

Innehåll

Bilaga 1: Begreppen utbildning och undervisning.....	5
Bilaga 2: Fristående skolor.....	17
Anneli Eriksson	
Bilaga 3: Rektor i enskilda skolor	113
Curt Riberdahl och Lars Meyer	
Bilaga 4: Överklagande enligt nuvarande skollagstiftning ..	133
Bilaga 5: Överklagande av betyg i andra länder	141
Bilaga 6: Växelviss boende – konsekvenser med avseende på barnomsorg, grundskola och skolskjuts	157
Anders Thunved	
Bilaga 7: Skolan och arbetsmiljölagstiftningen.....	203
Kerstin Rosenqvist Hedler	
Bilaga 8: Skolans samarbete med andra huvudmän då det gäller elever i behov av särskilda stödåtgärder. Särskilda skäl för personlig assistans i skolan.....	293
Olle Fellenius	

Bilaga 6

Växelvís boende – konsekvenser med avseende på barnomsorg, grundskola och skolskjuts

av Anders Thunved
f.d. hovrättslagman

Maj 2001

Innehåll

1	Inledning.....	161
2	Familjerättsliga frågor.....	162
2.1	Föräldrabalkens regler om vårdnad.....	162
2.1.1	Föräldrarna är gifta vid barnets födelse.....	162
2.1.2	Föräldrarna är inte gifta vid barnets födelse	162
2.1.3	Ändring i vårdnaden	163
2.2	Gemensam vårdnad – rättslig bakgrund.....	164
2.2.1	Rättsläget före 1976 års vårdnadsreform.....	164
2.2.2	Möjligheterna till gemensam vårdnad vidgas	165
2.2.3	Gemensam vårdnad mot en förälders vilja.....	168
2.2.4	Avtal om vårdnad.....	169
2.3	Barns boende.....	170
2.3.1	Beslut av domstol.....	170
2.3.2	Avtal om barns boende mellan föräldrar som har gemensam vårdnad.....	171
2.4	Rätten till umgänge.....	172
2.5	Gränsdragningen mellan växelvis boende och umgänge	173
2.6	Barnets bästa.....	174
2.7	Utövande av gemensam vårdnad.....	177
3	Folkbokföringsfrågor	179
3.1	Folkbokföringslagen.....	179
3.1.1	Dygnsviloregeln.....	180
3.1.2	Dubbel bosättning	180
3.1.3	Folkbokföring för barn i familjehem m.m.	180
3.1.4	Dubbel bosättning för barn.....	181

3.1.5	Folkbokföring vid gemensam vårdnad – några rättsfall	184
3.1.6	Vårdnadshavaren disponerar inte över barnets folkbokföring	187
3.1.7	Överklagande	188
4	Konsekvenser av folkbokföringen	188
4.1	Barnomsorgen	188
4.2	Skolan.....	191
4.2.1	Hemkommunen är skyldig att sörja för grundskoleutbildningen.....	191
4.2.2	Samarbetsavtal mellan kommuner	191
4.2.3	Val av skola i hemkommunen	192
4.2.4	Val av skola i annan kommun.....	193
4.3	Skolskjutsen.....	194
4.3.1	Rätten till skolskjuts för elev i en av kommunen anvisad skola.....	194
4.3.2	Vid val av annan skola än anvisad bortfaller rätten till skolskjuts	195
4.3.3	Rätten till skolskjuts för elev som tagits emot i annan kommun än hemkommunen	196
5	Avslutande synpunkter	196
5.1	Inledning.....	196
5.2	Barnomsorgen – förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och förskoleklass	197
5.3	Grundskolan	198
5.4	Skolskjutsen.....	199
6	Sammanfattning.....	200

1 Inledning

Ett barn behöver nära och goda relationer till båda sina föräldrar även om föräldrarna inte bor tillsammans. Gemensam vårdnad har i sådant syfte kommit att bli ett viktigt inslag i den utveckling som har skett mot en starkare betoning av barnets intressen. Möjligheterna till gemensam vårdnad har successivt utvidgats. Målet är att föräldrarna har gemensam vårdnad i samtliga fall det är bäst för barnet.

Konflikter mellan föräldrarna om var barnet skall bo har i många fall visat sig utgöra hinder mot en gemensam vårdnad. Föräldrabalken har därför kompletterats med bestämmelser som ger domstol möjlighet att besluta om vem barnet skall bo tillsammans med i de fall föräldrarna har gemensam vårdnad. Föräldrarna kan också själva vid gemensam vårdnad träffa avtal om var barnet skall bo.

Det förekommer i betydande omfattning att barn till följd av domstols beslut eller föräldrarnas avtal har ett växelvis boende hos sina föräldrar.

Reglerna om barns boende har aktualiserat frågan om vilka konsekvenser domstols beslut eller föräldrars avtal får med avseende på barnets folkbokföring. Folkbokföringen har därvid i sin tur betydelse i för föräldrarna och barnen viktiga hänseenden, bl.a. för frågorna om var barnet skall få en daghemsplats, i vilken skola barnet skall tas emot och för frågan om barnets rätt till skolskjuts.

