukhus sker med inhämtande av samtycke. Mot bakgrund av vad som kommit fram vill utredningen peka på vikten av att det finns fungerande rutiner för det informationsutbyte som behövs vid sjukhusundervisningen och för inhämtande av samtycke från patient eller elev och dennes vårdnadshavare.

Utredningen delar Skolverkets tidigare bedömning att det är av särskilt värde att utbytet av sekretessbelagd information vid den särskilda undervisningen vid sjukhus sker med inhämtande av samtycke. Mot bakgrund av vad som kommit fram vill utredningen peka på vikten av att det finns fungerande rutiner för det informationsutbyte som behövs vid sjukhusundervisningen och för inhämtande av samtycke från patient eller elev och dennes vårdnadshavare.

Det ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå ändringar av regleringen för framtagande av åtgärdsprogram.

13 Tystnadsplikt i enskild verksamhet

13.1 Inledning

Reglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen om allmänna handlingars offentlighet och sekretess gäller inte för fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet.

Utredningen ska enligt direktiven föreslå bestämmelser om tystnadsplikt i verksamheter med enskild huvudman, dvs. för fristående förskolor, fritidshem och skolor, som så långt som möjligt motsvarar den sekretess som föreslås för motsvarande verksamhet med offentlig huvudman. I det följande redogörs för utredningens överväganden och förslag i denna del.

13.2 Bakgrund, gällande rätt

Bestämmelser om *fristående skolor* fanns i 9 kap. 1985 års skollag. En bestämmelse om tystnadsplikt som i allt väsentligt motsvarade vad som gällde i det allmännas verksamhet infördes i 1985 års skollag den 1 januari 1997 (prop. 1995/96:200, bet. 1996/97:UbU4, SFS 1996:1044). Enligt den bestämmelsen fick ingen som varit eller hade varit verksam i en fristående skola obehörigen röja vad han eller hon i den elevvårdande verksamheten hade fått veta om någons personliga förhållanden eller uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier (9 kap. 16 a § 1985 års skollag).

I 5 § *lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan* fanns också en bestämmelse om tystnadsplikt. Kommuner och lands- ting fick sluta avtal med enskilda fysiska eller juridiska personer om att de skulle bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Avtalet fick endast avse undervisning i ämnen med en yrkesinriktad eller

estetisk profil. Om det fanns särskilda skäl fick regeringen på ansökan av en kommun eller ett landsting i andra fall medge att kommunen eller landstinget fick sluta avtal med någon om att bedriva undervisning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Den som var eller hade varit verksam inom sådan enskild verksamhet fick inte obehörigen röja vad han i den elevvårdande verksamheten fått veta om någons personliga förhållanden. Han fick inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

I 2 a kap. 18 § 1985 års skollag föreskrevs att den som var eller hade varit verksam inom yrkesmässigt bedriven *enskild förskoleverksamhet eller skolbarnomsorg* inte obehörigen fick röja vad han eller hon därvid hade fått veta om enskildas personliga förhållanden. Bestämmelsen hade införts i samband med att bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i den tidigare socialtjänstlagen (1980:620) hade inarbetats i 1985 års skollag. I den tidigare socialtjänstlagen hade funnits en bestämmelse om tystnadsplikt som gällde all yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avsåg insatser enligt socialtjänstlagen. Bestämmelsen om tystnadsplikt i 1985 års skollag motsvarade denna bestämmelse.

Enligt 2 b kap. 11 § 1985 års skollag fick den som var eller hade varit verksam inom yrkesmässigt bedriven verksamhet som motsvarade *förskoleklassen* inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om enskildas personliga förhållanden. Bestämmelsen infördes i samband med att den sexårsverksamhet som bedrevs inom ramen för förskolan bildade en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

Enligt 14 kap. 7 a § 1985 års skollag skulle skolan för elever i fristående skolor erbjuda *skolhälsovård* som motsvarade den som gavs åt eleverna inom motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet. Detsamma gällde för elever i sådan utbildning som motsvarar förskoleklassen och som bedrevs av någon annan än en fristående skola. Enligt 2 kap. 25 § SkoL ska *elevhälsa*, som omfattar bl.a. medicinska insatser finnas för elever i enskilt bedriven förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Enligt 6 kap. 12 § *patientsäkerhetslagen* (2010:659) får den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonal inom enskild hälso- och sjukvård inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Tystnadsplikten som gäller för en uppgift om en patients hälsotillstånd gäller också i förhållande till patienten själv, om det med hänsyn till ändamålet med hälso- och sjukvården är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till patienten. Med hälso- och sjukvårdspersonal avses bl.a. den som har legitimation för yrke inom hälso- och sjukvård. Läkare, psykologer och sjuksköterskor ingår bland de legitimerade yrkesgrupperna.

Fristående skolor och förskolor är enligt *skollagen* integrerade i respektive skolform. Fristående fritidshem regleras gemensamt med fritidshem med offentlig huvudman. Särskilda definitioner finns i 1 kap. 3 § SkolL av fristående fritidshem, fristående förskola och fristående skola. Fristående fritidshem är sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket SkolL. Fristående förskola är förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola. Fristående skola är skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket SkolL.

De bestämmelser om tystnadsplikt som fanns i 1985 års skollag i 2 a kap. 18 § (enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg), 2 b kap. 11 § (enskilt bedriven förskoleklass) och 9 kap. 16 a (fristående skolor), samt i 5 § lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan ersattes den 1 juli 2011 av bestämmelserna om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § SkolL. Enligt den paragrafen får den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. SkolL, inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

13.3 Överväganden och förslag

Förslag: Bestämmelserna om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § andra stycket SkolL ändras på så sätt att tystnadsplikten i stället för att omfatta uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier ska omfatta uppgifter i ett ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. SkolL. Tystnadsplikten ska också omfatta uppgifter i ett ärende om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § SkolL eller om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasie-särskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket SkolL. Vidare begränsas tystnadsplikten för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskoleklass. Nya tystnadspliktsbestämmelser ska gälla för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i skriftlig individuell utvecklingsplan och åtgärdsprogram.

Tystnadsplikten för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap. SkolL gäller för vad man fått veta om enskildas personliga förhållanden i verksamheterna utan begränsningar. Inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen är däremot tystnadsplikten begränsad till uppgifter som man fått veta om någons personliga förhållanden i en viss del av verksamheten och till uppgifter i en viss ärendetyp. Verksamheten i vilken uppgifter omfattas av tystnadsplikten är sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats och särskild elevstödande verksamhet i övrigt. Den typ av ärende, som tystnadspliktsbestämmelsen omfattar är ärenden om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

Det ska också för elever i enskild förskoleklass finnas elevhälsoverksamhet. Bestämmelserna om allmänna befogenheter för rektor och lärare, utredning, skriftlig varning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid annan skolenhet och omhändertagande av föremål enligt 5 kap. 6, 9–13 och 22 §§ SkolL gäller också förskoleklassen. Tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskoleklass bör därför regleras i 29 kap. 14 § andra stycket SkolL, i vilket tystnadsplikten begränsas till sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, särskild elevstödande verksamhet i övrigt eller uppgifter i

ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier, för att så långt som möjligt motsvara sekretessregleringen.

Ärenden om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier motsvaras i skollagen av ärenden om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. SkolL. Detta föranledde dock vid skollagens införande inte någon termologisk ändring i bestämmelsen om tystnadsplikt. En sådan ändring bör göras nu.

Enligt utredningens förslag (avsnitt 10.3.1) ska det i 23 kap. 2 § andra stycket OSL införas en ny bestämmelse enligt vilken sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till ärenden om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § SkolL eller om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket SkolL. För dessa uppgifter som inte omfattas av tystnadsplikten enligt 29 kap. 14 § andra stycket SkolL, bör det föreskrivas nya regler om tystnadsplikt.

Enligt utredningens förslag (avsnitt 7.2) ska sekretess med ett omvänt skaderekvisit gälla på det område som anges i 23 kap. 2 § första stycket OSL för uppgift om enskildas personliga förhållanden i sådan skriftlig individuell utvecklingsplan som avses i 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § eller 13 kap. 13 § SkolL och för uppgift i åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § SkolL. När det gäller åtgärdsprogram ska sekretess med omvänt skaderekvisit också gälla för fritidshem och viss annan pedagogisk verksamhet. Med undantag för specialskolan och sameskolan som har staten som huvudman, finns de aktuella dokumenten i verksamheter som kan drivas i enskild regi. För att tystnadsplikten så långt möjligt ska motsvara den föreslagna sekretessen bör det införas nya regler om tystnadsplikt för uppgifter i individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram. Uppgifterna bör omfattas av tystnadsplikten oavsett var dokumenten finns och den bör således inte vara begränsad till viss verksamhet eller ärendetyp. Utredningen föreslår därför att tystnadsplikten när det gäller dessa uppgifter regleras i en särskild bestämmelse, även om det i vissa fall i förhållande till 29 kap. 14 § SkolL kommer att innebära en parallell reglering. En sådan lagteknisk lösning vinner också enligt utredningens mening i tydlighet.

Utredningen föreslår därutöver i avsnitt 14.10, en tystnadspliktsbestämmelse som motsvarar den provsekretess som gäller enligt 17 kap. 4 § OSL i offentlig verksamhet.

I avsnitt 15.10, föreslår utredningen vidare en tystnadspliktsbestämmelse för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende.

14 Sekretess och tystnadsplikt avseende nationella prov

14.1 Inledning

Hanteringen och genomförandet av de kunskapsprov som ingår i det nationella provsystemet ska enligt utredningens direktiv ses över ur sekretessynpunkt. I översynen ska bestämmelsen om provsekretess i 17 kap. 4 § OSL beaktas och det ska övervägas om det finns särskilda skäl att låta Statens skolverk, i stället för respektive skola, pröva en begäran om utlämnande av sådana prov. Vidare ska analyseras om en tystnadsplikt motsvarande denna sekretess bör införas för dem som är eller har varit verksamma i en fristående skola och arbetat med kunskapsproven. Bakgrunden till uppdraget i denna del är en skrivelse från Skolverket till regeringen (U2008/6237/RS), i vilken Skolverket närmare redogör för de brister som finns i hanteringen av proven i det offentliga skolväsendet och i fristående skolor.

14.2 Skolverkets skrivelse till regeringen

I skrivelsen påtalar Skolverket att verket har stora problem med att innehållet i nationella prov sprids både före och efter det provdatum som framgår av Skolverkets föreskrifter. Detta leder till att proven inte kan återanvändas, vilket dels får ekonomiska konsekvenser, dels leder till problem med att kalibrera provens svårighetsgrad och att följa kunskapsutvecklingen över tid. Brister i hanteringen av proven förekommer både i det offentliga skolväsendet och i fristående skolor. Arbete sker kontinuerligt med att höja säkerheten i det nationella provsystemet. Förutom de praktiska problem som finns, bedömer Skolverket att den gällande bestämmelsen om provsekretess är otydlig och svår att tillämpa, bl.a. med beaktande av att det främst är kommunerna som har att tillämpa bestämmelsen medan intresset av att

uppgifterna skyddas i första hand finns hos Skolverket. Verket framhåller att det är många personer med varierande kunskap som behöver tillämpa bestämmelsen. Enligt Skolverket kan avsaknaden av en bestämmelse om tystnadsplikt för dem som verkar i fristående skolor vara en bidragande orsak till problemen med hanteringen av de nationella proven.

Skolverket ansvarar för utvecklingen av det nationella provsystemet. I det nationella provsystemet ingår utöver nationella prov, diagnostiskt material samt provmaterial i en särskild provbank. Proven i det nationella provsystemet konstrueras av olika universitet och högskolor. Det tar ett till två år att konstruera ett prov och kostnaden för att utveckla ett prov är 1,5–2 miljoner kronor. Den årliga kostnaden för konstruktion, tryck och distribution av nationella prov och övrigt provmaterial i det nationella provsystemet uppgår till ca 60 miljoner kronor.

Enligt Skolverket har det under senare år funnits problem med säkerheten runt de nationella proven. Med digitalkameror och mobiltelefoner med uppkoppling till Internet och annan teknik är det mycket enkelt att sprida provuppgifter. Olika åtgärder har vidtagits av Skolverket för att höja säkerheten i det nationella provsystemet. Förändringar har skett av distributionsprocessen. Endast rektorer vars skolor finns med i det kvalitetssäkrade skolregistret vid Statistiska centralbyrån (SCB) kan beställa provmaterial. Sedan den 1 januari 2011 har även enskilda utbildningsanordnare som, enligt förordningen (2010:253) om betygsrätt inom vuxenutbildning, har beviljats betygsrätt möjlighet att beställa nationella prov. När det gäller enskilda utbildningsanordnare som beviljats betygsrätt har Skolverket upprättat ett eget register. Distributionen av proven sker så nära provdatum som möjligt. Provuppgifterna är förseglade och får öppnas tidigast dagen före utsatt provdatum. Proven måste emellertid kunna anpassas för elever i behov av särskilt stöd. Skolor ges därför bl.a. möjlighet att kopiera proven. Skolverket har övervägt att ta bort denna möjlighet men funnit det mindre lämpligt. Behovet av att anpassa de nationella proven har ökat och förväntas öka ytterligare. Att trycka och distribuera materialet kostnadsfritt är av ekonomiska skäl inte genomförbart. Skolverket har också övervägt att ta bort möjligheten för rektorer att senarelägga provtillfället. Eftersom kurser avslutas vid olika tillfällen har bedömningen varit att det i gymnasieskolan finns behov av flexibilitet.

Fristående skolor deltar i och genomför nationella prov på samma sätt som de kommunala skolorna. Bestämmelsen om provsekretess

är dock inte tillämplig där och det finns inte heller någon bestämmelse om tystnadsplikt för motsvarande uppgifter om proven. Det finns således varken någon skyldighet eller något hinder för en fristående skola att lämna ut nationella prov. Skolverkets enda möjlighet att skydda nationella prov i fristående skolor är genom de föreskrifter som meddelas med instruktioner och övriga bestämmelser om provens genomförande. Enligt föreskrifterna ansvarar skolans rektor för att de instruktioner om provens genomförande och hantering som följer med proven följs. Det framgår av föreskrifterna under vilken tid proven ska återanvändas. Med en tystnadspliktsbestämmelse skulle enligt Skolverket lika förutsättningar så långt möjligt skapas för kommunala och fristående skolor.

I syfte att skydda innehållet i de nationella proven har Skolverket tidigare meddelat föreskrifter i vilka tidsgränser angetts för sekretessen för de nationella proven. I ett beslut av Justitiekanslern den 29 januari 2008, dnr 1203-06-21, kritiserades dock Skolverket för att ha utfärdat sekretessföreskrifter utan bemyndigande. Genom utfärdandet av sekretessföreskrifterna hade Skolverket angett en tidsgräns för provsekretessen. En sådan begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar saknade enligt Justitiekanslern stöd i lag och stred således mot 2 kap. 2 § TF. Bemyndigandena i skolformsförordningarna gav inte någon rätt att precisera sekretessen på det sätt som Skolverket hade gjort. Sådana föreskrifter har därefter inte meddelats.

I skrivelsen föreslår Skolverket att det i bestämmelsen om provsekretess görs ett tillägg enligt vilket regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sekretess för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov som ingår i det nationella provsystemet inom skolväsendet och att det i offentlighets- och sekretessförordningen föreskrivs att det för nationella kunskapsprov i skolväsendet ska gälla sekretess fram till och med den tidpunkt då proven inte längre återanvänds.

14.3 Samrådskontakter med Skolverket

Skolverket har vid samrådskontakter kompletterat uppgifterna om de problem som finns med otillåten spridning av nationella prov och de åtgärder som har vidtagits för att höja säkerheten i det nationella provsystemet.

Större otillåtna spridningar av nationella prov inträffade under 2003 och 2006. Senast ett prov fick större otillåten spridning var 2010. Det har därefter kommit ett antal larm om att provuppgifter spridits, vilka har visat sig röra förfalskningar av prov. När Skolverket av skolor, föräldrar, elever m.fl. uppmärksammas på att nationella prov har lagts ut på nätet, försöker verket undersöka hur stor spridningen är. Några egentliga möjligheter att kartlägga spridningens omfattning finns dock inte. Om spridningen kan antas ha blivit stor finns ersättningsprov att tillgå.

För en bild av omfattningen av hanteringen av nationella prov redovisas uppgifter om beställt elevmaterial för ämnesprov i grundskolan läsåret 2009/10, beställt elevmaterial för kursprov i gymnasieskolan läsåret 2009/10 och prov i svenska för invandrare (Sfi-prov).

Ämnesprov årskurs 3

Antal elever 94 000	Antal beställda elevmaterial
Sv	97 500
Ma	97 500
Totalt	195 000

Ämnesprov årskurs 9

Antal elever 119 000	Antal beställda elevmaterial*
Svenska och svenska som andraspråk	140 000
Matematik	133 500
Engelska	136 500
Biologi/Fysik/Kemi	120 500
Totalt	530 500

* I antalet beställda prov ingår beställningar för gymnasieskolans IV-program för alla ämnen utom i Biologi/Fysik/Kemi (där gymnasieskolan inte fick beställa prov).

