

Initiativärende rörande hanteringen av vissa anteckningar angående elever vid Bromangymnasiet i Hudiksvalls kommun. Fråga bl.a. om handlingarnas rättsliga status

Initiativet

Vid Riksdagens ombudsmannaexpedition upprättades den 22 december 2000 en promemoria med följande innehåll.

Vid JO Kerstin Andrés inspektion av Bromangymnasiet i Hudiksvalls kommun den 3–5 oktober 2000 gjordes den iakttagelsen att i vissa pärmar fanns anteckningar som rörde enskilda elever. I protokollet från inspektionen noterades följande.

Vid granskningen uppmärksammades att det inom rektorsområde 4 fanns pärmar indelade i flikar för varje klass. Under varje flik satt för varje elev i klassen följande handlingar

- ett försättsblad där olika anteckningar var gjorda om eleven. Anteckningarna kunde närmast liknas vid en journal avseende eleven. På bladet var från början endast elevens namn och personnummer antecknade. Därefter har bladet fyllts på med diverse uppgifter om eleven. Det förekom att uppgifterna var sådana att de omfattades av sekretess. Det förekom även olika värdeomdömen om eleverna. Det framgick inte vem som hade gjort anteckningarna men enligt uppgift av rektor var samtliga noteringar gjorda av henne,
- studieresultat med betyg,
- i förekommande fall minnesanteckningar från elevvårdsmöten och protokoll från elevvårdskonferens.

I pärmarna fanns, förutom de ovan nämnda handlingarna, ett flertal andra handlingar som i sig är att anse som allmänna handlingar, bl.a. justerade protokoll från klasskonferenser.

Jag har därför beslutat att i ett särskilt ärende behandla frågan om vilka regler som gäller för de anteckningar om eleverna som var förda i journalform (dnr 4428-2000).

Utredning och yttrande skall inhämtas från Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Hudiksvalls kommun. Nämnden skall därvid ange sin syn på huruvida de handlingar som innehåller anteckningarna, med beaktande av de regler som gäller för minnesanteckningar respektive myndighetsinternt arbetsmaterial, är att betrakta som allmänna i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen.

Utredning

Nämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande i enlighet med promemorian.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens arbetsutskott överlämnade ett tjänsteutlåtande av gymnasiechefen AA som svar på remissen. I tjänsteutlåtandet anfördes följande.

Ansvarig rektor, BB, har i bifogad utredning redovisat vilka rutiner hon tillämpat i samband med anteckningar om enskilda elever och vad lagstiftningen säger om detta. Följande har framkommit:

- De anteckningar som gjorts angående enskilda elevers personliga förhållanden är att betrakta som minnesanteckningar.
- Minnesanteckningarna har förvarats i pärmar tillsammans med allmänna handlingar.
- I enlighet med tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen ska sådant material förvaras åtskilt.

Det kan således konstateras att den gemensamma förvaring av minnesanteckningar och allmänna handlingar som skett inte är förenligt med gällande regelverk. Detta har nu åtgärdats så att minnesanteckningarna inte förvaras tillsammans med allmänna handlingar och dessutom inte arkiveras utan destrueras så snart eleverna avslutat sina studier vid skolan.

Till tjänsteutlåtandet fogades en redogörelse av rektorn vid Bromangymnasiet BB över de aktuella anteckningarnas tillkomst och användning. I redogörelsen anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Som rektor på Bromangymnasiet tar jag i dag emot ca 125 elever inför varje nytt läsår. Enligt skollagen har jag som rektor det övergripande ansvaret, verksamheten inriktas på att nå de riksgiltiga målen. Jag har också ett särskilt ansvar för att

- undervisningen organiseras efter den enskilde elevens önskemål och val av kurser så långt som möjligt,
- undervisningen anpassas efter den enskilde elevens skiftande behov och förutsättningar,
- undervisning, elevvårds- samt studie- och yrkesvägledarverksamhet utformas så att elever som behöver särskilt stöd och hjälp får det,
- varje elev får en individuell studieplan som justeras kontinuerligt vid behov,
- föräldrar får insyn i elevens skolgång.

Under mina första år som rektor kände jag en stor brist i att information om enskilda elever inte fanns tillgänglig när man behövde den. Det gällde framför allt i enskilda kontakter med elever och/eller föräldrar samt i konferenssituationer där elevens hela situation skulle bedömas. Informationen fanns men måste sammanställas inför varje "ärende" som dök upp. Detta innebar att många ärenden drog ut på tiden och att man sällan kunde ge ett rakt svar. Därför gick jag från och med läsåret 98/01 över till mitt

nuvarande system. Dessa pärmar har jag alltid betraktat som mina minnesanteckningar för att kunna hålla koll på mina elever.

Rutiner

Mina rutiner när det gäller att föra anteckningar om eleverna är att inför ett nytt läsår tilldela den nya årskursen en pärm.

Varje klass i årskursen ges en *klassflik*.

Klassfliken innehåller inför läsårets start *ett blad per elev* där namn och personnummer finns.

Elevens studietid dokumenteras sedan av mig i form av minnesanteckningar. Den första anteckning som jag gör är den information jag får av skolsköterska, kurator, studievägledare, speciallärare eller elevens förälder innan terminsstart. Det som vi kallar *överlämnande information*. Därefter skriver jag in anteckningar från samtal, besök och inträffade situationer som jag tror att det är av vikt att jag dokumenterar.

Kopior på ev. elevvårdskonferenser samt minnesanteckningar från träffar med mentorer, elever och föräldrar finns också samlade här.

Bakom klassfliken finns också kopior på klasskonferensprotokoll, klassrådsprotokoll etc.