Den fråga som föreligger nu avser – med utgångspunkt i folkbokföringslagens bestämmelser – om gällande bestämmelser för barnomsorg, skola och skolskjuts är så utformade att de tillgodoser barnets behov då barnet bor växelvis hos sina föräldrar.

I den följande framställningen redovisas i ett första avsnitt föräldrabalkens bestämmelser om gemensam vårdnad och om barns boende. Därefter lämnas en beskrivning av folkbokföringen, särskilt vad avser frågan om var ett barn, som vid gemensam

vårdnad bor växelvis hos sina föräldrar, skall folkbokföras. I de tre följande avsnitten beskrivs reglerna om barnomsorg, grundskola och skolskjuts. I de avslutande avsnitten tas frågan upp om regelsystemet i nu angivna hänseenden är så utformat att det tillgodoser barnets behov vid växelvis boende.

2 Familjerättsliga frågor

2.1 Föräldrabalkens regler om vårdnad

De grundläggande reglerna om vårdnad finns i 6 kap. föräldrabalken. Utgångspunkten är därvid att man skiljer mellan barn vars föräldrar är gifta med varandra när barnet föds och barn vars föräldrar är ogifta när barnet föds.

2.1.1 Föräldrarna är gifta vid barnets födelse

Är föräldrarna gifta med varandra har de gemensam vårdnad från barnets födelse. Döms till äktenskapsskillnad mellan föräldrarna står barnet under föräldrarnas vårdnad även därefter, om inte den gemensamma vårdnaden upplöses (6 kap. 3 § FB).

2.1.2 Föräldrarna är inte gifta vid barnets födelse

Om föräldrarna inte är gifta med varandra är modern ensam vårdnadshavare. Ingår föräldrarna senare äktenskap med varandra får de automatiskt gemensam vårdnad om barnet, om inte domstolen dessförinnan anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 3 § första stycket FB).

En förutsättning för att en far skall kunna få vårdnad om sitt barn är att faderskapet är fastställt. Det sker antingen genom att fadern undertecknar en faderskapsbekräftelse eller genom dom (1 kap. 3 § FB).

2.1.3 Ändring i vårdnaden

Om en förälder är ensam vårdnadshavare och föräldrarna vill utöva vårdnaden gemensamt, kan de tillsammans ge in en ansökan till domstolen. Domstolen skall då besluta om gemensam vårdnad, om sådan vårdnad inte är uppenbart oförenlig med barnets bästa. Föräldrarna kan få gemensam vårdnad också genom registrering hos skattemyndigheten efter anmälan av dem båda, antingen till socialnämnden i samband med att nämnden skall godkänna faderskapsbekräftelsen, eller till skattemyndigheten under förutsättning att beslut om vårdnaden inte har meddelats tidigare och att föräldrarna och barnet är svenska medborgare (6 kap. 4 § FB).

Föräldrar kan också avtala att vårdnaden skall vara gemensam eller att en av dem skall ha ensam vårdnad om barnet. Avtalet skall för att gälla vara skriftligt och godkännas av socialnämnden (6 kap. 6 § FB). Ett sådant avtal kan verkställas på samma sätt som ett domstolsavgörande.

Står barnet under vårdnad av en av föräldrarna eller båda och vill någon av dem få ändring i vårdnaden, får föräldern ansöka hos domstol, som då skall besluta att vårdnaden skall vara gemensam eller anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna efter vad som är bäst för barnet. Domstolen kan vägra att upplösa den gemensamma vårdnaden respektive besluta om gemensam vårdnad, även om en av föräldrarna motsätter sig det. Domstolen får emellertid inte besluta om gemensam vårdnad om båda föräldrarna motsätter sig det (6 kap. 5 § första och andra styckena FB).

I ett mål om äktenskapsskillnad får domstolen utan yrkande anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna, om gemensam vårdnad är uppenbart oförenlig med barnets bästa (6 kap. 5 § tredje stycket FB).

Domstolen kan, om föräldrarna har gemensam vårdnad, besluta om vem av föräldrarna barnet skall bo hos och om umgänge med den förälder som barnet inte bor hos. Föräldrarna kan också träffa avtal, som kan verkställas, om dessa frågor (6 kap. 14 a § och 15 a § FB).

Om en förälder vid utövande av vårdnaden gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller brister i omsorgen om barnet på sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling, skall domstolen besluta att frånta den försumlige föräldern vårdnaden. Har föräldrarna gemensam vårdnad får den andre föräldern vårdnaden ensam. Brister också den föräldern i omsorgen om barnet, skall vårdnaden anförtros en eller två särskilt förordnade

vårdnadshavare. Har en förälder ensam vårdnad skall rätten flytta över vårdnaden till den andre föräldern eller, om det är lämpligast, till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 7 § FB).

I händelse av den ene föräldrarnas död gäller, för det fall föräldrarna hade gemensam vårdnad, att den efterlevande föräldern ensam skall ha vårdnaden. Om endast en av föräldrarna hade vårdnaden och denne dör, skall domstolen på ansökan av den andre föräldern eller på anmälan av socialnämnden anförtro vårdnaden åt den andre föräldern eller, om det är lämpligast, åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Om båda föräldrarna dör skall rätten på anmälan av socialnämnden eller när förhållandet annars blir känt anförtro vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 9 § FB).