Kursprov gymnasial utbildning

	Antal beställda elevmaterial*	
	HT	VT
En A	24 500	121 000
En B	14 500	85 000
Ma A	24 000	89 000
Ma B	13 000	58 000
Ma C	11 000	22 500
Ma D	9 500	9 500
Sv B/Sv som andraspråk B	59 000	84 500
Totalt	155 500	469 500

* I antalet beställda prov ingår beställningar för kommunal vuxenutbildning.

Slutprov* svenskundervisning för invandrare (pappersprov)

Antal beställda elevmaterial (t.o.m. 2011-04-01)

	2009	2010
Sfi B	19 000	10 500
Sfi C	26 000	14 000
Sfi D	22 500	14 500
Totalt	67 500	39 000

* Provet kan ha genomförts i slutet av studievägen eller efter studievägens första kurs.

Slutprov* svenskundervisning för invandrare (it-baserade)

Antal genomförda prov (fr.o.m. 2010-02-08 t.o.m. 2011-04-01)

	Nr 1	Nr 2**
Sfi B	663	493
Sfi C	1710	977
Sfi D	1420	926
Totalt	3793	2396

* Provet kan ha genomförts i slutet av studievägen eller efter studievägens första kurs.

** Första provdatum nr 2 var i september 2010.

Beställningssystem för provmaterial översänds till rektorer med koder för inloggning i Skolverkets databas. Databankerna med provmaterial är lösenordsskyddade och lösenord lämnas till rektor för tillgång till databankerna. I ett planerat nytt behörighetssystem för provbank kommer behörigheten att delegeras från skolhuvudman

till rektor. För det senare ledet ska en lösning med engångslösenord användas. Rektorer ska på motsvarande sätt kunna ge lärare behörighet. En sådan lösning har, liksom för vad som gäller Internet-säkerhet och banktjänster, konstaterats vara säkrare då den som är närmast användaren ges behörighet.

När det gäller säkerhetsåtgärder används på universitet och högskolor som arbetar med provkonstruktion på Skolverkets begäran låsta utrymmen och särskilda servrar. Något tillbud har inte inträffat när filer med provuppgifter har budats från universitet och högskolor till det förlag som ansvarar för tryckning och distribution. Anställda vid förlaget får underteckna en särskild försäkran i anledning av att de arbetar med material som inte får spridas. Det finns i de anställdas tjänsteavtal också en avtalspunkt om tystnadsplikt. Tryckeriet får en tid- och provplan och i den anges tydligt när proven ska distribueras. Det finns också säkerhetsrutiner för Skolverkets egen hantering av nationella prov.

14.4 Hur hanteras nationella prov?

14.4.1 Beställning av nationella prov

Skolverket skickar beställningsbrev till berörda skolor. Med brevet följer information till rektorn om hur de nationella proven beställs. Beställningen sker elektroniskt med användar-id och lösenord. På Skolverkets hemsida ges information om hur nationella prov och övrigt bedömningsstöd bör hanteras. Där betonas att det är viktigt att material som omfattas av sekretess hanteras på ett betryggande sätt så att innehållet inte röjs och provens syfte därmed motverkas. Rektorn ansvarar för att instruktioner och bestämmelser om provens genomförande och hantering följs. I detta ansvar ingår bl.a. att

- beställa nationella prov och övrigt bedömningsstöd även i de fall utbildningen är utlagd på annan anordnare,
- provmaterial som är förslutet öppnas enligt givna instruktioner,
- lärarinformation och lärarhandledning i de fall sådana finns lämnas ut först när provmaterialet kommer,
- bedömningsanvisningar i de fall sådana finns lämnas ut efter provets genomförande,
- de nationella proven inte överförs till digitalt format,
- distribuera lärares lösenord till provbanken, och
- insamla och rapportera provresultat.

14.4.2 Insamling av elevresultat

Skolverket samlar varje år in elevresultat från nationella prov för att använda dem som underlag för kvalitetsarbetet på skol-, huvudmanna- och riksnivå. När det gäller grundskolan samlar Skolverket in uppgifter om resultat på delprov, provbetyg och slutbetyg. För den gymnasiala utbildningen samlas för närvarande uppgifter in om resultat på delprov, provbetyg och preliminära kursbetyg från ett urval skolor. Från och med läsåret 2011/12 kommer även resultat på kursproven i gymnasieskolan att samlas in för alla elever. Förutom resultaten samlar universiteten in även lärarenkäter och elevlösningar. Resultat samlas också in när det gäller prov i svenska för invandrare. De insamlade uppgifterna ligger till grund för fördjupade analyser av proven, vilka varje år redovisas i rapporter.

Enligt förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m. är skolhuvudmännen skyldiga att för uppföljning och utvärdering av skolväsendet lämna uppgifter om sin skolverksamhet. I denna skyldighet ingår att samordna insändandet av det material, de resultat och de uppgifter som efterfrågas av Skolverket och de institutioner som utvecklar och konstruerar proven.

14.4.3 Viss central rättning av nationella prov

De nationella proven rättas i dag av elevernas lärare. Statens skolinspektion har regeringens uppdrag att ansvara för viss central rättning av nationella prov inom grundskolan och gymnasieskolan (Kontrollrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan – Redovisning av regeringsuppdrag, dnr U2009/4877/G). En första kontrollrättning har enligt ett treårigt uppdrag genomförts under 2010. För uppgifter som avser en enskilds personliga förhållanden i undersökning av resultatet av nationella prov hos Skolinspektionen gäller sekretess enligt 7 § OSF.

14.4.4 Arkivering

Elevlösningar på nationella prov arkiveras och gallras enligt 3 § arkivlagen (1990:782) och Bevara eller gallra 2, Gallringsråd för kommuners, landstings och regioners utbildningsväsende från 2011. Till skillnad från tidigare råd förordas inte några former av urvalsbeva-

rande. För samtliga kommuner, landsting och regioner och för alla berörda skolformer rekommenderas i stället att man bevarar elevlösningar från nationella prov i svenska medan övriga elevlösningar rörande övriga ämnen kan gallras fem år efter det att proven genomförts. Skälen till förändringarna redovisas på Samrådsgruppens för kommunala arkivfrågors webbplats.

Fristående skolor omfattas inte av bestämmelserna i arkivlagen. I gallringsråden rekommenderas dock att fristående skolor ska bedriva ett aktivt arbete i syfte att värna dessa arkiv och skolorna kan välja att tillämpa de gallringsråd som finns. Utbildningsdepartementet har i en remisspromemoria föreslagit att även fristående skolor ska bevara elevlösningar på nationella prov (dnr U2011/656/G). Förslaget har remitterats och bereds f.n. inom Regeringskansliet.

Skolinspektionen kunde i sitt arbete med central rättning av elevlösningar konstatera att inte alla skolor följer bestämmelserna i arkivlagen och Riksarkivets allmänna råd om bevarande och gallring av nationella prov (Kontrollrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan – Redovisning av regeringsuppdrag, s. 19). Vissa skolor hade slängt proven eller skickat originalet till de universitetsinstitutioner som på Skolverkets uppdrag utformar och samlar in prov och hade inte fått dem tillbaka. Andra skolor förvarade proven på ett sådant sätt att de inte gick att återfinna. Insamlingen visade på brister i skolornas rutiner för hur provresultaten förvarades och att provresultaten inte sparades systematiskt. En vanlig förklaring var att provresultaten förvarades hos den lärare som rättat proven. I de fall den ansvarige läraren slutat på skolan eller blivit tjänstledig kom provresultaten bort.

14.4.5 Upplysningar om sekretess på Skolverkets hemsida

Skolverket upplyser på sin hemsida om bestämmelserna om provsekretess och lämnar där också länkar med sekretesstider för de nationella proven, dvs. uppgifter om den tid under vilken proven åter används.

14.5 Nationella prov i framtiden

Användningen av nationella prov inom skolväsendet kommer av allt att döma öka inom den närmaste tiden. Här lämnas en kort redogörelse för några aktuella beslut och åtgärder i den riktningen.

Riksdagen har fattat beslut om riktlinjer för nya läroplaner och kursplaner och föreskrifter om kunskapskrav för de obligatoriska skolformerna med anledning av regeringens proposition 2008/09:87, Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan (bet. 2008/09:UbU). Under hösten 2010 har regeringen fattat beslut om läroplanen för grundskolan (Lgr 11) samt läroplanerna för sameskolan och specialskolan. I dessa ingår kursplaner för respektive skolforms ämnen. Läroplanerna kommer att införas successivt fr.o.m. hösten 2011. Skolverket har fastställt kunskapskrav i årskurs 3 i svenska, svenska som andraspråk, matematik samt för de natur- och samhällsorienterande ämnesgrupperna. För årskurs 6 och 9 har fastställts kunskapskrav i samtliga ämnen med undantag för moderna språk i årskurs 6. De nya samlade läroplanerna innebär att de nationella ämnesproven i svenska, svenska som andraspråk, matematik och engelska genomförs i årskurs 6 och inte i årskurs 5 från 2012.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2011 ska Skolverket kontinuerligt bedöma behov av och utveckla prov och bedömningsmaterial inom provbankerna, diagnostiska material och nationella ämnes-, kursprov och slutprov samt anpassa dessa till olika elevgruppers behov. Skolverket ska dessutom utarbeta diagnostiskt material avseende naturorienterande ämnen för grundskolans årskurser 1–5. Materialet ska successivt göras tillgängligt för skolor.

Enligt regeringsuppdrag U2010/4021/G ska Skolverket utveckla nationella kursprov för gymnasieskolan och motsvarande utbildning och den gymnasiala vuxenutbildningen i ämnena svenska och svenska som andraspråk, matematik samt engelska. Med anledning av införandet av den reformerade gymnasieskolan ska nya nationella prov utvecklas och tillhandahållas från och med höstterminen 2011. Prov ska utvecklas i den inledande kursen i svenska och svenska som andraspråk, matematik samt engelska, och i den högsta avslutande kursen i ämnet på respektive program. Undantag ska dock göras för andra kursen i svenska och svenska som andraspråk.

Regeringen har nyligen beslutat om att ge Skolverket i uppdrag att utarbeta och förbereda införandet av nationella ämnesprov i årskurs 6 i grundskolan och sameskolan samt i årskurs 7 i specialskolan

i NO- och SO-ämnena. Vidare ska Skolverket utarbeta och förbereda införandet av nationella ämnesprov i årskurs 9 i grundskolan och i årskurs 10 i specialskolan i SO-ämnena. Proven ska börja användas från och med vårterminen 2014 (U 2011/3214/S).

I anledning av att nationella prov kan bli aktuella i fler ämnen än i dag förordade Skolverket redan i en rapport 2009 flexibla lösningar där provmaterial läggs i en prov- och bedömningsbank (Rapport i anledning av regeringsuppdrag om hur det nationella provsystemet bör utvecklas och utformas, dnr 2009:337). Enligt samma rapport bör IT-baserade bedömningar utgöra ett större inslag i framtidens provsystem. Möjligheterna att använda datorbaserade s.k. adaptiva prov och de fördelar det medför ur säkerhetssynpunkt har diskuterats. Uppgifternas svårighetsgrad anpassas i proven fortlöpande efter elevernas svar på uppgifterna. Skolverket bedömer att risken för fusk är mindre vid sådana prov. En datorisering skulle också generellt bidra till en höjd säkerhet vid distributionen av nationella prov. De nationella slutproven inom Sfi är delvis IT-baserade och är de enda nationella prov som kan göras digitalt. Skolverket har i uppdrag att utveckla samtliga delar i de IT-baserade Sfi-proven. En större användning av IT-baserade nationella prov skulle medföra ökade kostnader för skolorna. Enligt Skolverket är tillgången till datasalar och IT-support varierande och det finns väldigt olika beredskap i olika skolor.

14.6 Regleringen av nationella prov och syftet med proven

Skolverket ansvarar för och förvaltar det nationella provsystemet i enlighet med regeringens uppdrag. Enligt 29 kap. 28 § SkolL får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet att delta i nationella prov.

I skolförordningen anges i vilka ämnen och i vilka årskurser nationella ämnesprov ska användas i grundskolan, specialskolan och sameskolan (9 kap. 21 §, 11 kap. 11 § och 12 kap. 11 §). I årskurs 3 i grundskolan och sameskolan ska ämnesprov användas i matematik och svenska eller svenska som andraspråk. I årskurs 6 ska ämnesprov användas i matematik, svenska eller svenska som andraspråk och engelska. I årskurs 9 tillkommer därutöver för grundskolan nationella ämnesprov i biologi, fysik eller kemi. I specialskolan används nationella ämnesprov i årskurs 4, 7 och 10 i samma ämnen som i

grundskolan. Proven ska användas för att bedöma elevernas kunskaper i förhållande till kunskapskraven och i årskurs 9 i grundskolan respektive årskurs 10 i specialskolan även som stöd för betygssättning (9 kap. 20 §, 11 kap. 10 § och 12 kap. 10 §). Från och med höstterminen 2012 ska proven också användas som stöd för betygssättning i årskurs 6 (SFS 2011:506). Skolverket får när det gäller proven för sista årskursen meddela föreskrifter om att proven ska genomföras vid en annan tidpunkt (9 kap. 22 § och 11 kap. 12 §). Skolverket får också meddela närmare föreskrifter om ämnesprov (9 kap. 22 §, 11 kap. 12 § och 12 kap. 12 §).

I gymnasieskolan ska nationella prov användas inför betygssättningen i den inledande kursen i de gymnasiegemensamma ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska och matematik samt i den högsta avslutande kursen på programmet och inriktningen i dessa ämnen med undantag för kursen svenska 2 eller svenska som andraspråk 2. Utöver de nationella prov som ska användas bör lärarna även i övrigt använda nationella prov för att bedömningsgrunderna ska bli så enhetliga som möjligt över landet. Skolverket får meddela föreskrifter om de nationella proven (8 kap. 3 § gymnasieförordningen). I regeringsuppdrag U2010/4021/G till Skolverket att utveckla nationella kursprov för gymnasieskolan och motsvarande utbildning och den gymnasiala vuxenutbildningen anges syftet vara att stödja en likvärdig och rättvis bedömning och betygssättning samt att ge underlag för en analys av i vilken utsträckning målen för utbildningen nås på skolvivå, på huvudmannanivå och på nationell nivå.

Om det genom resultatet på ett nationellt prov framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska anmälan göras till rektor för utredning av behovet av särskilt stöd (3 kap. 8 § SkolL).

Bestämmelser om nationella slutprov och nationella prov finns vidare i 16 § förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare och 4 kap. 6 § förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.

Skolverket meddelar för varje läsår föreskrifter om nationella prov (för läsåret 2010/11, SKOLFS 2009:40–43). I föreskrifterna finns bestämmelser om rektors ansvar för att de instruktioner om provens genomförande och hantering som medföljer proven följs. I en upplysningsbestämmelse hänvisas till bestämmelsen om provsekretess i 17 kap. 4 § OSL. Vidare finns bestämmelser om datum för eller under vilken tidsperiod proven ska genomföras samt under vilken tid proven

ska återanvändas av Skolverket. Enligt en annan bestämmelse får rektor om det finns särskilda skäl i de fall provdatum finns besluta om senare datum för när proven ska genomföras.

14.7 Provsekretess

Sekretess gäller enligt 17 kap. 4 § OSL för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Sekretessen enligt bestämmelserna i detta kapitel gäller till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn och inte till skydd för enskildas personliga förhållanden. Skaderekvisitets utformning innebär att bestämmelsen framför allt får betydelse för s.k. standardiserade prov. Så länge provhandlingar används gäller sekretessen för uppgifterna i dessa (prop. 1979/80:2 Del A s. 139). Bestämmelsen är tillämplig på nationella prov på skolområdet, men också på standardiserade prov inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och i Arbetsförmedlingens verksamhet.

14.8 Prövning av begäran om utlämnande

Den som vill ta del av en allmän handling ska i allmänhet vända sig till den myndighet som förvarar handlingen. En begäran att få ta del av en allmän handling prövas enligt huvudregeln av den myndighet, hos vilken handlingen förvaras (2 kap. 14 § TF). Vem inom myndigheten som ska göra prövningen regleras i 6 kap. 3 § OSL. När det gäller nationella prov prövas frågan om utlämnande således av personal på respektive skola.

Om det finns särskilda skäl kan det enligt 2 kap. 14 § TF föreskrivas att prövningen ska göras av en annan myndighet än den där handlingen förvaras. Bestämmelser om detta ska lämnas i offentlighets- och sekretesslagen. För t.ex. handlingar som upprättats av Lantmäteriet eller Sjöfartsverket och som innehåller kart- eller flygbildmaterial av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur myndighetens geodektiska arkiv och för uppgift i ärenden i fråga som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare vid fackliga förhandlingar finns sådana bestämmelser (15 kap. 4 § och 19 kap. 8 § OSL).