Alla mina anteckningar är minnesanteckningar. Uppgifter kan dock användas till beredning av vissa ärenden. Dessa ärenden protokollförs och arkiveras centralt som sekretessbelagda handlingar. Kopior på dessa sätter jag in för mitt eget minnes skull.

I beslut den 18 december 2002 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF) framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Enligt 2 kap. 6 § TF anses en handling inkommen till myndighet, när den har anlant till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

I 2 kap. 7 § TF anges när en handling anses upprättad hos en myndighet. I lagrummets första stycke föreskrivs följande. Handling anses upprättad när den har expedierats eller, om den inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänförs till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. I andra stycket anges bl.a. att i stället för vad som föreskrivs i första stycket anses diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande upprättad, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing. I förarbetena (se prop. 1975/76:160 s. 143) anges bl.a. att en anteckning i en sådan handling omedelbart blir allmän.

I 2 kap. 9 § första stycket TF föreskrivs följande. Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § anses som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria

och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

Med minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § TF åsyftas enligt förarbetena (se prop. 1975/76:160 s. 168) ”stolp”-promemorior, synpunktspromemorior, rättsutredningar och andra liknande handlingar som har tillkommit endast för att underlätta föredragningen av ett ärende. Även memorialanteckningar från en domstolsförhandling avsedda att vara underlag för domskrivning samt ett register över en vidlyftig akt tillkommet uteslutande som ett hjälpmedel för den föredragande tjänstemannen omfattas av bestämmelsen. I lagtexten anges uttryckligen att uppteckning eller upptagning som innebär att sakuppgift har tillförts ett ärende inte omfattas. I fråga om en sådan handling gäller således endast de allmänna reglerna i 2 kap. 7 § TF.

I 15 kap. sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m.

Jag känner sedan tidigare till, bl.a. genom vidtagna inspektioner inom skolområdet, att det råder en stor osäkerhet om hur det ovan redovisade regelsystemet skall tillämpas vad avser den dokumentation, bl.a. egna förda anteckningar, som lärare och andra anställda inom skolan har om respektive elev. Mot bakgrund härav och med hänsyn till de iakttagelser som jag gjorde vid min inspektion på Bromangymnasiet, ansåg jag att det fanns skäl att inleda ett särskilt ärende och i detta rent generellt ta upp och belysa olika frågor rörande dokumentationens rättsliga status, då denna har betydelse för hanteringen av handlingarna bl.a. vad gäller frågan om registreringsskyldighet föreligger eller inte. Utgångspunkten i ärendet var således inte primärt att ta ställning till om de anteckningar om eleverna som rektor vid Bromangymnasiet hade gjort utgjorde allmänna handlingar eller inte. Huruvida så är fallet är för övrigt en fråga som det ytterst ankommer på domstol att ta ställning till.

En målsättning med att ta upp aktuella frågeställningar till behandling var att fästa bl.a. regeringens uppmärksamhet på de brister och svårigheter i rättstillämpningen som råder inom skolområdet vad gäller hanteringen av allmänna handlingar. Detta gäller för övrigt inte endast tillämpningen av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen, utan även regelverket i personuppgiftslagen, 1998:204, (se Datainspektionens rapport 2002:2, Behandling av elevers personuppgifter i grundskolan). Jag har nu noterat att denna målsättning i allt väsentligt redan har uppfyllts i och med att regeringen den 10 oktober 2002 har beslutat att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna i sekretesslagen om sekretess i skolan (dir. 2002:130, Offentlighet och sekretess i skolan). I utredarens uppdrag ingår att utredaren skall göra en kartläggning av den dokumentation som förekommer i anslutning till den enskilde eleven. I uppdraget ingår även att utredaren skall analysera i vilken utsträckning denna dokumentation utgör allmänna handlingar och om uppgifter som ingår i dessa handlingar är offentliga eller om de kan omfattas av sekretess. Utredaren skall med utgångspunkt i denna analys lämna de förslag till ändringar i sekretessbestämmelserna som kan anses påkallade.

Eftersom saken nu är föremål för utredning inom Regeringskansliet anser jag inte att det är lämpligt att jag inom ramen för detta ärende gör några uttalanden utan avvaktar därmed till remissbehandlingen av det kommande utredningsbetänkandet.

Innan jag lämnar frågan vill jag dock, för att belysa problemet med den i skolan förekommande dokumentationen om eleverna, något beröra de av rektor vid Bromangymnasiet förda anteckningarna. Av remissvaret framgår att Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens arbetsutskott har instämt i rektors bedömning att hennes anteckningar om eleverna utgör minnesanteckningar och att de därför inte är att betrakta som allmänna handlingar. Det som i ärendet har kommit fram om hur det s.k. försättsbladet för varje elev ser ut, att anteckningarna i försättsbladet har förts löpande under elevens tid vid skolan och att anteckningarna tidigare även har sparats efter det att eleven slutat vid skolan, utgör enligt min mening omständigheter som medför att det kan ifrågasättas om inte anteckningarna kan vara att jämställa med ett sådant 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Som jag nämnt ovan ankommer det dock ytterst på domstol att ta ställning till den frågan. Jag säger därför inte mer om den saken utan vill bara peka på detta som ett exempel på svårigheten att avgöra dokumentationens rättsliga status.

Ärendet avslutas.

Med hänsyn till att frågan om sekretessen på skolans område kommer att utredas av den nu tillsatte särskilde utredaren, finner jag skäl att översända en kopia av beslutet till Utbildningsdepartementet för kännedom. Jag utgår från att jag, för det fall utredarens arbete utmynnar i förslag till författningsändringar, efter remiss bereds tillfälle att yttra mig över ett sådant förslag.