2.2 Gemensam vårdnad – rättslig bakgrund

2.2.1 Rättsläget före 1976 års vårdnadsreform

Före 1976 års vårdnadsreform (prop. 1975/76:170) gällde den regeln att föräldrarna var gemensamma vårdnadshavare för barn i äktenskap. Regeln byggde på den förutsättningen att föräldrarna levde tillsammans. Om familjegemenskapen upplöstes ålåg det domstolen att bestämma vem av föräldrarna som skulle ha vårdnaden om barnen eller, om inte alla barnen skulle stå under den enes vårdnad, hur de skulle fördelas mellan föräldrarna. I samband med dom på äktenskapsskillnad skulle domstolen självant förordna angående vårdnaden. Redan den omständigheten att föräldrarna levde åtskilda kunde utlösa ett sådant förordnande, men det krävdes i så fall ansökan av någon av föräldrarna.

I föräldrabalken gavs även vissa riktlinjer för domstolens avgörande av vårdnadsfrågan. Var föräldrarna ense skulle domstolen meddela beslut i överensstämmelse med deras önskan, om det inte var uppenbart stridande mot barnets bästa. Var föräldrarna inte överens skulle domstolen bestämma ”efter vad med hänsyn till barnens bästa finnes skäligt”.

2.2.2 Möjligheterna till gemensam vårdnad vidgas

Erfarenheterna hade emellertid allt tydligare visat att det oftast var till fördel för barnet om det efter skilsmässan kunde bevara nära och goda förhållanden till båda föräldrarna. Det kunde inte minst för äldre barn framstå som en trygghet att de rättsliga relationerna till båda föräldrarna kvarstod oförändrade och att barnet alltså inte behövde uppleva den ena föräldern som en mer eller mindre utanför stående person. För många föräldrar framstod det rent känslomässigt som viktigt för de inbördes relationerna att modern och fadern hade samma rättsliga ställning i förhållande till barnen. Den av föräldrarna som inte hade den rättsliga vårdnaden kunde uppfatta detta som orättvist, vilket kunde skapa onödiga motsättningar mellan föräldrarna. Det var vid många skilsmässor i första hand vårdnadsfrågan som vållade de allvarligaste motsättningarna mellan föräldrarna. Ett system som innebar att den ena maken alltid måste förlora föräldramyndigheten över sitt barn vid en skilsmässa förstärkte ofta konflikten mellan föräldrarna (prop. 1975/76:170).

Det var bl.a. mot den bakgrunden som det nu infördes bestämmelser om att frånskilda makar skulle kunna behålla den gemensamma vårdnaden om sina barn även efter skilsmässan. Som förutsättningar gällde därvid att föräldrarna var ense om denna vårdnadsform och att domstolen förordnade om sådan vårdnad.

Men även för ogifta föräldrar kunde det uppenbarligen ha en stor betydelse från psykologisk synpunkt att de delade det rättsliga vårdnadsansvaret. Skälen för gemensam vårdnad var särskilt starka när det gällde föräldrar som bodde tillsammans. Sådana föräldrar var många gånger att jämföra med gifta föräldrar. I båda fallen bildade föräldrarna och barnen en familj där det framstod som naturligt att vårdnadsansvaret var delat.

För föräldrar som inte ville eller hade möjlighet att bo tillsammans kunde det också vara av stort värde att kunna dela det rättsliga ansvaret för de gemensamma barnen. Härigenom skulle bättre förutsättningar ges för nära och goda kontakter mellan föräldrar och barn.

Möjlighet öppnades således nu för ogifta föräldrar att få gemensam vårdnad efter ansökan av dem båda vid domstol. Visade det sig senare att den gemensamma vårdnaden inte fungerade, kunde en förälder begära att vårdnaden inte längre skulle vara gemensam, en ordning som för övrigt alltjämt gäller.

Det ålåg domstolen att såväl i fråga om fränskilda som ogifta föräldrar vägra ett förordnande om gemensam vårdnad om ett sådant förordnande skulle vara uppenbart stridande mot barnets bästa.

Frågan om gemensam vårdnad togs upp till nya överväganden (prop. 1981/82:168). En utvärdering av 1976 års reform hade visat på ett i huvudsak positivt utfall. Det ifrågasattes emellertid nu om en äktenskapsskillnad automatiskt skulle medföra ett förordnande från domstolens sida angående vårdnaden om barnen. Den naturliga utgångspunkten borde förr vara att den gemensamma vårdnaden fortsatte även efter det att föräldrarna skilt sig och utan att domstolen behövde ta upp frågan. Den gemensamma vårdnaden skulle därmed upplösas endast om någon av föräldrarna begärde det.