14.9 Rättspraxis

Stöd för att sekretess enligt bestämmelsen om provsekretess i 17 kap. 4 § OSL omfattar s.k. standardiserade prov, så länge samma provhandlingar används finns i domar från dåvarande Regeringsrätten (RÅ 1991 not 20 och 21), Kammarrätten i Jönköpings dom den 21 januari 1997 i mål nr 4644-1996 och Kammarrätten i Stockholms dom den 24 mars 1998 i mål nr 1846-1998. Att provsekretess kan omfatta inte bara provuppgifter, utan också svar och lösningar som elev lämnat in, framgår av Kammarrätten i Stockholms dom den 21 maj 2008 i mål nr 2755-08. I en dom från Kammarrätten i Göteborg den 11 maj 2011 i mål nr 1942-11 ansågs uppgifter i prov som bestod av standardiserade frågor som återkommande användes i skolans SO-undervisning för kunskapsprov på korta ämnesavsnitt omfattas av sekretess enligt 17 kap. 4 § OSL.

Med tillämpning av bestämmelserna om partsinsyn och provsekretess fann JO att ett utlämnande borde ha kunnat ske av innehållet i ett standardiserat prov för skolpsykologisk testning med förbehållet att det endast fick användas i samband med ett överklagande och inte i vidare mån offentliggöras. Det var av avgörande betydelse för vårdnadshavarna att få tillgång till testmaterialet. De önskade i överklagandet av ett beslut att avslå en begäran om tidig skolstart argumentera mot testets innehåll och utformning. Mot det skulle vägas det allmänna intresset av att provet inte spreds, då syftet med provet – dess framtida användbarhet – härigenom skulle kunna motverkas (JO 1988/89 s. 242).

Brister i en skolas handläggning av utlämnande frågor har behandlats i Skolverkets beslut den 19 januari 2006, dnr 51-2005:2084. I ärendet fick en elevs vårdnadshavare vänta i drygt ett år på ett formellt avslag på sin begäran om att få ta del av ett nationellt prov som eleven gjort. Skolverket konstaterade att det inte föll inom verkets tillsynsområde att avgöra frågan om den begärda handlingen var en offentlig handling som gick att lämna ut eller om den omfattades av sekretess. Samtidigt uttalade Skolverket att kommunen hade att skyndsamt ta ställning till en begäran om utlämnande av en handling och att göra bedömningen om handlingen omfattas av sekretess. Om så var fallet hade sökanden rätt att få ett avslagsbeslut och information om hur man överklagar beslutet.

Beslut av JO den 23 augusti 2001, dnr 3034-2000, den 9 december 2005, dnr 3734-2004 och JO 2005/2006 s. 470 visar på liknande brister i handläggningen. I det sistnämnda ärendet lämnades av miss-

tag ut ett nationellt prov som omfattades av sekretess tillsammans med andra handlingar.

14.10 Överväganden och förslag

Förslag: Bestämmelsen om provsekretess i 17 kap. 4 § OSL förtydligas genom att sekretess ska gälla för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överseende, om det med hänsyn till hur provet används eller annars kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. En tystnadsplikt motsvarande den som gäller enligt 17 kap. 4 § OSL införs för dem som är eller har varit verksamma i en fristående skola.

Bedömning: Enligt utredningen finns inte särskilda skäl att låta Skolverket, i stället för respektive skola, pröva en begäran om utlämnande av nationella prov.

Enligt 2 kap 14 § andra stycket TF ska en begäran att få ta del av en allmän handling göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Om särskilda skäl föranleder det får dock föreskrivas att prövningen ska göras hos någon annan myndighet än den som förvarar handlingen. Denna bestämmelse motiverades av att det i vissa fall kan vara ändamålsenligt att prövningen förbehålls en bestämd myndighet med särskilda förutsättningar att bedöma frågan om utlämnande. Samtidigt angavs dock att kravet på en snabb prövning leder till att restriktivitet är påkallad när det gäller att tillåta en annan myndighet än den som förvarar handlingen att avgöra om den ska lämnas ut (prop. 1975/76:160 s. 194).

Enligt utredningens mening är införandet av en bestämmelse, enligt vilken Skolverket ska pröva de här aktuella utlämnandeåtgärderna, mindre förenlig med de nyss redovisade förarbetsuttalandena. Här-till kommer enligt utredningens mening att det är tvivelaktigt om en sådan ordning skulle minska riskerna för att en återanvändning av proven omöjliggörs. Prövningen bör sålunda också fortsättningsvis ankomma på de skolor där proven förvaras.

De brister i hanteringen av de nationella proven som Skolverket redogjort för och som utredningen i övrigt har informerats om synes inte i första hand ha sin grund i tillämpningen eller tolkningen av sekretessbestämmelsen. Bristerna gäller mera otillåtna och kanske

avsiktliga förfaranden som motverkar eller försvårar en användning av proven. För att komma till rätta med dessa förfaranden vidtas enligt vad utredningen visar redan nu en mängd säkerhetsåtgärder vid provens framtagande och användning. Utredningen kan i denna del bara understryka vikten av dessa åtgärder. En återkommande uppföljning av åtgärderna måste också göras särskilt med hänsyn till teknikutvecklingen när det gäller sättet för framtagande, distribution och användning av proven.

Av Skolverkets skrivelse till regeringen framgår emellertid också att det hos vederbörande myndigheter förekommit bedömningar i renodlade utlämnande frågor som varit tveksamma. I den mån brister vid dessa bedömningar har sin grund i bristande förståelse för hur proven används kan det finnas anledning att lagtekniskt markera vikten av att prövningen sker med särskilt beaktande av detta. Detta kan ske genom en justering av beskrivningen av skaderekvisitet i 17 kap. 4 § OSL.

En bestämmelse om tystnadsplikt som motsvarar den som gäller enligt 17 kap. 4 § OSL bör enligt utredningen införas för dem som är eller har varit verksamma i en fristående skola. En sådan bestämmelse bidrar till att säkerställa att innehållet i nationella prov inte sprids under den tid de återanvänds.

15 Sekretess och tystnadsplikt i omvårdnadsverksamhet i anslutning till Rh-anpassad utbildning samt sekretess i Nämnden för mottagande till specialskolan och Rh-anpassad utbildning

15.1 Inledning

I utredningens direktiv redovisas innehållet i skrivelser från dåvarande Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd, (U2004/2198/G) samt Nämnden för Rh-anpassad utbildning (U2004/3121/G) rörande sekretess inom den omvårdnadsverksamhet som bedrivs i anslutning till utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) respektive i nämndens verksamhet. Ärenden om antagning till Rh-anpassad utbildning prövas i dag av Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten. I nämndens uppgifter ingår också att pröva frågor om mottagande i de specialskolor som anordnas av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Det finns i dag ingen bestämmelse om sekretess för känsliga uppgifter om elevers personliga förhållanden hos nämnden.

15.2 Skrivelse till regeringen från dåvarande Nämnden för Rh-anpassad utbildning

I en skrivelse till regeringen påtalade dåvarande Nämnden för Rh-anpassad utbildning att det finns behov av en sekretessreglering för ärenden hos nämnden. I skrivelsen konstaterade nämnden att sekretesskyddet för uppgifter i ansökan till Rh-anpassad utbildning och handlingar som bifogas ansökan till styrkande av behovet av sådan utbildning är otillräckligt. Det påpekades att en sekretessreglering finns för ärenden hos Skolväsendets överklagandenämnd i de fall beslut om Rh-anpassad utbildning överklagas.

15.3 Skrivelse till regeringen från dåvarande Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd

Dåvarande Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd framförde i en skrivelse till regeringen att det finns behov av att tydliggöra vilken sekretess alternativt tystnadsplikt som gäller inom den omvårdnadsverksamhet som bedrivs i anslutning till Rh-anpassad utbildning. Specialpedagogiska skolmyndigheten har övertagit ansvaret för bl.a. administrationen av statsbidrag till de huvudmän som efter avtal har åtagit sig att ansvara för omvårdnaden av ungdomar som antagits till Rh-anpassad utbildning. Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd hade tidigare denna uppgift.

15.4 Utredningen om flexibel specialskola

Utredningen om flexibel specialskola föreslår i delbetänkandet Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp (SOU 2011:30) att en elev i grundskolan eller grundsärskolan ska ha rätt att få sin utbildning delvis inom specialskolan om eleven tillhör specialskolans målgrupp. En elevs ansökan om att få tillhöra specialskolans målgrupp ska enligt förslaget prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Samma underlag ska krävas för att bedöma målgrupps tillhörighet som vid en sedvanlig prövning av mottagande i specialskolan. Förslag lämnas vidare om att en deltidsutbildning ska få avbrytas på initiativ av huvudmännen om det finns särskilda skäl till det. Beslut om att avbryta deltidsutbildningen ska

fattas av Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning. Det föreslås också att Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning ska pröva frågan om grundskolans kursplaner ska tillämpas för en elev i specialskolan. Samtliga nämnda beslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Förslagen har remitterats och synpunkter ska lämnas senast den 31 augusti 2011.

I nyssnämnda utrednings uppdrag ingår också att se över ansvarsfördelningen för och finansieringen av gymnasieutbildning för vissa elever med funktionsnedsättning, bl.a. Rh-anpassad utbildning. Uppdraget i denna del ska redovisas senast den 30 mars 2012. Specialpedagogiska skolmyndigheten har haft regeringens uppdrag (U2009/7489/G) att bl.a. kartlägga och analysera de anordnande kommunernas förutsättningar att kunna bedriva verksamheten på ett för eleverna ändamålsenligt sätt. Myndigheten konstaterar i sin uppdragsredovisning att den författningsmässiga regleringen inom området riksgymnasieverksamhet för elever med funktionsnedsättning varken är enhetlig eller tillräckligt tydlig. Bland annat skiljer sig reglerna för antagning åt mellan utbildningarna. I uppdraget ingår att göra en översyn av regelverket och lämna författningsförslag när det gäller riksrekryterande utbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar samt att lämna förslag till hur antagning av elever i de aktuella elevgrupperna ska regleras.

Nämnda förslag i delbetänkandet och de förslag som lämnas när uppdragets övriga delar redovisas behöver beaktas när utredningens förslag om sekretessreglering för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i omvårdnadsverksamhet i anslutning till Rh-anpassad utbildning och i Nämnden för mottagande till specialskolan och Rh-anpassad utbildning bereds.

15.5 Specialskolan

Barn som p.g.a. sin funktionsnedsättning eller av andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskolan om de är dövblinda eller annars synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, i annat fall är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning. Ett beslut om mottagande i specialskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning (7 kap. 6 § SkolL). Det gäller såväl när ett barn första gången ska börja fullgöra sin skol-

plikt som när ett byte av skolform övervägs för en elev som redan har påbörjat sin skolgång. Kravet på att en utredning genomförs innan beslut kan fattas om mottagande i specialskolan fanns inte i 1985 års skollag. Utbildningen inom specialskolan anordnas av Specialpedagogiska skolmyndigheten (12 kap. 26 § SkolL). Specialpedagogiska skolmyndigheten har fem regionala och tre nationella specialskolor för barn och ungdomar. De regionala skolorna vänder sig till döva eller hörselskadade elever. De regionala skolorna är Birgittaskolan i Örebro, Kristinaskolan i Härnösand, Manillaskolan i Stockholm, Vänerskolan i Vänersborg och Östervångsskolan i Lund. De nationella skolorna vänder sig till döva eller hörselskadade elever som p.g.a. utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regional skola, elever med grava språkstörningar, elever som är dövblindfödda samt elever med synskada och ytterligare funktionsnedsättningar. De nationella skolorna är Ekeskolan i Örebro, Åsbackaskolan i Gnesta och Hällsboskolan i Sigtuna och Umeå. Antalet elever har successivt minskat under 2000-talet och uppgick läsåret 2009/10 till 500.

15.6 Rh-anpassad utbildning

Speciellt anpassad utbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar, s.k. Rh-anpassad utbildning, får anordnas i gymnasieskolan av de kommuner som regeringen beslutar (15 kap. 9 § SkolL). För dessa utbildningar gäller särskilda bestämmelser i 15 kap. 35–40 §§ SkolL. Ytterligare föreskrifter finns i 11 kap. gymnasieförordningen (2010:2039). Rätten till Rh-anpassad utbildning infördes 1991 genom ändringar i 1985 års skollag (prop. 1989/90:92, bet. 1989/90:UbU20). Regleringen i skollagen innebär ingen ändring i sak i förhållande till vad som gäller beträffande Rh-anpassad utbildning i 1985 års skollag. Rh-utbildningen kompletteras med särskilda omvårdnadsinsatser i form av boende, omvårdnad i boendet och habilitering. Dessa omvårdnadsinsatser regleras särskilt i avtal mellan staten och den kommun eller annan huvudman som ansvarar för omvårdnaden. De anordnande kommunerna har rätt till ersättning för sina kostnader för elevernas utbildning från elevens hemkommun (11 kap. 8 § gymnasieförordningen). Hemkommunen eller hemlandstinget betalar också ersättning för kostnader för boende och omvårdnad i boendet samt för habilitering till huvudmannen för verksamheten.

En gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning ska ta emot sökande från hela landet. Rh-anpassad utbildning ska i den mån det är möjligt integreras med motsvarande reguljär utbildning i kommunens gymnasieskola. Möjligheter finns emellertid att anordna särskild utbildning för svårt rörelsehindrade elever om antalet elever är lägst fyra. Möjligheter finns också att göra avvikelser i utbildningen för att medge en långsammare studietakt och att läsa enligt specialinriktade ämnesplaner.

Rh-anpassad utbildning anordnas i dag av de kommunala gymnasieskolorna i Stockholm, Göteborg, Umeå och Kristianstad. Läsåret 2010/11 fanns det cirka 145 elever i sådan utbildning, varav 80 som bodde i elevhem. Staten har träffat avtal med fyra huvudmän om de särskilda omvårdnadsinsatser som finns i anslutning till utbildningen. Genom avtalen åtar sig huvudmännen att svara för boende och omvårdnad i boendet samt för habiliteringen för elever som antagits till Rh-anpassad utbildning.

Huvudmännen är Stockholms läns landsting, Kristianstads kommun, Umeå kommun och stiftelsen Bräcke Diakoni i Göteborg. En uppsägning av avtalet till den 1 juli 2011 har lämnats in av Stockholms läns landsting. Specialpedagogiska skolmyndigheten har i regeringsbeslut den 17 mars 2011 fått i uppdrag att träffa ett nytt avtal med Stockholms kommun att börja gälla vid samma tidpunkt. I Umeå kommun har socialnämnden ansvaret för omvårdnadsverksamheten, medan ansvaret i Kristianstads kommun har placerats hos barn- och utbildningsnämnden. I avtalen mellan staten och huvudmännen uppställs inga särskilda kompetenskrav för den personal som ska finnas i verksamheten. Enligt avtalsförslag intagna i Specialpedagogiska skolmyndighetens redovisning av ett regeringsuppdrag angående gymnasieutbildning för elever med funktionshinder dnr ALL2009/403 ska det dock hos personalen finnas den kompetens som elevernas behov kräver, vilket sägs innebära goda kunskaper om elevernas funktionsnedsättningar och de hjälpmedel som används.

Vid Rh-anpassad utbildning i Göteborg finns tre elevhem. Boendet består av egna lägenheter och vad som kan liknas vid korridorboende. Elevhemmet har regelbundna elevhemsgemensamma aktiviteter och erbjuder vissa fritidsaktiviteter som t.ex. bio och teater. Elevhemspersonalen arbetar som stöd för eleverna och aktiviteterna planeras och genomförs gemensamt. I Kristianstad och Umeå finns fem respektive två elevhem.

Habiliteringens syfte är att upprätthålla och förbättra elevens funktioner samt att begränsa de svårigheter som funktionsnedsättningar

medför. Habiliteringen sker i samverkan med skola och boende. Inom habiliteringen arbetar arbetsterapeuter, kuratorer, logoped, sjukgymnaster, läkare, psykologer och sjuksköterskor. I Kristianstads kommun och Umeå kommun har avtal träffats med respektive landskap beträffande habiliteringsverksamheten.

Socialstyrelsen har tillsyn över elevhemsboende vid Rh-anpassad utbildning, specialskolan och viss utbildning för elever med utvecklingsstörning som bedrivs enligt avtal med staten (26 kap. 5 § SkolL).

15.7 Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten bildades den 1 juli 2008 och har ansvar för statens samlade stöd i specialpedagogiska frågor. Vid bildandet övertogs den verksamhet som tidigare bedrevs inom Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus), Specialpedagogiska institutet och Specialskolemyndigheten. Myndigheten ger råd och stöd till skolhuvudmän i deras ansvar för en likvärdig utbildning för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning, främjar tillgången på läromedel för dessa samt driver specialskolor för vissa elevgrupper. Specialpedagogiska skolmyndighetens uppgifter framgår närmare av förordningen (2009:1216) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Det stöd som lämnas av myndigheten i specialpedagogiska frågor omfattar alla skolformer inom det offentliga skolväsendet. Stödet ges i form av rådgivning, specialpedagogisk utredning, information och utbildning. Pedagoger, arbetslag, elevhälsa, resursteam, rektorer och skolförvaltningar kan vända sig till myndigheten för rådgivning om specialpedagogiska konsekvenser av funktionsnedsättningar och pedagogiska strategier och förhållningssätt. Förfrågningar kan gälla enskilda elever eller elevgrupper men också ämnen som t.ex. läromedel, åtgärdsprogram, betyg och bedömning. Verksamheten bedrivs vid myndighetens regionala kontor för specialpedagogiska stöd i Stockholm, Göteborg, Härnösand, Örebro och Malmö. Specialpedagogiska utredningar görs vid fyra nationella resurscenter med fördjupad kompetens kring elever med synskada med eller utan ytterligare funktionsnedsättning, dövhet eller hörselskada kombinerad med utvecklingsstörning, medfödd dövblindhet och grava tal- och språkstörningar.

Myndigheten administrerar statsbidrag för bl.a. särskilda insatser till personer med funktionsnedsättning inom det offentliga skolsyste-

met (SIS-medel), bidrag till folkhögskolor, universitet och högskolor (särskilt utbildningsstöd och bidrag till särskilda handikappåtgärder inom folkbildningen) och riksgymnasium med Rh-anpassad utbildning. När det gäller den senare utbildningen administrerar myndigheten också hemkommunernas och hemlandstingens ersättningar för särskilda omvårdnadsinsatser för eleverna till huvudmännen för verksamheten.

15.8 Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning

Inom Specialpedagogiska skolmyndigheten finns ett särskilt beslutsorgan, Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Bestämmelser om nämnden finns i 20–25 §§ förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten. Nämnden består av en ordförande samt minst sex och högst tio andra ledamöter. Bland ledamöterna finns företrädare för grundskolan, gymnasieskolan, grundsärskolan, gymnasiesärskolan, specialskolan och för rörelsehindrade. Frågor om antagning till Rh-anpassad utbildning vid vissa gymnasieskolor och andra frågor om rätt till sådan utbildning prövas av Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning (15 kap. 38 § SkolL och 20 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten). Nämndens beslut i fråga om antagning till Rh-anpassad utbildning och andra frågor om rätt till utbildning får enligt 28 kap. 17 § SkolL överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Beslut i fråga om barns mottagande i specialskolan som enligt 7 kap. 6 § SkolL prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten, prövas enligt myndighetens instruktion också av nämnden. Även beslut om mottagande i specialskolan får enligt 28 kap. 14 § SkolL överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Nämnden behöver för sin bedömning i ett ärende om mottagande till Rh-anpassad utbildning en samlad dokumentation av de pedagogiska insatser och de habiliteringsinsatser som eleven har haft under grundskoletiden och hur behoven ser ut inför gymnasietiden. Specialpedagogiska skolmyndigheten tillhandahåller en särskild blankett för ansökan. I blanketten ska eventuellt behov av elevboende motiveras och funktionsnedsättningar, hjälpmedel, studieanpassning och hjälpbehov beskrivas. När det gäller habiliteringsinsatser ska behov av sjukgymnast, kurator, arbetsterapeut, psykolog, läkare eller sjukskö-

terska anges. Konsekvenserna av funktionsnedsättningen och hjälpbehovet i boendet ska också beskrivas. Till ansökan ska bifogas pedagogiskt utlåtande, habiliteringsutlåtande med habiliteringsplan, läkarintyg, betyg och personbevis.

I den ansökningsblankett för specialskolan som tillhandahålls av nämnden kan under hälsofrågor anges eventuell funktionsnedsättning utöver hörselskada eller dövhet och aktuell medicinering. Vidare kan uppgifter lämnas om barnet utretts av barnhabilitering, barn- och ungdomsmedicinsk klinik eller mottagning, psykolog, resurscenter eller om andra utredningar eller bedömningar som t.ex. genomförts vid en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik. Möjlighet lämnas att medge att skolan vid behov inhämtar aktuella handlingar från berörd verksamhet eller för vårdnadshavaren att själva bifoga aktuella handlingar till ansökan. En pedagogisk bedömning ska fogas till ansökan.

15.9 Sekretess i specialpedagogisk stödverksamhet

I den specialpedagogiska stödverksamheten som bedrivs av Specialpedagogiska skolmyndigheten gäller sekretess enligt 23 kap. 4 § OSL för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. I avsnitt 6.8 beskrivs bakgrunden till denna sekretessreglering.

15.10 Överväganden och förslag

Förslag: En ny sekretessbestämmelse införs i 23 kap. OSL för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och om mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 § SkolL i Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Sekretessen ska gälla med ett rakt skaderekvisit och inte omfatta beslut i ärenden. I 23 kap. OSL införs vidare en ny sekretessbestämmelse med omvänt skaderekvisit för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende. En tystnadspliktsbestämmelse mot-

svarande denna sekretess föreslås i 29 kap. SkolL för den som är eller har varit verksam i sådan enskilt bedriven verksamhet.

I ansökningar och handlingar som bifogas till ärenden om mottagande i specialskolan och antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning förekommer i stor omfattning känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Dessa uppgifter åtnjuter sekretesskydd enligt 23 kap. 7 § OSL, om ett beslut i ett ärende överklagas och överlämnas till Skolväsendets överklagandenämnd, medan de hos Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning saknar sådant skydd. Enligt utredningens mening är denna skillnad omotiverad. Ett beslut om mottagande i specialskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Den i skollagen föreskrivna utredningsskyldigheten kommer att innebära en ökad dokumentation. En ny sekretessbestämmelse till skydd för den personliga integriteten bör därför införas i 23 kap. OSL för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och om mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 § SkolL i Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Sekretesskyddet bör gälla med ett rakt skaderekvisit och inte omfatta beslut i ärenden. En sådan lösning är enligt utredningen en tydligare reglering av vad som gäller i nämnden än ett möjligt tillägg i 23 kap. 2 § OSL av motsvarande innehåll. I skolverksamhet får behovet av sekretesskydd för uppgifterna anses tillgodosett genom det sekretesskydd som finns i elevhälsan och i särskild elevstödande verksamhet i övrigt. Någon särskild tystnadspliktsbestämmelse föreslås därför inte heller.

Den i 23 kap. 8 § andra stycket OSL föreskrivna inskränkningen i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter kommer med en oförändrad lydelse att omfatta också den aktuella sekretessen. Utredningen beaktar att en sådan inskränkning redan enligt gällande rätt föreskrivits när det gäller sekretessbelagda uppgifter inom utbildningsområdet som skyddas av ett rakt skaderekvisit. I Sekretesslagskommentaren (s. 23:8:1) har anmärkts att en sådan inskränkning är snarare regel än undantag inom området.

I elevhem som en skolmyndighet driver för elever i olika skolformer är bestämmelserna om sekretess enligt 23 kap. 2 § OSL enligt förarbetena till 1980 års sekretesslag tillämpliga (prop. 1979/80:2 Del A s. 195). Sådana särskilda omvårdnadsinsatser som avses i 15 kap. 35 § SkolL, regleras enligt 11 kap. 5 § gymnasieförord-

ningen i avtal mellan staten och den kommun eller annan huvudman som ansvarar för omvårdnaden. Vem som har ansvar för den särskilda omvårdnadsverksamheten beror således på vem staten i det enskilda fallet träffat avtal med.

Det bör inte för sekretessfrågan ha någon betydelse om verksamheten utförs av annan än skolmyndigheten. En ny sekretessbestämmelse bör enligt utredningen därför införas i 23 kap. OSL för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende. Med hänsyn till att skyddsbehovet är av likartat slag som när det gäller socialtjänsten bör denna sekretess gälla med ett omvänt skaderekvisit. För den habilitering som bedrivs i elevhemmet av hälso- och sjukvårdspersonal gäller hälso- och sjukvårdssekretessen. Eleverna och deras vårdnadshavare kan lämna samtycke till att uppgifter lämnas till skolan, omvårdnadsverksamheten i elevhemmet respektive hälso- och sjukvårdsverksamheten. För uppgifter som regleras med föreslagen sekretessbestämmelse för verksamheten i form av boende i elevhem och omvårdnad i sådant boende ska vidare generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL vara tillämplig. Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att myndigheten som lämnar uppgiften ska kunna fullgöra sin verksamhet. En ny tystnadspliktsbestämmelse i 29 kap. SkolL motsvarande den sekretess som föreslås bör införas för den som är eller har varit verksam i sådan enskilt bedriven verksamhet.

16 Sekretess i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning

16.1 Högskolans avskiljandenämnds skrivelse till regeringen

Högskolans avskiljandenämnd framför i en skrivelse till regeringen (U2011/2568/SV) att den sekretessreglering som finns för uppgifter i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning bör utökas till att även omfatta uppgifter i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning. Nämnden uttrycker samtidigt att den ser det som angeläget att det finns samma möjligheter att fullgöra utredningen i ärenden som rör avskiljande från yrkeshögskoleutbildning som i ärenden om högskoleutbildning. Nämnden begär därför att de författningar som innehåller föreskrifter om uppgiftslämnande till nämnden, 6 kap. 15 § 5 patientsäkerhetslagen (2010:659), 12 kap. 10 § andra stycket 2 socialtjänstlagen (2001:453) och 11 § första stycket 2 förordningen (1999:1134) om belastningsregister utökas till att också omfatta ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning.

16.2 Högskolans avskiljandenämnd

Högskolans avskiljandenämnd prövar frågor om avskiljande av studerande från högskoleutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och yrkeshögskoleutbildning. Högskolans avskiljandenämnd består av en ordförande och fyra andra ledamöter. De utses av regeringen för en bestämd tid. Ordföranden ska vara jurist och ha erfarenhet som domare. Av de andra ledamöterna ska en vara psykiatriskt sakkunnig, två

ska ha särskild kunskap om förhållanden inom universitet och högskolor och en ska företräda allmänna intressen. För varje ledamot finns en ersättare som utses av regeringen för samma tid som ledamoten.

Ärendena utreds och föredras av personal vid Högskoleverket, som är värmyndighet för nämnden. Nämndens verksamhet regleras förutom i nämndens instruktion i högskolelagen (1992:1434), förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning, lagen (2001:239) om kvalificerad yrkesutbildning, förordningen (2001:1131) om kvalificerad yrkesutbildning, lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Nämndens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut om avskiljande ska, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

Antalet avskiljandeärenden är lågt och var enligt Högskoleverkets årsredovisning nio år 2009 och fem år 2010. Ett ärende inleds efter anmälan från rektor vid universitet eller högskola när det gäller högskoleutbildning och efter anmälan från utbildningens ledningsgrupp när det gäller kvalificerad yrkesutbildning och yrkeshögskoleutbildning. Ett ärende kan också tas upp på begäran av en studerande som avskilts och vill att avskiljandet ska omprövas. I anmälan beskrivs den situation som föreligger och till anmälan kan finnas bifogat domar och rapporter om det som ligger till grund för anmälan. Nämnden har ett datoriserat ärenderegister som kompletteras med traditionella dagboksblad i akterna. Nämnden kan vid behov inhämta utdrag från belastningsregister eller låta den studerande genomgå läkarundersökning. Annan typ av information om den studerande kan också tas in, t.ex. uppgifter från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten.

16.3 Yrkeshögskoleutbildning

Av punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen om yrkeshögskolan framgår att kvalificerad yrkesutbildning, som infördes den 1 januari 2002, kommer att upphöra som särskild utbildningsform och ersättas av yrkeshögskoleutbildning (prop. 2008/09:68, bet. 2008/09:UbU6).

Yrkeshögskolan omfattar samtliga utbildningar som avses i 7 § lagen om yrkeshögskolan och syftar till att säkerställa att det finns

utbildningar inom branscher där det finns ett uttalat behov av arbetskraft. Utbildningarna finns inom många olika områden, t.ex. IT, ekonomi, vård, turism, restaurang, bygg, lantbruk, media och teknik. Under 2010 deltog ca 42 000 studerande i utbildningar inom yrkeshögskolan. Samma år studerade ca 400 000 vid universitet och högskolor. Utbildningarna inom yrkeshögskolan har olika utbildningsanordnare. År 2010 fanns det sammanlagt 236 utbildningsanordnare. De grundläggande kraven för behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan är gemensamma för alla utbildningar. Kraven skiljer sig från vad som gäller för högskoleutbildning. För många utbildningar finns det krav på ytterligare förkunskaper. Det kan handla om kunskaper från särskilda kurser i gymnasieskolans nationella program, yrkeserfarenhet eller andra erfarenheter som är av betydelse för utbildningens speciella inriktning. Om det finns fler behöriga sökande till en utbildning än det finns platser görs ett urval bland de sökande. Urvalsgrunderna är betyg, särskilt prov, tidigare utbildning och yrkeserfarenhet. För varje utbildning inom yrkeshögskolan finns det en ledningsgrupp som består av företrädare för arbetslivet, utbildningsanordnaren och de studerande. Beslut om antagning till en utbildning fattas av ledningsgruppen och beslutet kan inte överklagas. De allra flesta utbildningarna kombinerar teori med praktik på en arbetsplats, s.k. lärande i arbete (LIA). Utbildningar inom yrkeshögskolan som är minst ett år långa kan avslutas med en examen. Det finns yrkeshögskoleexamen och kvalificerad yrkeshögskoleexamen.

Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för frågor som rör yrkeshögskolan. Myndigheten analyserar arbetsmarknadens behov av arbetskraft, beslutar vilka utbildningar som ska ingå i yrkeshögskolan och beviljar utbildningsanordnarna statlig finansiering. Myndigheten har även tillsyn över utbildningarna. Myndigheten administrerar också två utbildningsformer som ligger utanför yrkeshögskolan, nämligen kompletterande utbildningar och lärlingsutbildningar för vuxna till vissa hantverksyrken.

16.4 Avskiljande av studerande från högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning

Bestämmelser om avskiljande av studerande från högskoleutbildning finns i 4 kap. 6 och 7 §§ högskolelagen. Avskiljande kan ske i fall då en studerande lider av psykisk störning, missbrukar alkohol

eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet och det därför bedöms föreligga en påtaglig risk för att han eller hon kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Bestämmelserna om avskiljande har med endast redaktionella ändringar överförts från 1977 års högskolelag.

Bestämmelser om avskiljande av studerande från yrkeshögskolan finns i 19 och 20 §§ lagen om yrkeshögskolan. Även i lagen om kvalificerad yrkesutbildning finns bestämmelser om avskiljande av studerande som motsvarar de som gäller för högskolestuderande. I förarbetena motiverades möjligheten till avskiljande med att deltagande i utbildning var en investering i tid och pengar för den enskilde, vilket krävde en stabil utbildningssituation (prop. 2000/01:63 s. 29). Samma motiv angavs för bestämmelserna om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning (prop. 2008/09:68 s. 46 f.). Inte i något av lagstiftningsärendena behandlas frågan om sekretess.

En studerande får tills vidare avskiljas från yrkeshögskoleutbildning som anordnas av staten, en kommun eller ett landsting om han eller hon lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Det måste dessutom finnas en påtaglig risk för att han eller hon kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Med allvarlig brottslighet menas våldsbrott och grova narkotikabrott, dvs. brott som normalt ger ett fängelsestraff om minst ett år. Grov skadegörelse och allmänfarliga brott som ger minst ett års fängelse anses också vara allvarlig brottslighet. En studerande som har gjort sig skyldig till omfattande brottslighet kan också avskiljas om hans eller hennes gärningar sammantaget ger ett fängelsestraff om minst ett år.

Avskiljandemöjligheten gäller inte i fall med enskild utbildningsanordnare. I sådana fall förutsätts parterna föra talan i civilrättslig ordning. Enligt 7 kap. 1 § förordningen om yrkeshögskolan prövas frågor om avskiljande enligt 8–20 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning och 8 § förordningen (2007:990) med instruktion för Högskolans avskiljandenämnd. I huvudsak samma bestämmelser är således tillämpliga som i ärenden om avskiljande från högskoleutbildning.

16.5 Sekretess i ärenden om avskiljande från högskoleutbildning

En bestämmelse om sekretess i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning finns i 23 kap. 6 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess i ärende om avskiljande från högskoleutbildning för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut till Högskolans avskiljandenämnd finns i 6 kap. 15 § 5 patientsäkerhetslagen, 12 kap. 10 § andra stycket 2 socialtjänstlagen och 11 § första stycket 2 förordningen om belastningsregister.

När bestämmelsen infördes i 1980 års sekretesslag (prop. 1987/88:41 s. 24 f.) angavs som motiv i huvudsak följande. För att Högskolans avskiljandenämnd ska kunna pröva frågor om avskiljande på ett tillfredsställande sätt måste den se till att ärendena blir tillräckligt utredda. Även om nämnden själv får begära in läkarintyg och höra den studerande muntligen bör den ofta ha behov av uppgifter från främst hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Dessa uppgifter om den enskilde som ofta kan vara av mycket ömtålig natur kan i princip lämnas till någon annan myndighet bara om det föreligger en skyldighet att lämna ut uppgiften enligt lag eller förordning. Eftersom det är mycket angeläget att nämnden i ärenden om avskiljande får tillgång till information som är av betydelse för ärendenas prövning förordas att nämnden ges möjlighet att införskaffa behövlig utredning. I så fall aktualiseras frågan om sekretess med hänsyn till skyddet för den enskildes personliga förhållanden. En regel om sekretess avgränsad till det mest nödvändiga området borde därför införas.

Den bestämmelse om sekretess för ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning som infördes i 1980 års sekretesslag var inte begränsad till uppgifter om personliga förhållanden hos den studerande som prövningen om avskiljande gällde utan avsåg också uppgifter hos annan person, t.ex. en anhörig. I och med att sekretessen skulle gälla i ärenden om avskiljande kom sekretessen, förutom hos Högskolans avskiljandenämnd, också att gälla hos kamrarrätten och dåvarande Regeringsrätten vid ett överklagande dit.