Föräldrabalken ändrades i enlighet med detta så att den gemensamma vårdnaden automatiskt fortsatte efter en äktenskapsskillnad om inte föräldrarna eller någon av dem begärde annat. Domstolen tillades emellertid rätt att i samband med domen på äktenskapsskillnad upplösa den gemensamma vårdnaden, om det genom socialnämnden eller på annat sätt kommit till domstolens kännedom att någon av föräldrarna var så olämplig att han eller hon inte längre borde få stå kvar som vårdnadshavare för barnet eller om gemensam vårdnad av andra skäl var uppenbart oförenlig med barnets bästa.

Ogifta föräldrar skulle såsom tidigare har sagts kunna få gemensam vårdnad om sina barn endast efter ansökan av dem båda hos domstol. Det hade emellertid visat sig att de möjligheter som ogifta föräldrar hade att hos domstol ansöka om gemensam vårdnad utnyttjats i ganska liten utsträckning. En av orsakerna till detta var att många fann det både dyrt och besvärligt att hos domstol få bekräftat ett ansvar som de redan tagit på sig i praktiken. Den officiella registrering av en gemensam vårdnad som bedömdes nödvändig skulle enligt vad nu bestämdes kunna ske genom en anmälan till pastorsämbetet. I de allra flesta fall då faderskapet till barnet fastställs genom ett faderskapserkännande torde föräldrarna med hjälp av den information som socialnämnden lämnade ha möjlighet att redan i samband med att faderskapet fastställs anmäla sitt önskemål om gemensam vårdnad.

Vad nu sagts skulle gälla ogifta föräldrar som var sammanboende. För ogifta särboende föräldrar bedömdes det emellertid inte lämpligt att helt utan prövning ge dessa föräldrar ett gemen-

samt rättsligt ansvar för sina barn. De skulle liksom tidigare vara hänvisade att göra en ansökan till domstol.

Frågor om gemensam vårdnad togs upp på nytt i samband med en översyn av reglerna i föräldrabalken (prop. 1990/91:8). Utrymmet för gemensam vårdnad utsträcktes nu ytterligare. Domstolen tillades rätten att i det fall en förälder begärde att få ensam vårdnad om barnet utreda om föräldern ändå kunde tänka sig att den gemensamma vårdnaden bestod. Om föräldern inte motsatte sig fortsatt gemensam vårdnad skulle det stå domstolen fritt att, efter vad som var bäst för barnet, upplösa den gemensamma vårdnaden och anförtro vårdnaden om barnet åt en förälder eller ogilla det framställda yrkandet i följd varav den gemensamma vårdnaden skulle bestå. Vidare öppnades möjlighet för domstolen att för det fall barnet stod under vårdnad av endast en av föräldrarna på begäran av förälder förordna om gemensam vårdnad, om den andre föräldern inte motsatte sig det.

Det framhölls vidare att när det gällde ogifta samboende föräldrar utgjorde gemensam vårdnad, liksom för gifta samboende föräldrar, det mest näraliggande alternativet. Även för ogifta föräldrar som inte bodde tillsammans skulle en regel om gemensam vårdnad som huvudprincip få ett särskilt värde för att markera det grundläggande gemensamma ansvar som föräldrar har för sina barn.

I föräldrabalken togs nu in en bestämmelse enligt vilken föräldrar kan anmäla till socialnämnden att de vill ha gemensam vårdnad (prop. 1990/91:8). Detta är fallet om faderskapet till ett barn skall fastställas genom ett faderskapserkännande. Föräldrarna kan då göra en anmälan till socialnämnden under faderskapsutredningen. Sedan nämnden godkänt faderskapsbekaftelsen sänds denna jämte anmälan om gemensam vårdnad till skattemyndigheten. Vill föräldrarna först därefter få gemensam vårdnad får de göra en ansökan till domstol eller göra en anmälan till skattemyndigheten. För det sistnämnda alternativet gäller dock som förutsättningar att förordnande om vårdnaden inte tidigare har meddelats och att föräldrarna och barnet är svenska medborgare,

I samband med 1998 års vårdnadsreform uttalades att det fanns goda skäl att överväga om det var möjligt att göra automatisk gemensam vårdnad till huvudprincip även när det gällde ogifta föräldrar. På uppdrag av Justitiedepartementet har därefter utarbetats promemorian *Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar* (Ds 1999:57). I promemorian förslås att föräldrar, som inte är gifta med varandra när barnet föds, skall få gemensam vårdnad när tre måna-

der har förflutit från det att faderskapet fastställts genom en bekräftelse som har godkänts av socialnämnden. En förutsättning skall dock vara att inte någon av föräldrarna inom denna tid till socialnämnden anmäler att han eller hon motsätter sig gemensam vårdnad. Gör någon av föräldrarna en sådan anmälan skall modern enligt promemorian fortsätta att vara ensam vårdnadshavare för barnet. Promemorian har remissbehandlats och bereds f.n. inom Regeringskansliet.

2.2.3 Gemensam vårdnad mot en förälders vilja

Det är för barnets skull viktigt att båda föräldrarna är delaktiga i barnets förhållanden och tar ansvar för barnet. Den grundprincipen kommer också till uttryck i barnkonventionen. Det sägs i artikel 18 bl.a. att konventionsstaterna skall göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Ett gemensamt rättsligt ansvar kan många gånger bidra till att främja goda förhållanden mellan barnet och båda föräldrarna. Det råder stor enighet om att gemensam vårdnad i de flesta fall är att föredra framför ensam vårdnad.

Det var bl.a. mot den bakgrunden som möjlighet öppnades för en domstol, som har att pröva fråga om vårdnad, att förordna om gemensam vårdnad även mot en förälders vilja (prop. 1997/98:7). Utgångspunkten är därvid att domstolen skall besluta efter vad som är bäst för barnet. Det innebär bl.a. att domstolen kan vägra att upplösa den gemensamma vårdnaden eller förordna om sådan vårdnad även om en av föräldrarna motsätter sig en sådan ordning.

Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna och vill någon av föräldrarna att vårdnaden inte längre skall vara gemensam står det således domstolen fritt att, efter vad som är bäst för barnet, upplösa den gemensamma vårdnaden och anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna eller att ogilla det framställda yrkandet och låta den gemensamma vårdnaden bestå. Skulle emellertid båda föräldrarna motsätta sig gemensam vårdnad står emellertid den möjligheten inte öppen.

Motsvarande gäller om båda föräldrarna var för sig begär att få ensam vårdnad om barnet. Om ingen av dem eller endast en av dem motsätter sig fortsatt gemensam vårdnad, kan alltså domstolen låta den gemensamma vårdnaden bestå, om det är bäst för barnet. Om

däremot båda föräldrarna motsätter sig gemensam vårdnad, är domstolen skyldig att upplösa den gemensamma vårdnaden och anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna.

Står barnet under vårdnad av endast en av föräldrarna och begär den förälder som inte är vårdnadshavare gemensam vårdnad, kan domstolen förordna om gemensam vårdnad även om den andre föräldern motsätter sig det. Den förälder som är ensam vårdnadshavare kan också på eget initiativ få till stånd en gemensam vårdnad. Även här är det barnets bästa som är avgörande.

Bestämmelsen möjliggör således för domstolen att förordna en förälder som vårdnadshavare mot hans eller hennes vilja. Om en förälder uttryckligen förklarar att han eller hon inte vill ha del i vårdnaden om barnet, får dock som regel antas att en sådan lösning inte är förenlig med barnets bästa. Finner domstolen att det finns en risk för att barnet far illa vid gemensam vårdnad måste domstolen givetvis beakta detta. Så kan t.ex. den omständigheten att den ena föräldern utsatt barnet eller den andre föräldern för övergrepp göra gemensam vårdnad olämplig. Barnets möjligheter till en trygg uppväxtmiljö påverkas uppenbarligen av förhållandet mellan föräldrarna. Av betydelse kan också vara hur den förälder som barnet bor hos upplever sitt och barnets förhållande till den andre föräldern.

Om det alltså i vissa fall är olämpligt med gemensam vårdnad mot den ene förälderns vilja, kan det i andra fall vara bäst för barnet att den föräldern inte får sin vilja igenom. Så kan exempelvis vara fallet när modern har ensam vårdnad och fadern önskar gemensam vårdnad samt modern motsätter sig detta utan något godtagbart skäl. Ofta kommer det i dessa fall inte i fråga att föra över vårdnaden till fadern ensam, varför gemensam vårdnad är det enda sättet för honom att få del i vårdnaden. Ett sådant arrangemang kan då vara till barnets bästa, trots moderns motstånd.

2.2.4 Avtal om vårdnad

Genom en lagändring 1998 (prop.1997/98:7) öppnades även möjlighet för föräldrar som är överens att träffa avtal om vårdnad. Härigenom betonades ytterligare att samförståndslösningar i frågor om vårdnad bör eftersträvas. En förutsättning för att avtal skall kunna träffas är att åtminstone en av föräldrarna har vårdnaden om barnet. Föräldrarna kan således inte träffa avtal om vårdnaden sig

emellan när vårdnaden är anförtrodd en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare.

Bestämmelsen tar i första hand sikte på de fall då ändring skall ske i fråga om vårdnaden.

Avtal skall upprättas skriftligen och skall för att vara giltigt godkännas av socialnämnden.

Står barnet under vårdnad av endast en av föräldrarna och vill föräldrarna gemensamt utöva vårdnaden skall socialnämnden godkänna deras avtal om inte gemensam vårdnad är uppenbart oförenlig med barnets bästa (6 kap. 6 § FB).

Står barnet under båda föräldrarnas vårdnad och avtalar föräldrarna att en av dem skall ha vårdnaden om barnet ensam, skall nämnden godkänna avtalet om överenskommelsen är till barnets bästa. Den prövning som nämnden skall göra motsvarar även här den prövning som domstolen skall göra i de fall föräldrarna är överens (6 kap. 6 § andra stycket FB).

Socialnämnden skall antingen godkänna avtalet eller vägra godkännande. Någon möjlighet för nämnden att göra ändring i avtalets innehåll föreligger inte.

Föräldrarna väljer själva på vilket sätt de vill få frågor om vårdnad reglerade. Även om föräldrarna är ense har de alltså möjlighet att väcka talan i domstol i stället för att vända sig till nämnden för att få sitt avtal godkänt.