16.6 Överväganden och förslag

Förslag: Sekretessregleringen som finns för ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning utökas till att omfatta också ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning. Sekretessen ska inte omfatta beslut i ärenden. Från socialtjänsten och hälso- och sjukvårdspersonalen ska utan hinder av sekretess kunna lämnas uppgifter som behövs för prövning av ett ärende om avskiljande av en studerande från yrkeshögskoleutbildning. Uppgifter ur belastningsregistret ska också kunna lämnas för prövningen. Följdändringar görs i patientsäkerhetslagen (2010:659), socialtjänstlagen (2001:453) och förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Förutsättningarna för att avskilja en studerande från en yrkeshögskoleutbildning är desamma som när det gäller avskiljande från högskoleutbildning. Prövningen av frågor om avskiljande från yrkeshögskoleutbildning sker enligt i princip samma bestämmelser som i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning. Behovet av utredning i de båda typerna av ärenden är detsamma. Sekretessregleringen som finns för ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning bör därför utökas till att också omfatta ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning.

De sekretessbrytande bestämmelserna som finns i 6 kap. 15 § 5 patientsäkerhetslagen och 12 kap. 10 § andra stycket 2 socialtjänstlagen bör ändras så att de också omfattar uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från yrkeshögskoleutbildning. I 11 § första stycket 2 förordningen om belastningsregister bör föras in en hänvisning till lagen om yrkeshögskolan för att uppgifter ur belastningsregistret ska kunna lämnas ut till Högskolans avskiljandenämnd också i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning.

17 Förslag i anslutning till Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.

17.1 Inledning

I avsnitt 3.5 har redogjorts för de förslag som lämnats av Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m., här kallad Missförhållandeutredningen. Missförhållandeutredningen bedömde det som tveksamt om sekretessbestämmelserna i 23 kap. 2 och 5 §§ OSL kunde tillämpas på uppgifter som finns i en rapport eller utredning om ett missförhållande. Det ansågs lämpligt att frågan övervägdes närmare i den pågående översynen av sekretesslagstiftningen inom skolväsendet och andra utbildningsformer och verksamheter. Enligt Missförhållandeutredningen borde sekretesskyddet enligt 23 kap. 2 och 5 §§ OSL också omfatta uppgifter som finns intagna i en rapport eller utredning om ett missförhållande.

17.2 Missförhållandeutredningens bedömning beträffande sekretesskyddet för uppgifter i en rapport eller utredning om ett missförhållande

När det gäller sekretesskyddet för uppgifter i en rapport eller utredning om ett missförhållande anför Missförhållandeutredningen följande (SOU 2011:33 s. 132 f.).

Som sagts inledningsvis i det här kapitlet utgör en rapport och därpå följande utredning allmänna handlingar i offentlig verksamhet. Det är därmed möjligt för enskilda att begära att ta del av handlingarna. En

rapport om ett missförhållande utgör ett självständigt ärende inom myndigheten. Justitieombudsmannen (JO) har i ett fall uttalat sig om att anmälningar om missförhållanden inom socialtjänsten i allmänhet inte är handlingar som är hänförliga till enskildas personakter (JO 2000/01 s. 522). De sekretessregler som finns idag ger barn och elever ett skydd mot att vissa uppgifter som finns inom särskilt angivna verksamheter, som t.ex. förskola, skolhälsovård och elevhälsa, lämnas ut. Utredningen bedömer det som tveksamt att detta sekretesskydd även omfattar uppgifter som har tagits in i en rapport eller en utredning om ett missförhållande. Är det en rapport om ett missförhållande inom förskolan eller i sådan pedagogisk verksamhet som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola torde regeln om sekretess i 23 kap. 1 § OSL kunna tillämpas. Detsamma torde gälla för rapporter inom fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som erbjuds i stället för fritidshem enligt 23 kap. 3 § OSL. När det gäller övriga utbildningsformer inom skolväsendet är sekretesskyddet mer begränsat. Vissa uppgifter som finns i elevhälsan eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt och i ärende om tillrättaförande av elev är sekretessreglerade (prop. 2009/10:165 s. 612). Enligt utredningens uppfattning är en rapport och en utredning om ett missförhållande inte ett moment inom elevhälsan eller något av de nämnda områdena. Det är därför tveksamt om sekretessbestämmelserna i 23 kap. 2 och 5 §§ OSL kan tillämpas på uppgifter som finns i en rapport eller i en utredning om ett missförhållande. Enligt utredningens bedömning är det lämpligt att närmare överväganden i denna fråga görs inom den pågående översynen av sekretess inom skolväsendet (U 2010:02, dir. 2010:25).

Enligt utredningens tidigare ställningstaganden ska rapporten och utredningen om ett missförhållande fokusera på utbildningens eller verksamhetens förhållanden och vad som kan behöva åtgärdas i verksamheten för att avhjälpa ett missförhållande. Intresset av att kunna ta del av och ha insyn i hanteringen av ett missförhållande behöver inte, enligt utredningens bedömning, innebära att man också tar del av uppgifter om enskilda personers förhållanden som kan finnas i en rapport eller en utredning. Utredningens uppfattning är att de uppgifter som skyddas av sekretess enligt 23 kap. 2 och 5 §§ OSL bör omfattas av samma sekretesskydd när de finns intagna i en rapport eller en utredning om ett missförhållande.

Offentlighetsprincipen och reglerna om allmänna handlingar gäller inte i enskilt bedriven utbildning eller verksamhet vilket, som utredningen tidigare har påtalat, innebär att rätten att ta del av och få insyn i hanteringen av ett missförhållande inom en enskilt bedriven verksamhet är begränsad.

17.3 Överväganden och förslag

Förslag: Sekretessområdet i 23 kap. 2 § andra stycket OSL utökas att omfatta också uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende enligt det av Missförhållandeutredningen föreslagna 6 a kap. SkolL. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärende. En särskild sekretessbestämmelse, 23 kap. 5 a § OSL, föreslås för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende enligt 6 a kap. SkolL i kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och särskilda utbildningsformer. Sekretessen ska avgränsas med ett rakt skaderekvisit och inte gälla beslut i ärende. Bestämmelsen om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i 23 kap. 8 § OSL ändras på det sättet att också den tystnadsplikt som följer av den föreslagna nya sekretessbestämmelsen i 23 kap. 5 a § OSL läggs till som en tystnadsplikt som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. För det fall Missförhållandeutredningens förslag genomförs ska även 29 kap. 14 § SkolL ändras på det sättet att tystnadsplikten i andra stycket utökas att omfatta också uppgifter i ärende enligt 6 a kap. SkolL.

Missförhållandeutredningen anmärker att för det fall ett missförhållande berör ett enskilt barn eller en enskild elev bör dokumentationen inte omfatta vad som benämns den individspecifika dokumentationen som t.ex. åtgärdsprogram. Om så sker gäller sekretess för uppgifter i åtgärdsprogrammet enligt det förslag som utredningen lämnat i förevarande betänkande även om det tagits in i en rapport eller utredning om ett missförhållande. För sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden enligt 6 a kap. SkolL behövs det i övrigt en ny reglering.

En särskild sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärende enligt 6 a kap. SkolL bör införas i offentlighets- och sekretesslagen, förslagsvis i en ny punkt i 23 kap. 2 § andra stycket. Med utgångspunkt i Missförhållandeutredningens uppfattning att uppgifter som skyddas av sekretess enligt 23 kap. 2 § OSL bör omfattas av samma sekretesskydd när de finns intagna i en rapport eller utredning om ett missförhållande, bör sekretessen avgränsas med ett rakt skaderekvisit.

En utredning enligt 6 a kap. SkolL bör enligt Missförhållandeutredningen mynna ut i ett beslut. Här om anför Missförhållandeutredningen följande (s. 89).

I 29 kap. 10 § skollagen anges vilka av förvaltningslagens bestämmelser som ska tillämpas vid handläggning av ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild i såväl kommunala som fristående skolor. I en utredning av en rapport om missförhållanden finns inte någon enskild part utan det är verksamhetens innehåll som utreds. Bestämmelsen är därmed inte tillämplig på en utredning av en rapport om missförhållanden. Utredningen anser att det ändå finns anledning att beakta handläggningsreglerna vid en utredning av en rapport. Uppgifter som tas in i utredningen bör antecknas, om utredningen berör en situation för ett enskilt barn eller elev bör de få komma till tals i utredningen och utredningen bör mynna ut i ett beslut med skäl angivna för beslutet. Beslutet bör ange vilka åtgärder som vidtas för att avhjälpa ett missförhållande eller varför man bedömer att åtgärder inte behövs.

Sekretessen som föreslås bör inte omfatta beslut i ett ärende enligt 6 a kap. SkolL.

Sekretessregleringen i 23 kap. 5 § OSL avser inte endast utbildningsverksamhet som regleras i skollagen. Vad som föreskrivs där kan därför inte göras generellt tillämpligt i ärenden enligt 6 a kap. SkolL. I stället bör det i en särskild bestämmelse föreskrivas att sekretess gäller i kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, i svenska för invandrare och särskilda utbildningsformer för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende enligt 6 a kap. SkolL. Liksom för vad som föreslås för de verksamhetsområden som regleras i 23 kap. 2 § OSL, bör sekretessen avgränsas med ett rakt skaderekvisit och inte gälla beslut i ärende.

Bestämmelsen om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 23 kap. 8 § OSL bör ändras på det sättet att den tystnadsplikt som följer av föreslagen ny sekretessbestämmelse i 23 kap. 5 a § OSL läggs till som en tystnadsplikt som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Utredningen ska enligt direktiven föreslå bestämmelser om tystnadsplikt i verksamheter med enskild huvudman som så långt möjligt motsvarar den sekretess som föreslås för motsvarande verksamhet med offentlig huvudman. För det fall Missförhållandeutredningens förslag genomförs bör 29 kap. 14 § SkolL ändras på det sättet att tystnadsplikten i andra stycket utökas att omfatta också uppgifter i ärende enligt 6 a kap. SkolL.

18 Ikraftträdande och konsekvenser av förslagen

18.1 Inledning

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Av 15 a § framgår att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

18.2 Problemet och vad man vill uppnå

Dokumentationen av elevers och andra enskildas personliga förhållanden inom skolväsendet har under senare år ökat. De nya sekretessbestämmelserna med omvänt skaderekvisit för uppgifter om enskildas

personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner samt i den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt förstärker integritetsskyddet. Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram omfattas normalt av det svagare sekretesskydd som gäller i den särskilda elevstödande verksamheten. Med ett omvänt skaderekvisit kommer presumtionen vara att uppgifterna är hemliga. Individuella utvecklingsplaner kan med gällande reglering innehålla känsliga uppgifter som faller utanför det sekretessreglerade området för den särskilda elevstödande verksamheten. Avsikten är att den individuella utvecklingsplanen ska vara ett viktigt instrument för att stödja en elevs utveckling och ge information om elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling samt om eventuellt behov av särskilt stöd eller andra insatser. Det är viktigt att det inte råder någon osäkerhet om huruvida känsliga uppgifter i planen omfattas av sekretess eller inte. Sekretessen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner ska inte vara begränsad till viss verksamhet eller typ av ärenden. Sekretessen för sådana uppgifter föreslås därför regleras i en särskild bestämmelse.

Beslut om mottagande i grundsärskolan och om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan ska enligt skollagen föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Det nu i lag reglerade kravet på utredning kommer att innebära en ökad dokumentation av enskildas personliga förhållanden. Med hänsyn till hur sekretessområdet för den särskilda elevstödande verksamheten är avgränsat saknas i många fall ett sekretesskydd för sådana uppgifter. För att åstadkomma ett tillfredsställande sekretesskydd inom skolväsendet i övrigt för känsliga uppgifter föreslås därför nya sekretessbestämmelser för uppgifter som hänför sig till ärenden om mottagande i grundsärskolan och om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan.

I skollagen integreras verksamheterna i fritidshemmet och skolan ytterligare. Fritidshemmet ingår i skolväsendet och begreppet undervisning har anpassats för att användas också i denna verksamhet. I fritidshemmet gäller de gemensamma bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. SkoL, men däremot inte bestämmelserna om elevhälsa. För att harmonisera sekretessregleringen för fritidshemmet med skolväsendet i övrigt föreslås att sekretessen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt ska gälla med ett omvänt skaderekvisit också i fritidshem-

met. Vidare föreslås en särskild sekretessbestämmelse med omvänt skaderekvisit på samma område för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i åtgärdsprogram.

Det finns f.n. ingen sekretessbestämmelse för känsliga uppgifter om elevers personliga förhållanden hos Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten. Ett beslut om mottagande i specialskolan ska liksom beslut om mottagande i grundsärskolan och om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt skollagen föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Också i ärenden om antagning till Rh-anpassad utbildning förekommer känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden i större omfattning. För ett tillfredsställande sekretesskydd föreslås därför nya sekretessbestämmelser för uppgifter i dessa ärenden i nämnden.

I syfte att tydliggöra vilken sekretess och tystnadsplikt som gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende föreslås nya sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser.

För att stärka integritetsskyddet och säkerställa att Högskolans avskiljandenämnd kan inhämta ett tillräckligt beslutsunderlag i ärenden om avskiljande av en studerande från yrkeshögskoleutbildning föreslås att sekretessregleringen i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning utökas att omfatta också denna typ av ärenden.

Det finns problem med att innehållet i nationella prov både före och efter föreskrivna provdatum sprids utanför provverksamheten. Att nationella prov inte kan återanvändas får ekonomiska konsekvenser och leder till att problem att kalibrera provens svårighetsgrad och att följa kunskapsutvecklingen över tid. En ändring av bestämmelserna om provsekretess föreslås för att markera vikten av att hänsyn tas till att proven återanvänds.

Reglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen om allmänna handlingars offentlighet och sekretess gäller inte för fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet. Bestämmelser om tystnadsplikt föreslås därför som så långt som möjligt motsvarar den sekretess som föreslås för motsvarande verksamhet med offentlig huvudman.

18.3 Alternativa lösningar eller inte någon reglering alls

I de delar den av utredningen föreslagna regleringen anknyter till särskilda delar i utredningens direktiv har de i direktiven angivna utgångspunkterna följts. Detta har enligt utredningen bedömts kunna ske genom lagändringar av det slag som utredningen har föreslagit. Några alternativa lösningar har inte lagts fram.

I skolväsendet bör så långt möjligt gälla lika villkor för offentliga och enskilda huvudmän.

18.4 Ikraftträdande

Förslag och bedömning: Lagändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2013. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Utredningen bedömer att de föreslagna lagändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2013. Det behövs inte några övergångsbestämmelser. Den inom skolväsendet berörda personalen kan behöva information och utbildning beträffande ändringarna av sekretessen och tystnadsplikten. Kostnaderna för eventuella informationsinsatser ryms inom befintliga budgetramar.

18.5 Vilka som berörs av regleringen

Staten berörs av regleringen som huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola. Utbildningen i specialskolan anordnas av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Utbildningen i sameskolan anordnas av Sameskolstyrelsen. Vidare berörs Specialpedagogiska skolmyndigheten som världmyndighet för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning, liksom Högskoleverket som världmyndighet för Högskolans avskiljandenämnd.

Kommunerna berörs av regleringen som huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem, liksom landstingen som huvudmän för gymnasieskola och gymnasiesärskola. Enskilda berörs av regleringen som huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasie-

skola, gymnasiesärskola och fritidshem. Regleringen berör naturligtvis också direkt elever, föräldrar, lärare och annan personal inom skolväsendet

18.6 Konsekvenser för barn och ungdomar

Sverige har förbundit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter, Barnkonventionen. Syftet med föreslagna ändringar i 23 kap. OSL är att tillgodose skyddet för den personliga integriteten hos barn och ungdomar i verksamhet enligt skollagen. Bestämmelser om tystnadsplikt har föreslagits i verksamheter med enskild huvudman, dvs. fritidshem med enskild huvudman, enskild förskoleklass samt fristående skolor, som så långt som möjligt motsvarar den sekretess som föreslås för motsvarande verksamhet med offentlig huvudman. Enligt utredningens mening tas genom de föreslagna ändringarna på ett godtagbart sätt hänsyn till kraven enligt Barnkonventionen.

18.7 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Regleringen går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

18.8 Berörda företag

År 2010 fanns det 2 646 förskolor med enskild huvudman. Av totalt 370 290 inskrivna barn vid förskola var 87 706 inskrivna vid en förskola med enskild huvudman. Samma år fanns 640 fritidshem med enskild huvudman. Av totalt 378 488 inskrivna barn vid fritidshem var 38 451 inskrivna i ett fritidshem med enskild huvudman.

Läsåret 2010/11 fanns det totalt 3 780 skolor med förskoleklass, varav 531 fristående. Vid de senare fanns 9 363 elever inskrivna, vilket motsvarar 9 procent av samtliga inskrivna elever. Samma läsår gick 105 136 elever i fristående grundskola, vilket motsvarar 12 procent av landets grundskoleelever. Det fanns 4 626 grundskolor, av vilka 741 var fristående. I fristående gymnasieskolor fanns 91 975 elever, vilket motsvarar 24 procent av landets gymnasieelever. Det fanns 1 015 gymnasieskolor, varav 489 var fristående.

Det fanns 499 elever i fristående obligatorisk särskola, vilket motsvarar 4 procent av eleverna i denna skolform. Det fanns 702 obligatoriska särskolor, varav 41 fristående. Det fanns 532 elever i fristående gymnasiesärskola, vilket motsvarar 6 procent av eleverna i denna skolform. Det fanns 272 gymnasiesärskolor, av vilka 34 var fristående. (Barn, elever och personal – Riksnivå, Del 2 2011, Rapport 357, Skolverket.)

Storleken på de företag som driver fristående skolor varierar stort. En huvudman kan äga och bedriva flera skolor inom en eller flera verksamhets- eller skolformer.

18.9 Konsekvenser för staten

Bedömning och förslag: I specialskolan och sameskolan kan en utökad registreringsskyldighet, främst beträffande individuella utvecklingsplaner, medföra ökade administrativa kostnader. Det finns enligt utredningens mening förutsättningar för ett regeringsbeslut om undantag från registreringsskyldigheten för de individuella utvecklingsplanerna i offentlighets- och sekretessförordningen. En utökad registreringsskyldighet för handlingar i ärenden om antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och om mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 § SkoL hos Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer också att medföra vissa ökade administrativa kostnader. I den mån de ökade kostnaderna som förslagen medför inte ryms inom myndigheternas befintliga anslagsramar, får de finansieras genom om-disponeringar inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

De föreslagna nya sekretessbestämmelserna för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i skriftlig individuell utvecklingsplan innebär en utökad sekretess. En sådan får vissa följder för den administrativa hanteringen av handlingar i skolverksamheten. Myndigheterna ska se till att rätten att ta del av allmänna handlingar säkerställs samtidigt som sekretesskyddet upprätthålls. Offentliga uppgifter och uppgifter som kan omfattas av sekretess bör så långt möjligt inte blandas. För handlingar för vilka sekretess gäller finns det en ovillkorlig registreringsskyldighet. Även med gällande lagstift-

ning kan uppgifter i individuella utvecklingsplaner omfattas av sekretess. De föreslagna ändringarna med en presumtion för sekretess kommer att förenkla sekretessprövningen.

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan och kommer genom den utökade registreringsskyldigheten att orsakas vissa ökade administrativa kostnader. Antalet elever i sameskolan och specialskolan uppgick läsåret 2010/11 till 141 respektive 501. (Barn, elever och personal – Riksnivå, Del 2 2011, Rapport 357, Skolverket.) Under ett läsår skulle det således röra sig om ca 1 300 planer. Med en uppskattad tidsåtgång om 5 minuter per elev (två planer) och en timkostnad om 900 kronor skulle kostnadsökningen per år uppgå till ca 50 000 kronor. Kostnadsposten övrigt, i vilken ingår kostnader för administration, för specialskola 2009 uppgick till 94 541 000 kronor eller 186 100 kronor per elev. I kostnadsposten ingår också kostnader avseende elevassistenter. Motsvarande kostnadspost för sameskolan uppgick till 11 980 000 kronor eller 45 900 kronor per elev. I kostnadsposten ingår också kostnader för inköp av verksamhet från kommuner. (Kostnader Riksnivå, Del 3 2010, Rapport 348, Skolverket.)

Enligt utredningens mening finns det förutsättningar för ett rege- ringsbeslut om undantag från registreringsskyldigheten beträffande de individuella utvecklingsplanerna (se avsnitt 8.4). Ett sådant beslut påverkar naturligtvis kostnaderna enligt ovan. Också när det gäller ändringsförslaget beträffande sekretessen i särskild elevstödande verksamhet i övrigt kan de administrativa kostnaderna antas komma att öka något. Redan med gällande lagstiftning omfattas dock uppgifter i de flesta åtgärdsprogram av sekretess. Ändringsförslagen i denna del medför därför enligt utredningen inte några noterbart ökade kostnader.

Utredningens förslag till ändring av innehållet i bestämmelserna om provsekretess i 17 kap. 4 § OSL innebär endast ett förtydligande av gällande rätt. Ändringen är avsedd att bidra till en korrekt tillämpning av sekretessbestämmelsen och på det sättet minska risken för att nationella prov inte kan återanvändas eller att de på annat sätt inte kan fylla sitt syfte. Förslaget får inga ekonomiska konsekvenser för staten.

Förslagen beträffande sekretess i boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende får enligt utredningens mening inga ekonomiska konsekvenser. Förslagen är föranledda av att det varit oklart vilken sekretessreglering som gäller för uppgifter i verksamheten. I praktiken

har för uppgifter i verksamheten tillämpats sekretessen som gäller i skolan, socialtjänsten eller hälso- och sjukvården.

De nya sekretessbestämmelserna för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och om mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 § SkolL hos Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning kan medföra vissa kostnadsökningar. Kostnaden för handläggning och administration i nämnden uppgick 2010 till ca 517 000 kronor. Kostnaden för förberedelse och föredragning i nämnden uppgick samma år till 465 000 kronor. Under detta år fattades totalt 104 beslut avseende ansökningar till specialskolan och 45 beslut avseende ansökningar till Rh-anpassad utbildning. Lämnade förslag kan uppskattningsvis antas öka de administrativa kostnaderna med ca 10 procent eller 50 000 kronor per år. Specialpedagogiska skolmyndigheten är värmyndighet för nämnden och anslaget till myndigheten (utgiftsområde 16:1:3 ap. 1) bör således ökas med motsvarande belopp.

Utredningens förslag beträffande ärenden om avskiljande av studeranden från yrkeshögskoleutbildning innebär en utökad sekretess. Högskoleverket är värmyndighet för Högskolans avskiljandenämnd. Antalet ärenden i nämnden är lågt. Enligt uppgift från nämnden görs i dag ingen skillnad i hanteringen av ärenden om avskiljande från yrkeshögskoleutbildning och ärenden om avskiljande från högskoleutbildning. Förslagen ändring kommer således inte att medföra någon ökad administrativ kostnad.

I denna utredning finns ingen möjlighet att finna någon finansiering. I den mån de ökade kostnaderna för förslagen inte ryms inom myndigheternas befintliga anslagsramar, får de finansieras genom omdisponeringar inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

18.10 Konsekvenser för landsting och kommuner

Bedömning och förslag: För landstingskommunala och kommunala huvudmän medför en utökad registreringsskyldighet, främst beträffande individuella utvecklingsplaner, ökade administrativa kostnader. Kostnadsökningen per år uppskattas uppgå till ca 60 miljoner kronor, för vilken landsting och kommuner enligt finansieringsprincipen bör kompenseras. Enligt utredningens

mening finns det förutsättningar för ett regeringsbeslut om undantag från registreringsskyldigheten beträffande de individuella utvecklingsplanerna. Ett sådant beslut påverkar naturligtvis kostnaderna.

De nya sekretessbestämmelserna för åtgärdsprogram innebär visserligen en utökad sekretess men endast i mindre omfattning. Redan med gällande lagstiftning omfattas uppgifter i de flesta åtgärdsprogram av sekretess. Ändringen i denna del medför därför enligt utredningen inte några ökade administrativa kostnader. Förslagen till nya sekretessbestämmelser för skriftlig individuell utvecklingsplan, liksom för den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt kan däremot enligt utredningen antas få vissa kostnadmässiga konsekvenser. Antalet elever i grundskolan och i den obligatoriska särskolan uppgick till 886 487 respektive 11 612 läsåret 2010/11. (Barn, elever och personal – Riksnivå, Del 2 2011, Rapport 357, Skolverket.) Samma läsår gick 12 procent av grundskoleeleverna i en fristående skola. Av eleverna i den obligatoriska särskolan gick 499 elever i en fristående skola. Under ett läsår skulle det således röra sig om ca 1 600 000 planer. Med en uppskattad tidsåtgång om 5 minuter per elev (två planer) och en timkostnad om 900 kronor skulle kostnadsökningen per år uppgå till ca 60 miljoner kronor. Kostnadsposten övrigt, i vilken ingår kostnader för administration, för kommunala huvudmän i grundskolan uppgick 2009 till 11 060 871 000 kronor eller 13 700 kronor per elev. (Kostnader Riksnivå, Del 3 2010, Rapport 348, Skolverket.) Eftersom de individuella utvecklingsplanerna enligt rekommendationer bör bevaras uppstår enligt utredningen inte någon beaktansvärd ökad kostnad för arkivutrymmen (Bevara eller gallra 2, Gallringsråd för kommuners, landstings och regioners utbildningsväsende, 2011, Sveriges Kommuner och Landsting, Riksarkivet). Enligt utredningens mening finns det förutsättningar för ett regeringsbeslut om undantag från registreringsskyldigheten beträffande de individuella utvecklingsplanerna. Ett sådant beslut påverkar naturligtvis kostnaderna enligt ovan.

Utredningens förslag till nya sekretessbestämmelser för uppgifter som hänför sig till ärende om mottagande i grundsärskolan eller om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan innebär en utökad sekretess. Lsåret 2010/11 mottogs 1 677 elever i den obligatoriska särskolan. Samma läsår mottogs i gymnasiesärskolan 128 elever, som inte gått ut den obligatoriska särskolan. Under ett

läsår skulle det således röra sig om ca 1 800 ärenden med utredningar med en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Med en uppskattad tidsåtgång om 15 minuter och en timkostnad om 900 kronor per elev skulle kostnadsökningen per år uppgå till ca 400 000 kronor.

Enligt finansieringsprincipen ska kommunerna kompenseras för dessa kostnadsökningar.

18.11 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Bedömning: Regleringen av tystnadsplikten medför indirekt andra krav på hanteringen av handlingar som innehåller uppgifter för vilka tystnadsplikten gäller. Marginellt ökade kostnader kan uppstå för enskilda huvudmän för hantering och förvaring av handlingar.

Bestämmelser om tystnadsplikt har föreslagits i verksamheter med enskild huvudman, dvs. fritidshem med enskild huvudman, enskild förskoleklass samt fristående skolor, som så långt som möjligt motsvarar den sekretess som föreslås för motsvarande verksamhet med offentlig huvudman. Reglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen om allmänna handlingars offentlighet och sekretess gäller inte i fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet. Den föreslagna utökade sekretessen kommer som redogjorts för förut att få vissa följder för den administrativa hanteringen av handlingar i offentlig skolverksamhet. Förslagen till nya bestämmelser om tystnadsplikt i enskild verksamhet främst beträffande individuella utvecklingsplaner kommer i praktiken att innebära skärpta krav på hanteringen och förvaringen av handlingar som innehåller uppgifter för vilka tystnadsplikten gäller. Det kan innebära vissa marginellt ökade administrativa kostnader.

18.12 Andra konsekvenser

Bedömning: En utökad sekretess i den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt kan enligt utredningens bedömning få följder för det brottsförebyggande arbetet. Förslagen bedöms i övrigt

inte få några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen.
--

Förslaget om en utökad sekretess i den särskilda elevstödjande verksamheten i övrigt kan enligt utredningens bedömning få följder för möjligheterna till samverkan med socialtjänsten och polisen och därmed få konsekvenser för det lokala brottsförebyggande arbetet (se avsnitt 3.9 och 8.7).

Förslagen bedöms i övrigt inte få några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till stora företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

19 Författningskommentar

19.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

17 kap.

4 § Sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det med hänsyn till hur provet används eller annars kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs.

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att det genom utformningen av skaderekvisitet uttryckligen framgår att sekretess gäller om det med hänsyn till hur provet används kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Detta innebär att vid sekretessprövning enligt bestämmelsen så ska särskild hänsyn tas till hur provet används. Vid sekretessprövningen ska således beaktas t.ex. om det kunskapsprov som uppgiften ingår i ska återanvändas under en viss tidsperiod som ännu inte har löpt ut, eller om det av någon annan anledning kan antas att ett röjande av uppgiften motverkar provets syfte, t.ex. genom att dess tillförlitlighet kan ifrågasättas eller att fortsatt användande av provet på annat sätt försvåras eller omöjliggörs. Paragrafen behandlas i avsnitt 14.10.

23 kap.

2 § Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats och i särskild elevstödande verksamhet i övrigt, om det inte står klart att upp-

giften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller på det område som anges i första stycket för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till

1. ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen (2010:800),

2. ärende om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § skollagen, eller

3. ärende om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket skollagen.

Sekretessen enligt andra stycket gäller endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt första och andra styckena gäller inte beslut i ärende.

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

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Bestämmelserna har ändrats på så sätt att det sekretessreglerade området i *första stycket* har utökats att också omfatta uppgifter om enskildas personliga förhållanden i särskild elevstödande verksamhet i övrigt. Sådana uppgifter reglerades tidigare i det andra stycket med ett rakt skaderekvisit. Genom ändringen förstärks sekretesskyddet för sådana uppgifter och blir detsamma som för uppgifter inom de delar av elevhälsan som inte utgör hälso- och sjukvård. Det innebär bl.a. att sekretesskyddet inte ändras i de fall uppgifter lämnas från personal inom elevhälsan till annan skolpersonal i särskild elevstödande verksamhet.

Ärenden om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av elev från vidare studier i 1985 års skollag motsvaras av ärenden om disciplinära och andra åtgärder i 5 kap. SkolL. En ändring har gjorts av bestämmelserna i *andra stycket* i anledning av den ändrade terminologin.

Det sekretessreglerade området i *andra stycket* har vidare utökats att omfatta också uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § SkolL och ärende om en elevs tillhörighet till målgruppen för

gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket SkolL. Bestämmelsen i det tidigare andra stycket andra meningen har tagits upp i ett nytt *tredje stycke*. Bestämmelsen att sekretess inte gäller beslut avser sekretessen enligt såväl första som andra stycket och har placerats i ett nytt *fjärde stycke*. Paragrafen behandlas i avsnitten 8.2, 10.3.1 och 10.11.

Individuell utvecklingsplan och åtgärdsprogram

2 a § *Sekretess gäller på det område som anges i 2 § första stycket och under motsvarande förutsättningar, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i*

1. skriftlig individuell utvecklingsplan enligt 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § eller 13 kap. 13 § skollagen (2010:800), eller

2. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § samma lag.

Sekretessen gäller inte slutet i beslut om åtgärdsprogram.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen är ny. Sekretess gäller enligt bestämmelsen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i skriftlig individuell utvecklingsplan och åtgärdsprogram om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Sekretessbestämmelsen har placerats i en särskild paragraf då den inte lämpligen kunnat inordnas i 23 kap. 2 § och som en följd av att uppgifterna ska skyddas med ett omvänt skaderekvisit. Bestämmelsen kan beträffande såväl uppgifter i individuella utvecklingsplaner som i åtgärdsprogram innebära en parallell reglering. Sekretessen omfattar inte slutet i beslut om åtgärdsprogram. Sekretessen för uppgift i en allmän handling gäller i högst sjuttio år. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2.

3 § *Sekretess gäller i fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som erbjuds i stället för fritidshem för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i särskild elevstödjande verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.*

Sekretess gäller i övrigt på det område som anges i första stycket för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretessområdet i första stycket har utökats att omfatta inte endast uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödjande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats utan också särskild elevstödjande verksamhet i övrigt. Ändringen innebär att uppgifter i all särskild elevstödjande verksamhet på det område som paragrafen omfattar har samma nivå av sekretesskydd och utgör en harmonisering av sekretessregleringen för fritidshemmet med regleringen för skolan. Eftersom det inte finns någon elevhälsa i fritidshemmet skiljer sig sekretessregleringens utformning i första stycket från den som gäller i skolan. Liksom för verksamheten i skolan omfattas inte beslut i ärende av sekretessen. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.

Åtgärdsprogram

3 a § *Sekretess gäller på det område som anges i 3 § första stycket och under motsvarande förutsättningar, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § skollagen (2010:800).*

Sekretessen gäller inte slutet i beslut om åtgärdsprogram.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen är ny. Bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. SkoL gäller också i fritidshemmet. Sekretess gäller enligt bestämmelsen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen kan innebära en parallell reglering i förhållande till 23 kap. 3 §. Sekretessen omfattar inte slutet i beslut om åtgärdsprogram. Sekretessen för en uppgift i en allmän handling gäller i högst sjuttio år. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.4.

Antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och mottagande i specialskolan

4 a § *Sekretess gäller hos den nämnd som avses i 15 kap. 38 § skollagen (2010:800) i ärende om antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning samt i ärende om mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 § samma lag för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om*

det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år

Paragrafen är ny och innehåller sekretessbestämmelser som gäller hos Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten. Enligt *första stycket* gäller sekretessen hos nämnden för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om antagning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och i ärenden om mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 § SkoL, som enligt 20 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten ska fatta beslut även i sådana ärenden. Sekretessen har begränsats med ett rakt skaderekvisit. Av *andra stycket* framgår att sekretessen inte omfattar beslut i ärende. Sekretessen för en uppgift i en allmän handling gäller i högst sjuttio år. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.10.