2.3 Barns boende

2.3.1 Beslut av domstol

Genom bestämmelserna i 6 kap. 14 a § FB har möjlighet öppnats för domstolen att i de fall barnet står under vårdnad av båda föräldrarna besluta vem barnet skall bo tillsammans med. Bestämmelsen tillkom i syfte att vidga möjligheterna till gemensam vårdnad. Utvidgningen av möjligheterna för domstol att vägra att upplösa resp. förordna om gemensam vårdnad hade skapat ett behov av en möjlighet till tvistlösning för vissa frågor som inryms i vårdnaden. En grundläggande sådan fråga som kan leda till konflikter mellan föräldrarna är var barnet skall bo (prop. 1997/98:7 s. 56).

Ett beslut om barns boende kan således bli aktuellt när föräldrar som har gemensam vårdnad om barnet inte kan enas om var barnet skall bo eller när föräldrarna vill få sin överenskommelse om

boende fastställt av domstol. Även i de fall domstolen mot föräldrarnas vilja finner att barnet skall stå under föräldrarnas gemensamma vårdnad kan det bli aktuellt att besluta om barnets boende. Det är inget som hindrar att domstolen därvid beslutar att barnet skall bo växelvis hos föräldrarna, om detta är bäst för barnet.

Avgörande för domstolens bedömning av boendefrågan skall vara vad som är bäst för barnet. Rätten skall särskilt fästa avseende vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

För att rätten skall kunna göra en bedömning av vad som är barnets bästa måste domstolen som regel införskaffa utredning i någon form. Vad som är nödvändigt i fråga om utredning får avgöras från fall till fall. Givetvis behöver utredningen så gott som alltid vara mera omsorgsfull om föräldrarna är oense i boendefrågan än om de är ense. I domstolens officialprövningsplikt bör visserligen ligga att domstolen även vid enighet skall fatta sitt beslut efter vad som är bäst för barnet. När föräldrarna är överens har domstolen dock normalt inte anledning att ifrågasätta överenskommelsen. Är föräldrarna ense om hur boendefrågan skall lösas torde den lösning de valt i allmänhet kunna antas vara bäst för barnet.

Ett avgörande av domstol om vem barnet skall bo hos kan verkställas enligt bestämmelserna i 21 kap. FB.

2.3.2 Avtal om barns boende mellan föräldrar som har gemensam vårdnad

Är föräldrarna som har gemensam vårdnad överens kan de själva träffa avtal om barnets boende. För att ett sådant avtal skall gälla krävs att det är skriftligt och att det godkänts av socialnämnden. Sådant godkännande får lämnas endast om föräldrarnas överenskommelse är till barnets bästa. Den prövning som socialnämnden skall göra motsvarar alltså den prövning som domstolen har att göra. Skulle nämnden inte godkänna föräldrarnas överenskommelse är boendet oreglerat tills föräldrarna träffat ett annat avtal som godkänts av nämnden eller tills domstolen har avgjort tvisten (6 kap. 14 a § andra stycket FB).

Det finns i och för sig inga hinder mot att barnets boende lämnas oreglerat i ett avtal mellan parterna om vårdnaden. Det kan emellertid ibland finnas skäl för socialnämnden att som villkor för

att ett avtal mellan föräldrarna skall godkännas i barnets intresse kräva att även boendefrågan och umgängesfrågan regleras i avtalet (prop. 19897/98:7 s. 110).

2.4 Rätten till umgänge

Det är viktigt för barnet att kunna ha kontakt med båda sina föräldrar. I föräldrabalken anges uttryckligen att barnet skall ha rätt till umgänge med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Genom bestämmelsen tydliggörs att umgänget i första hand är till för barnet samt att det är barnets intressen och behov som skall vara avgörande. Bestämmelsen har karaktär av portalstadgande. Innehållet i den rätt till umgänge som barnet skall ha bestäms med hänsyn till barnets bästa. Föräldrarna har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med tillgodoses (6 kap. 15 § första stycket. FB).

Rätten får besluta om umgänge efter vad som är bäst för barnet. Talan om umgänge får föras av den förälder som vill umgås med sitt barn.

Umgänge kan fastställas även om föräldrarna har gemensam vårdnad. Normalt bör man kunna räkna med att föräldrar med gemensam vårdnad kan komma överens om umgänget och att det därför inte behövs något domstolsförordnande. Det har emellertid visat sig att det även vid gemensam vårdnad ibland finns ett behov av att låta domstolen besluta om umgänget. Ett sådant behov kan föreligga mot bakgrund av den möjlighet som domstolen har att besluta om gemensam vårdnad även mot en förälders vilja.

Domstolen får förordna om villkor för umgänget, exempelvis att umgänget endast får utövas i närvaro av en person utsedd av socialnämnden.