Boende och omvårdnad i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning

4 b § *Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen är ny och innebär att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden i verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende. Sekretessen begränsas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det finns en presumtion för sekretess. Sekretessen för en uppgift i en allmän handling gäller i högst sjuttio år. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.10.

Avskiljande från högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning

6 § *Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att*

den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Paragrafen har ändrats på så sätt att sekretessregleringen utökats att omfatta också ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning. Paragrafen behandlas i avsnitt 16.6.

8 § *Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.*

Den tystnadsplikt som följer av 2–5 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till annat än ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen (2010:800).

I paragrafen föreskrivs att inskränkningen i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen omfattar den tystnadsplikt som följer av bestämmelserna i 23 kap. 1–5 §§ med vissa i andra stycket angivna undantag. Tystnadsplikten omfattar således även de nya bestämmelserna i 23 kap. 2 a, 3 a, 4 a och 4 b §§.

I *andra stycket* har en ändring gjorts för att anpassa paragrafen till den terminologi som används i skollagen. Jämför författningskommentaren till 23 kap. 2 §. Paragrafen behandlas i avsnitten 10.11 och 15.10.

19.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap.

1 § *I detta kapitel finns bestämmelser om*

- bosättning (2–5 §§),*
- hemkommun och hemlandsting (6 §),*
- utlandssvenska elever (7 §),*
- personer med begåvningsmässig funktionsnedsättning (8 §),*
- information om icke skolpliktiga ungdomar (9 §),*
- handläggning (10 och 11 §§),*

- talerätt (12 §),
- samverkan och anmälan till socialnämnden (13 §),
- tystnadsplikt (14–14 c §§),
- riksinternatskolor (15 och 16 §§),
- International Baccalaureate (17 §),
- överlämnande av betygshandlingar (18 §),
- informationsskyldighet (19 §), och
- övriga bemyndiganden (20–29 §§).

Paragrafen har ändrats på så sätt att en hänvisning också görs till de nya tystnadspliktsbestämmelserna i 14 a–c §§.

14 § *Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.*

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i

- 1. ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap.,*
- 2. ärende om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 §, eller*
- 3. ärende om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket.*

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelserna har ändrats på det sättet att tystnadsplikten för de som är eller har varit verksamma i enskilt bedriven förskoleklass nu regleras i andra stycket i paragrafen. Ändringen är föranledd av regleringen i skollagen av verksamheten i förskoleklassen. Elevhälsoverksamhet ska finnas för elever i enskild förskoleklass. Bestämmelserna om skriftlig varning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid annan skolenhet och omhändertagande av föremål enligt 5 kap. 11–13 och 22 §§ SkoL gäller också i förskoleklassen. I andra stycket har vidare gjorts den ändringen att ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier ersätts av ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. SkoL. Jämför författningskommentaren till 23 kap. 2 § OSL.

Vidare har området för tystnadsplikten utökats på så sätt att uppgifter i ärende om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § SkolL och i ärende om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket SkolL inte heller obehörigen får röjas. Tystnadsplikten motsvarar så långt det är möjligt sekretessen för ifrågavarande uppgifter i det offentliga skolväsendet. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.

14 a § *Tystnadsplikt enligt 14 § gäller också uppgift om enskilda personliga förhållanden i*

- 1. skriftlig individuell utvecklingsplan enligt 10 kap. 13 § och 11 kap. 16 §, eller*
- 2. åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §.*

Paragrafen är ny. Tystnadsplikten gäller beträffande uppgift om enskilda personliga förhållanden i skriftlig individuell utvecklingsplan och åtgärdsprogram. Bestämmelsen är föranledd av att tystnadsplikten i enskild verksamhet så långt som möjligt ska motsvara den sekretess som finns i verksamhet med offentlig huvudman. Bestämmelserna om skriftlig individuell utvecklingsplan gäller i enskilt bedrivna grundskola och grundsärskola. Bestämmelsen om åtgärdsprogram gäller i enskilt bedrivna förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola. I enskilt bedrivna fritidshem gäller enligt 14 § första stycket en generell tystnadsplikt som också omfattar uppgifter i åtgärdsprogram. Även beträffande uppgifter i individuella utvecklingsplaner kan regleringen i vissa fall innebära en parallell reglering, dvs. att uppgifterna skulle omfattas av den tystnadsplikt som gäller enligt 14 § andra stycket. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.

14 b § *Tystnadsplikt enligt 14 § gäller också uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det med hänsyn till hur provet används eller annars kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs.*

Paragrafen är ny. Tystnadsplikten motsvarar den sekretess som enligt 17 kap. 4 § OSL gäller för kunskapsprov och tillämpas på bl.a. nationella prov. Tillämpningsområdet överensstämmer med det som gäller i offentlig verksamhet. I skolverksamhet kan bestämmelsen också bli aktuell att tillämpa på andra typer av s.k. standardiserade

prov som används av t.ex. specialpedagoger eller psykologer. Paragrafen behandlas i avsnitt 14.10.

14 c § *Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om någons personliga förhållanden.*

Paragrafen är ny. Tystnadsplikten gäller för den som är eller varit verksam i enskilt bedriven verksamhet i form av boende i elevhem i anslutning till gymnasieskolan med Rh-anpassad utbildning och omvårdnad i sådant boende. Tystnadspliktsbestämmelsen motsvarar den sekretess som gäller sådan verksamhet i offentlig regi. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.10.

19.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

12 kap.

10 § *Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet. Dessamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen.*

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller yrkeshögskoleutbildning.

Bestämmelserna har ändrats så att sekretess inte heller hindrar att uppgifter lämnas om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från yrkeshögskoleutbildning. Paragrafen behandlas i avsnitt 16.6.

19.4 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

6 kap.

15 § *Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter som*

1. gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. behövs i verksamhet för personskydd för riksdagens ledamöter, statschefen och övriga medlemmar av kungahuset, statsråd, statssekreterare och kabinetssekreterare, om uppgifterna i ett enskilt fall begärs av Säkerhetspolisen,

3. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

4. Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning eller yrkeshögskoleutbildning, eller

6. Transportstyrelsen behöver för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt yrkestrafiklagen (1998:490).

Bestämmelsen har ändrats så att uppgiftsskyldigheten utökats att också omfatta sådana uppgifter som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från yrkeshögskoleutbildning. Paragrafen behandlas i avsnitt 16.6.

20 Författningskommentar i anslutning till Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m.

20.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

23 kap.

2 § Sekretess gäller i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats och i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller på det område som anges i första stycket för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till

1. ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen (2010:800),

2. ärende om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § skollagen,

3. ärende om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 § andra stycket skollagen, eller

4. ärende enligt 6 a kap. skollagen.

Sekretessen enligt andra stycket gäller endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt första och andra styckena gäller inte beslut i ärende.

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

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Lydelsen enligt utredningens författningsförslag har ändrats på så sätt att det sekretessreglerade området i *andra stycket* har utökats att omfatta också uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende enligt av Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m. föreslagna 6 a kap. SkolL. Sekretessen gäller inte beslut i ärende. Paragrafen behandlas i avsnitt 17.3.

5 a § Sekretess gäller i kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och särskilda utbildningsformer för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende enligt 6 a kap. skollagen (2010:800), om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen är ny. Sekretess gäller enligt första stycket för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende enligt av Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m. föreslagna 6 a kap. SkolL i kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare och särskilda utbildningsformer. Sekretess gäller för uppgiften om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Av *andra stycket* framgår att sekretessen inte omfattar beslut i ärende. Slutligen anges i *tredje stycket* att sekretessen för uppgift i en allmän handling gäller i högst sjuttio år.

Sekretessregleringen i 23 kap. 5 § avser inte endast utbildningsverksamhet som regleras i skollagen. Sekretessen för uppgifter i de uppräknade verksamheterna i paragrafen gäller utöver den sekretess som redan regleras i 23 kap. 5 §. Särskilda utbildningsformer enligt 24 kap. SkolL bedrivs i såväl offentlig som enskild regi. Bestämmelsen är inte avsedd att tillämpas i särskilda utbildningsformer för

vilka annan sekretessreglering än 23 kap. 5 § är tillämplig. Paragrafen behandlas i avsnitt 17.3.

8 § Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 2–5 a §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänförs till annat än ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen (2010:800).

I bestämmelsens *andra stycke* har föreslagna nya sekretessbestämmelsen i 23 kap. 5 a § förts in som en tystnadsplikt som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i paragrafens andra stycke med lydelse enligt utredningens författningsförslag. Se vidare författningskommentaren till 23 kap. 8 § i avsnitt 19.1.

20.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap.

14 § Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i

- 1. ärende om disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap.,*
- 2. ärende om mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 §,*
- 3. ärende om en elevs tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 8 andra stycket, eller*
- 4. ärende enligt 6 a kap..*

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I paragrafens *andra stycke* har gjorts ett tillägg enligt vilken den tystnadsplikt som anges i stycket med lydelse enligt utredningens författningsförslag har utökats att också gälla uppgifter i ärenden enligt det av Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m. föreslagna 6 a kap. Skoll.

Kommittédirektiv



Sekretess för uppgifter i skolväsendet och vissa andra utbildningsformer och verksamheter

**Dir.
2010:25**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 mars 2010

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av lagstiftningen om sekretess inom skolväsendet med anledning av den utökade dokumentationsskyldigheten när det gäller uppgifter om elevers och andra enskildas personliga förhållanden. Utredaren ska se över vilken typ av uppgifter som förekommer i sådan och annan dokumentation inom skolväsendet. Utredaren ska föreslå nya sekretessbestämmelser för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner. Förslaget ska bygga på att uppgifterna ska skyddas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumtionen ska vara att uppgifterna är hemliga. Utredaren ska vidare föreslå och analysera konsekvenserna av att sekretessen till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i skolans elevvårdande verksamhet generellt ändras till att gälla med ett omvänt skaderekvisit. Utredaren ska vidare föreslå de ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som behövs för att ett tillfredsställande sekretesskydd ska kunna åstadkommas inom skolväsendet i övrigt för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden utanför de områden som regleras i 23 kap. 2 § samma lag.

Utredaren ska analysera behovet och konsekvenserna av en harmoniserad sekretessreglering för förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och skolväsendet samt, om det är motiverat, föreslå sekretessregler för de olika verksamheterna som är så likartade som möjligt.

Utredaren ska föreslå bestämmelser om tystnadsplikt i verksamheter med enskild huvudman, dvs. enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, enskild förskoleklass samt fristående skolor, som

så långt som möjligt motsvarar den sekretess som utredaren föreslår för motsvarande verksamhet med offentlig huvudman.

Utredaren ska se över hanteringen och genomförandet av de kunskapsprov som ingår i det nationella provsystemet ur sekretesssynpunkt samt analysera om det finns brister och problem kring hanteringen och, i så fall, föreslå de lösningar som kan behövas. I översynen ska den sekretessbestämmelse som gäller för nationella prov beaktas och det ska övervägas om det finns särskilda skäl att låta Statens skolverk, i stället för respektive skola, pröva en begäran om utlämnande av sådana prov. I detta sammanhang ska utredaren även analysera om en tystnadsplikt motsvarande denna sekretess bör införas för dem som är eller har varit verksamma i en fristående skola och arbetat med kunskapsproven. Om behov finns ska utredaren föreslå en sådan bestämmelse.

Utredaren ska analysera behovet av en sekretessreglering för uppgifter som förekommer inom den omvårdnadsverksamhet som bedrivs i anslutning till utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning), för uppgifter hos Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten. Utredaren ska även föreslå sådana ändringar i sekretessregleringen som behövs för att känsliga personuppgifter i dessa verksamheter ska få ett tillfredsställande sekretesskydd.

Vidare ska utredaren undersöka om sekretessregleringen vad gäller ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning bör utökas till att även omfatta ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning. Om utredaren kommer fram till att så bör vara fallet ska utredaren föreslå sådana bestämmelser.

Utredaren är oförhindrad att ta upp närliggande frågor som utredaren anser behöver analyseras eller regleras för att utredaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt eller som annars har samband med de problemställningar som ska utredas. Utredaren är oförhindrad att föreslå en reglering i sådana frågor.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 februari 2011.

Bakgrund

Offentlighets- och sekretesslagen

Bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess i allmän verksamhet, dvs. hos statliga och kommunala myndigheter, finns sedan den 30 juni 2009 i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som ersatt den tidigare sekretesslagen (1980:100). Genom den nya lagen har sekretessregleringen omarbetats i syfte att göra den mer lättförståelig och lättare att tillämpa.

Minimiskydd för känsliga personuppgifter inom den offentliga sektorn

I 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser som tillsammans utgör ett minimiskydd för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden, oavsett var inom den offentliga förvaltningen de förekommer. Bestämmelserna kompletteras av sekretessbestämmelser till skydd för enskilda som avser särskilt angivna ärenden eller olika verksamheter hos myndigheter i 22–40 kap. offentlighets- och sekretesslagen, bl.a. bestämmelserna till skydd för enskilda i utbildningsverksamhet m.m. i 23 kap. samma lag.

Det framgår av 7 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i lagen.

Nuvarande reglering av sekretess i skolan

Så gott som alla som arbetar i skolan kommer i kontakt med känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Det gäller främst lärare, fritidspedagoger, psykologer, kuratorer och skolhälsovårdens personal. Andra personalkategorier som också kommer i kontakt med sådana uppgifter är skolledare, studie- och yrkesvägledare samt kontors- och expeditiionspersonal på skolorna. Även ledamöterna i den kommunala nämnd och tjänstemän i den kommunala förvaltning som har ansvar för skolan i en kommun kan vara berörda.

Sekretesskyddet för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom det offentliga skolväsendet regleras i bl.a. 23 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt första stycket nämnda lagrum gäller sekretess för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Samma stränga sekretess med omvänt skaderekvisit gäller inom den offentliga skolhälsovården, eftersom denna verksamhet omfattas av hälso- och sjukvårdssekretessen enligt 25 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

Av 23 kap. 2 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen framgår att i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt gäller sekretess däremot bara, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Med andra ord gäller en presumtion för offentlighet. Uppgifter som inte hänför sig till elevvården, utan avser elevens studiesituation i mer begränsad bemärkelse, ligger utanför det sekretesskyddade området. Uppgifter om en elevs studieresultat, närvaro eller frånvaro och undervisningstid i olika ämnen omfattas därför inte av sekretess. Inte heller känsliga uppgifter i handlingar som upprättats av elever och lämnats till skolans personal omfattas av sekretess om de faller utanför skolans elevvårdande verksamhet.

Sekretess gäller enligt 23 kap. 2 § andra stycket för uppgift i ett ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. Beslut i elevvårdsärenden och ärenden om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier är offentliga. Samma sekretess som gäller i den elevvårdande verksamheten i övrigt gäller även enligt 23 kap. 4 § i specialpedagogisk stödverksamhet.

Enligt 23 kap. 2 § tredje stycket gäller sekretess även i andra fall för uppgift om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Sekretess för kunskapsprov regleras i 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Av den bestämmelsen framgår att det råder sekretess för uppgifter i ett kunskapsprov, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgifterna röjs. Det följer av tryckfrihetsförordningen att prövningen av om ett sådant prov ska lämnas ut görs där proven förvaras. När det gäller skolväsendet görs således den prövningen av personal på respektive skola.

Nuvarande reglering av tystnadsplikt i fristående skolor

Reglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen om allmänna handlingars offentlighet och sekretess gäller inte för fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet.

Enligt 9 kap. 16 a § skollagen (1985:1100) får ingen som är eller har varit verksam i en fristående skola obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om någons förhållanden i den elevvårdande verksamheten. Samma tystnadsplikt gäller för uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier. Av 2 kap. 8 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område framgår att den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården inte obehörigen får röja vad han eller hon har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Nuvarande reglering av sekretess i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Inom förskoleverksamheten gäller enligt 23 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Sekretessen inom skolbarnsomsorgen regleras i 23 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen. Till skillnad mot sekretessen i skolan, som främst rör elevvårdande verksamhet, omfattar den all verksamhet inom skolbarnsomsorgen. Inom skolbarnsomsorgen gäller den strängare sekretessen för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator. För annan uppgift om enskilds personliga förhållanden gäller inom skolbarnsomsorgen den svagare sekretessen med presumtion för offentlighet.

Nuvarande reglering av sekretess i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning

Bestämmelser om sekretess i avskiljandeärenden på utbildningsområdet finns i 23 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärendet. Frågor om avskiljande av studenter från högskoleutbildning prövas i första hand av Högskolans avskiljandenämnd. Nämnden prövar också sedan 2002 frågor om avskiljande av studerande inom kvalificerad yrkesutbildning och sedan 2009 frågor om avskiljande av studerande inom yrkeshögskolan, men ärenden om avskiljande av sådana studerande omfattas i dag inte av någon sekretessbestämmelse.

Tidigare utredning

Utredningen om offentlighet och sekretess i skolan hade i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om sekretess i skolan, främst med avseende på den ökade dokumentation som förekommer i skolan samt 1999 års skollagskommittés överväganden om elevhälsa. I betänkandet *Sekretess i elevernas intresse – Dokumentation, samverkan och integritet i skolan* (SOU 2003:103) redovisade utredningen följande förslag och slutsatser.