Föräldrarna kan såväl vid gemensam som delad vårdnad träffa avtal om umgänget. En förutsättning för att sådant avtal skall kunna träffas är således att åtminstone en av föräldrarna har vårdnaden om barnet. För att föräldrarnas avtal skall gälla krävs dock att det är skriftligt och att det har godkänts av socialnämnden. Även ett sådant avtal kan innehålla villkor för umgänget. Kravet på godkännande får anses gälla även sådana villkor. Har föräldrarna träffat avtal om fördelning av resekostnader vid umgängets

utövande omfattas det avtalet inte av kravet på godkännande (6 kap. 15 a § andra stycket FB).

2.5 Gränsdragningen mellan växelvis boende och umgänge

Med växelvis boende avses att barnet vistas ungefär lika mycket hos båda föräldrarna och således har ett varaktigt boende hos envar av dem. Barnet kan dock bara vara folkbokfört hos en förälder.

Högsta domstolen har behandlat frågan om gränsen mellan umgänge och växelvis boende (NJA 1998 s 267). Målet gällde fråga om skyldighet för förälder att utge underhållsbidrag. En förälder som inte är vårdnadshavare är således skyldig att fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag till barnet, om föräldern inte varaktigt bor tillsammans med barnet.

HD gjorde därvid den bedömningen att det normalt är fråga om umgänge, och inte om varaktigt boende, när barnet vistas hos den ene föräldern endast en tredjedel av tiden. Även om skillnaden mellan vistelsetiderna hos de båda föräldrarna är mindre, bör bedömningen ofta bli densamma, om det inte finns faktorer som klart pekar i en annan riktning. Detta gäller i särskilt hög grad när barnet till övervägande delen av tiden vistas hos en förälder som är ensam vårdnadshavare och därmed har hela ansvaret för barnets personliga förhållanden. Faktorer utöver vistelsetiden som kan få betydelse vid bedömningen var enligt HD var barnet är folkbokfört, hur barnets boende är ordnat, var barnet förvarar sina tillhörigheter och hur barnets försörjning har fördelats mellan föräldrarna.

Frågan om växelvis boende var uppe till bedömning i ett mål vid Svea hovrätt (dom den 1 februari 2000 i mål nr T 1647-99). Hovrätten hänvisade till bestämmelsen i 6 kap. 14 a § första stycket föräldrabalken enligt vilken rätten, när barnet står under vårdnad av båda föräldrarna, får besluta vem av föräldrarna barnet skall bo med. Uttrycket "vem av föräldrarna" avses även innefatta en möjlighet för domstolen att besluta att barnet skall bo hos båda föräldrarna, dvs. ett växelvis boende (prop. 1997/98:7 s. 112). Av 6 kap. 15 § första stycket föräldrabalken framgår att barnet har rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Ett förordnande om umgänge kan därmed enligt vad hovrätten uttalade inte avse en förälder som barnet bor tillsammans med så som är fallet vid växelvis boende, då barnet bor med båda sina

föräldrar. Hovrätten fann att förordnande endast skulle ges om barnets boende.

2.6 Barnets bästa

I 6 kap. 2 a § föräldrabalken har tagits in en övergripande bestämmelse om att barns bästa skall komma i främsta rummet när frågor om vårdnad, boende och umgänge avgörs. Det gäller alltså såväl för domar och beslut av domstol som för beslut av socialnämnden att godkänna avtal som föräldrarna träffar. Bestämmelsen ansluter till artikel 3 i barnkonventionen.

I lagen anges inte vad som närmare bestämt skall anses vara barnets bästa. Barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall utifrån en bedömning av de individuella förhållandena. I paragrafen anges några förhållanden som särskilt bör uppmärksammas. Det sägs att avseende särskilt skall fästas vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Risken för att barnet utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa skall beaktas. Detta utgör självfallet inte någon uttömmande uppräkningslista. Vid bedömningen måste hänsyn tas till allt som rör barnets fysiska och psykiska välbefinnande och utveckling. Så långt det är möjligt skall därvid såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter för barnet beaktas. Det säger sig självt att det ofta är nära nog omöjligt att objektivt slå fast vad som är bäst för barnet. I sådana fall blir det till sist domstolens resp. socialnämndens uppfattning, antagande och bedömning som blir avgörande (prop. 1977/78:7 s. 104).

En särskild fråga är därvid vilka beaktanden som bör göras beträffande barns boende. Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen undersökt hur barn påverkas av växelvis boende. Socialstyrelsen har nu lämnat sin rapport *Växelvis boende* (Socialstyrelsen rapporterar 2001). I undersökningen ingår en teoretisk studie, där två experter i anknytningspsykologi redovisat aktuell forskning. I den teoretiska delen ingår även en genomgång av tidigare forskning samt en redovisning av aktuell debatt inom området. Studien har också en empirisk del. Denna är kvalitativ till sin karaktär. Datainsamlingen har skett i syfte att få en allsidig belysning av möjligheter och problem i det växelvisa boendet. Till rapporten har fogats

en bilaga Växelsvis boende för små barn – utvecklingspsykologiska aspekter.