- Även om skolans dokumentation kring enskilda elever tenderar att öka, visade utredningens kartläggning inte sådana brister i nuvarande sekretessbestämmelser att en skärpning av reglerna borde övervägas. Skolorna var dock i behov av tillämpningsstöd i form av allmänna råd eller liknande. Utredningen ansåg att det kan finnas behov av att införa en sekretessbestämmelse för att skydda känsliga uppgifter i handlingar upprättade av elever som blivit allmänna när de överlämnats till skolpersonal och som faller utanför skolans elevvårdande verksamhet. Med hänsyn till den restriktivitet som ska iakttas avseende införande av nya sekretessbestämmelser föreslogs dock inte någon ny bestämmelse.
- Sekretesslagstiftningen borde anpassas till den terminologi som Skollagskommittén använde för elevhälsan. Det innebar i princip samma system som enligt dagens reglering, dock med följande undantag. Skolläkare och skolsköterskor skulle kunna

lämna uppgift om en elev till elevhälsan i övrigt (psykolog, kurator och specialpedagog) och till särskild elevstödande verksamhet (lärare, rektor, studie- och yrkesvägledare), om uppgiften behövs för att eleven ska få nödvändigt stöd. Specialpedagogiska insatser föreslogs också ingå i elevhälsan. Som en konsekvens härav borde sekretessen för specialpedagogiska insatser förstärkas.

- Sekretess ska gälla i Skolverkets tillsyn för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretess ska dock inte gälla verkets beslut i ett ärende.

I sina remissvar över utredningens betänkande ansåg Skolverket och Myndigheten för skolutveckling att det fanns anledning att överväga en utökad sekretess i skolan, som gör det möjligt att sekretessbelägga känsliga uppgifter om enskilda personliga förhållanden även om uppgifterna förekommer utanför elevhälsans område. Som det främsta skälet för detta angav myndigheterna den ökade dokumentationen inom skolan.

Utredningens förslag om sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden i Skolverkets tillsynsverksamhet genomfördes genom en ändring i sekretesslagen som trädde i kraft den 1 oktober 2006 (prop. 2005/06:161, bet. 2005/06:KU35, rskr. 2005/06:336). Tidigare omfattade sekretessen i Skolverkets tillsynsverksamhet endast verksamhet som avsåg tillsyn över utbildning vid fristående skolor. Vidare gällde sekretessen endast uppgifter som härrörde från elevvården eller hänförde sig till en fråga om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier. Ändringen innebar att sekretessen utvidgades till att gälla uppgifter i all verkets tillsynsverksamhet, oavsett om den avsåg verksamhet med offentlig eller enskild huvudman och utan begränsning till bl.a. elevvården. Sedan Statens skolinspektion den 1 oktober 2008 övertagit Skolverkets tillsynsuppgifter gäller den aktuella sekretessbestämmelsen i stället Skolinspektionens tillsynsverksamhet (prop. 2007/08:50, bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161).

*Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn
(U 2009:05)*

Med stöd av regeringens bemyndigande den 3 september 2009 gav ansvarigt statsråd en särskild utredare i uppdrag att se över skolans arbete med utsatta barn (dir. 2009:80). I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga hur huvudmän inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen samverkar med socialtjänsten, polisen och hälso- och sjukvården samt att belysa vilka hinder för samverkan som fortfarande återstår, t.ex. frågor som rör sekretess. Uppdraget ska redovisas den 30 november 2010.

Behovet av en utredning

Sekretess och tystnadsplikt i skolan

Kraven på skolan att i olika sammanhang upprätta skriftlig dokumentation om elevers skolsituation har de senaste åren ökat. Av bestämmelser i skolförfattningarna följer en skyldighet att upprätta handlingar avseende enskilda elever, som t.ex. åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner (se 5 kap. 1 § och 7 kap. 2 § grundskoleförordningen [1994:1194]). Åtgärdsprogram infördes i läroplanen Lgr 80 samt i grundskoleförordningen 1995 och bestämmelser om individuell utvecklingsplan infördes 2005. Dessa dokument men även andra som t.ex. portfolio och loggböcker kräver en ökad medvetenhet av skolans personal om sekretesslagstiftningen. Efter ändringar i skolformsförordningarna, som trädde i kraft den 15 juli 2008, ska läraren i den individuella utvecklingsplanen, förutom att som tidigare sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå målen, även ge skriftliga omdömen om elevens kunskapsutveckling i relation till målen i de ämnen som eleven får undervisning i. Enligt de nya bestämmelserna har rektorn på skolan möjlighet att besluta att även information om elevens utveckling i övrigt ska lämnas i den individuella utvecklingsplanen (se promemorian *En individuell utvecklingsplan med skriftliga omdömen* [U2008/204/S]).

Den individuella utvecklingsplanen är avsedd att vara ett viktigt instrument för att stödja en elevs utveckling och ge information om elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling samt om eventuellt behov av särskilt stöd eller andra insatser. Den kan därför komma att innehålla en mängd uppgifter om den enskilda eleven. Vilka uppgifter det kan röra sig om beror på elevens skolsituation

och behov. Det kan dock antas att planen kan innehålla känsliga uppgifter som inte kan hänföras till elevvården. Den individuella utvecklingsplanen blir en allmän handling när den överlämnas till eleven och elevens vårdnadshavare. Det finns mot denna bakgrund skäl att klarlägga vilken typ av uppgifter som tas in i utvecklingsplanerna. Vidare finns, bl.a. med hänsyn till de överväganden som redovisats i SOU 2003:103 om t.ex. handlingar upprättade av elever, anledning att se över om det finns känsliga uppgifter även i annan dokumentation i skolan.

För att syftet med den individuella utvecklingsplanen ska uppnås är det viktigt att det inte råder osäkerhet om huruvida känsliga uppgifter i planen omfattas av sekretess eller inte. Detsamma gäller hanteringen av känsliga uppgifter som kan finnas i övrig dokumentation. Stöd för tillämpningen av gällande sekretessbestämmelser i form av allmänna råd och informationsinsatser kan till viss del avhjälpa osäkerheten kring vilka uppgifter som även i dag omfattas av sekretess. För att komma till rätta med skyddet för andra känsliga uppgifter finns det också behov av materiella ändringar i lagstiftningen.

Regeringen gav den 9 juni 2008 Skolverket i uppdrag om den individuella utvecklingsplanen att bl.a. följa upp och utvärdera införandet av skriftliga omdömen. Skolverket redovisade den 1 mars 2010 sitt uppdrag (U2010/1393/S).

Sekretess i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg gäller andra sekretessregler än inom skolan. Detta är en följd av att dessa verksamheter tidigare var en del av socialtjänsten. Sedan 1998 regleras förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i skollagen och ses i första hand som en pedagogisk verksamhet, även om omsorg också ingår i uppdraget. Verksamheterna finns ofta inom samma organisation i kommunerna som kommunens skolväsende. Det är vanligt att fritidshem och skolor, och ibland även förskola, är lokalmässigt integrerade och att elever samt personal under dagen rör sig mellan de olika verksamheterna. Det finns därför skäl att ifrågasätta den nuvarande ordningen, som förts över till offentlighets- och sekretesslagen, där olika sekretessregler gäller för de olika verksamheterna.

Sekretess och tystnadsplikt avseende nationella prov

I en skrivelse till regeringen (U2008/6237/RS) påtalar Skolverket att verket har stora problem med att innehållet i nationella prov sprids både före och efter det provdatum som framgår av Skolverkets föreskrifter. Detta leder till att proven inte kan återanvändas, vilket dels får ekonomiska konsekvenser, dels skapar svårigheter att kalibrera provens svårighetsgrad och att kunna följa kunskapsutvecklingen över tid. De brister som finns i hanteringen av proven förekommer både i det offentliga skolväsendet och i fristående skolor. Skolverket arbetar kontinuerligt med att höja säkerheten i provsystemet för att förhindra spridning av proven. Förutom de praktiska problem som förekommer bedömer Skolverket att den befintliga bestämmelsen om provsekretess är otydlig och svår att tillämpa, bl.a. med hänsyn till att det främst är kommunerna som har att tillämpa bestämmelsen medan intresset av att uppgifterna skyddas i första hand finns hos Skolverket. Verket framhåller också att det är många personer med varierande kunskap som behöver använda bestämmelsen. Skolverket framhåller även att avsaknaden av en bestämmelse om tystnadsplikt för de fristående skolorna är en bidragande orsak till problemet med hanteringen av de nationella proven.

Sekretessen hos Specialpedagogiska skolmyndigheten

Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten beslutar bl.a. om intagningen av elever till Rh-anpassad gymnasieutbildning. Det finns för närvarande ingen bestämmelse om sekretess för känsliga uppgifter om elevers personliga förhållanden hos nämnden. Den dåvarande Nämnden för Rh-anpassad utbildning påtalade i en skrivelse till regeringen (U2004/3121/G) att den ansåg att en tydlig sekretessreglering behövdes för handlingar som ges in till och upprättas av nämnden i samband med den årliga intagningen av elever.

Specialpedagogiska skolmyndigheten ansvarar sedan den 1 juli 2008 för bl.a. administrationen av statsbidrag till de huvudmän som efter avtal med staten har åtagit sig att ansvara för omvårdnaden av ungdomar som intagits till Rh-anpassad utbildning. Tidigare hade Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) denna uppgift. Sisus hemställde i en skrivelse till regeringen (U2004/2198/G) om ändringar i sekretesslagen och annan lagstiftning i syfte att tydlig-

göra vilken sekretess alternativt tystnadsplikt som gäller inom den omvårdnadsverksamhet som bedrivs i anslutning till Rh-anpassad utbildning.

Sekretessen i ärende om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning

Det finns i dag en sekretessreglering för ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning, men inte för andra ärenden som prövas av Högskolans avskiljandenämnd, nämligen ärenden om avskiljande av studerande inom kvalificerad yrkesutbildning. Annars gäller i huvudsak samma regler för avskiljande från kvalificerad yrkesutbildning som från högskoleutbildning. Den nya lagen (2009:128) om yrkeshögskolan innebär att kvalificerad yrkesutbildning kommer att försvinna som särskild utbildningsform och ersättas av yrkeshögskoleutbildning (prop. 2008/09:68, bet. 2008/09:UbU6, rskr. 2008/09:78). Lagen innehåller bl.a. en bestämmelse om att Högskolans avskiljandenämnd ska pröva frågor om avskiljande. Det finns, särskilt med hänsyn till de likartade ärendetyperna och att det är samma nämnd som svarar för prövningen, anledning att närmare undersöka om sekretessregleringen av ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning bör utökas till att även omfatta ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning.

Uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av lagstiftningen om sekretess inom skolväsendet med anledning av den utökade dokumentationsskyldigheten när det gäller uppgifter om elevers och andra enskildas personliga förhållanden. Utredaren ska se över vilken typ av uppgifter som förekommer i sådan och annan dokumentation inom skolväsendet. Utredaren ska föreslå nya sekretessbestämmelser för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner. Förslaget ska bygga på att uppgifterna ska skyddas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen ska vara att uppgifterna är hemliga. Utredaren ska vidare föreslå och analysera konsekvenserna av att sekretessen till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i skolans elevvårdande verksamhet generellt ändras till att gälla med ett omvänt

skaderekvisit. Utredaren ska även föreslå de ändringar i offentlighets- och sekretesslagen som behövs för att ett tillfredsställande sekretesskydd ska kunna åstadkommas inom skolväsendet i övrigt för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden utanför de områden som regleras i 23 kap. 2 § samma lag. Beslut i ärenden som rör enskilda elever ska inte heller i fortsättningen omfattas av sekretess, vilket bl.a. innebär att betyg liksom hittills ska vara offentliga.

Utredaren ska analysera behovet och konsekvenserna av en harmoniserad sekretessreglering för förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och skolväsendet samt, om det är motiverat, föreslå sekretessregler för de olika verksamheterna som är så likartade som möjligt.

Utredaren ska föreslå bestämmelser om tystnadsplikt i verksamheter med enskild huvudman, dvs. enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, enskild förskoleklass samt fristående skolor, som så långt som möjligt motsvarar den sekretess som utredaren föreslår för motsvarande verksamhet med offentlig huvudman.

Utredaren ska se över hanteringen och genomförandet av de kunskapsprov som ingår i det nationella provsystemet ur sekretessynpunkt. Utredaren ska, mot bakgrund av de nationella provens centrala funktion som bedömningsinstrument och Skolverkets intresse av att kunna återanvända proven, analysera om det finns brister och problem kring hanteringen och, i så fall, föreslå de lösningar som kan behövas. I översynen ska den sekretessbestämmelse som gäller för nationella prov beaktas, och det ska övervägas om det finns sådana särskilda skäl som avses i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen att låta Skolverket, i stället för respektive skola, pröva en begäran om utlämnande av ett sådant prov. Om det bedöms som motiverat ska utredaren lämna förslag till reglering i detta hänseende. Utredaren ska i detta sammanhang även analysera om en bestämmelse om tystnadsplikt, motsvarande den sekretessbestämmelse som finns för att skydda uppgifter i kunskapsprov inom det offentliga skolväsendet, bör införas för dem som är eller har varit verksamma i en fristående skola och arbetat med kunskapsproven. Om behov finns ska utredaren föreslå en sådan bestämmelse.

Utredaren ska analysera behovet av en sekretessreglering för uppgifter som förekommer inom den omvårdnadsverksamhet som bedrivs i anslutning till utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning), för uppgifter hos Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inom Specialpedagogiska skolmyndigheten. Utredaren ska även föreslå sådana ändringar i sekretessregleringen som behövs för

att känsliga personuppgifter i dessa verksamheter ska få ett tillfredsställande sekretesskydd.

Vidare ska utredaren undersöka om sekretessregleringen vad gäller ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning bör utökas till att även omfatta ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning. Om utredaren kommer fram till att så bör vara fallet ska utredaren föreslå sådana bestämmelser.

Utredaren är oförhindrad att ta upp närliggande frågor som utredaren anser behöver analyseras eller regleras för att utredaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt eller som annars har samband med de problemställningar som ska utredas. Utredaren är oförhindrad att föreslå en reglering i sådana frågor.

Genomförandet och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i förekommande fall, föreslå följdändringar i andra lagar och förordningar.

Utredaren ska i sina förslag ta hänsyn till att en ny skollag föreslås börja tillämpas den 1 juli 2011 i enlighet med prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Utredaren ska analysera och bedöma effekterna av förslagen i de avseenden som omfattas av 14–15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474). Detta innebär att utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Särskilt viktigt är det att belysa förslagets konsekvenser för små och medelstora företag.

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer. Vidare ska utredaren samråda med Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn (U 2009:05).

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 februari 2011.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om sekretess för uppgifter i skolväsendet och vissa andra utbildningsformer och verksamheter

**Dir.
2011:15**

Beslut vid regeringssammanträde den 24 februari 2011

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 18 mars 2010 kommittédirektiv om en översyn av lagstiftningen om sekretess inom skolväsendet med anledning av den utökade dokumentationsskyldigheten när det gäller uppgifter om elevers och andra enskildas personliga förhållanden (dir. 2010:25). I uppdraget ingår bl.a. att se över vilken typ av uppgifter som förekommer i sådan och annan dokumentation inom skolväsendet och föreslå nya sekretessbestämmelser för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i åtgärdsprogram och individuella utvecklingsplaner. Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 februari 2011.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 juni 2011.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om sekretess för uppgifter i skolväsendet och vissa andra utbildningsformer och verksamheter	Dir. 2011:64
---	-------------------------

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2011

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 18 mars 2010 kommittédirektiv om en översyn av lagstiftningen om sekretess inom skolväsendet och vissa andra utbildningsformer och verksamheter med anledning av den utökade dokumentationsskyldigheten när det gäller uppgifter om elevers och andra enskildas personliga förhållanden (dir. 2010:25). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 februari 2011. Regeringen beslutade den 24 februari 2011 att förlänga tiden för uppdraget till senast den 1 juni 2011 (dir. 2011:15).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 augusti 2011.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Velfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålsystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholserving på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. Ju.
46. FRANS
Framtida regelverk och ansvars-
förhållanden på naturgasmarknaden i
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,
och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäk-
ringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för
förtroendevalda. Rätt till ersättning vid
arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag
för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. A.
58. Skolans dokument – insyn och sekretess.
U.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framtidsblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]
En reformerad domstolslagstiftning. [42]
Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. [45]
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik
– i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]
Bättre insatser vid missbruk och beroende –
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]

Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]
Alkoholservering på särskilda boenden. [41]
Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. [48]
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och
samarbete för barnets skull. [51]
Ny instansordning för va-målen. [53]
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]

Finansdepartementet

Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]
Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. [43]

Utbildningsdepartementet

Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inlärnin. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]
Skolans dokument – insyn och sekretess. [58]

Landsbygdsdepartementet

Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]
Etappmål i miljömålssystemet. [34]
Rovdjurens bevarandestatus. [37]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-
program 2010. [50].
Kunskap på djupet
– kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

Näringsdepartementet

Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört med överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]
Fjärrvärme i konkurrens. [44]
FRANS
Framtida regelverk och ansvarsförhållanden
på naturgasmarknaden i Sverige. [46]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. [49]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella
handlingsplan för mänskliga rättigheter
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-
skrift. [29]
Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen.
[52]
Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda.
Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]
En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. [57]