Med växelsvis boende avses enligt rapporten att barnet vistas ungefär lika mycket, och har ett varaktigt boende, hos båda föräldrarna. Barnet kan dock bara vara folkbokfört hos en förälder. Gränsen mellan utökat umgänge och växelsvis boende kan vara hårfin. Enligt det tidigare redovisade avgörandet av HD är det normalt fråga om umgänge och inte varaktigt boende när barnet vistas hos den ena föräldern endast en tredjedel av tiden. Det framhålls i rapporten att även om skillnaden i vistelsetider hos båda föräldrarna är mindre, bör bedömningen ofta bli densamma, om det inte finns faktorer som klart pekar i en annan riktning. Faktorer utöver vistelsetiden som kan få betydelse vid bedömningen är enligt rapporten var barnet är folkbokfört, hur barnets boende är ordnat, var barnet förvarar sina tillhörigheter och hur barnets försörjning fördelats mellan föräldrarna.

Under åren 1992–93 bodde fyra procent av separerade föräldrars barn i åldrarna 0–17 år växelsvis. Växelsvis boende var vanligare bland yngre barn än bland äldre och vanligare bland pojkar än flickor. Bland barn under ett år var växelsvis boende ovanligt. Det växelvisa boendet har ökat till att år 1998 gälla sex procent av alla barn till separerade föräldrar vilket svarar mot 1,5 procent av alla barn eller närmare 30 000 barn.

Barnets bästa skall utgöra utgångspunkten vid ställningstagandet till en fråga om växelsvis boende. Det framhålls i rapporten att daghem och skola är viktiga inslag i alla barns liv. Det anförs vidare:

Det är självklart att barn inte kan gå i två skolor. Barnen kan inte heller ha två daghem. Daghemsvistelsen är inte barnpassning, den är ett viktigt inslag i barnets uppväxtmiljö. Barn har svårare än vuxna att upprätthålla många relationer samtidigt. På daghemmet har barnet viktiga egna vuxen- och kamratkontakter. Gemensamma erfarenheter fördjupar kontakten, här som med föräldrarna. Att bara vara på plats varannan vecka, gör att man inte är riktigt med i det som händer på någondera stället.

Det framhålls i rapporten att det i dag fortfarande har betydelse var barnet blir folkbokfört. Föräldrarna kan inte helt styra detta själva. Ibland får folkbokföringen mycket stora konsekvenser, t.ex. i form av vilken skola barnet placeras i eller i form av vilka bidrag föräldrarna kan få. I rapporten framhålls vidare att de ekonomiska frågorna ofta spelar en stor roll. De bidrags- och avgiftssystem som vi har i dag behöver ses över. Det är önskvärt att ett bidragssystem

skapas som jämnar ut orättvisor och som möjliggör för föräldrar att få ekonomiskt stöd. Då kan andra aspekter än ekonomiska bli avgörande när besluten fattas.

Det sägs vidare i rapporten att det kan vara svårt att övergå från boende med en förälder till växelvis boende. Båda föräldrarna måste vara medvetna och tydliga när de diskuterar de ekonomiska konsekvenserna, hur man skall dela såväl bidrag som kostnader. Ekonomisk rådgivning kan behövas.

I rapporten anförts avslutningsvis följande:

Växelvis boende är ett sätt för föräldrar att gemensamt skapa en god uppväxtmiljö för barnet. Om goda förutsättningar finns är växelvis boende ett bra sätt att ge barnet möjlighet till en god och nära kontakt med båda sina föräldrar. Hur barnets boende skall lösas efter föräldrarnas separation är inte bara en praktisk fråga. Det handlar om barnets rätt och möjligheter att skapa sin egen tillvaro och egna relationer och om barnets rätt att finnas till för sin egen skull – inte bara utifrån föräldrarnas behov. Det kostar på för barn att bo växelvis, men under rätta förutsättningar kan det vara den bästa lösningen.

Överläkaren i barnpsykiatri Torgny Gustafsson har uttalat sig om bl.a. växelvis boende sett ur barnets perspektiv (Ds 1999:57 Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar). Torgny Gustafsson pekar på att det mycket lilla barnet, dvs. barn under tre års ålder, behöver ha en stabil situation vilket talar mot ett växelvis boende. Han uttalar vidare att barn under hela sin uppväxt är beroende av sin omgivning, av sina kamrater, sin igenkända miljö och sina invanda möjligheter. Växelvis boende bör förutsätta att föräldrarna anpassar sitt boende så att de bor nära varandra så att barnet kan behålla sin miljö. För skolbarn är det en förutsättning att barnet går i samma skola oberoende av om det bor hos mamma eller pappa. Han pekar vidare på att för tonåringen är kamratrelationerna av stor vikt. Ett växelvis boende som innebär byte av miljö är därför mer påfrestande för en tonåring.

De effekter ett växelvis boende kan få för barnet faller givetvis inom ramen för vad domstol respektive socialnämnd har att beakta då domstolen eller nämnden har att ta ställning till vad som är bäst för barnet.

2.7 Utövande av gemensam vårdnad

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken. Närmare regler om vårdnadsens utövande finns i 6 kap. 11–13 §§ föräldrabalken. Barnets vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

Har barnet två vårdnadshavare skall dessa utöva sina rättigheter och skyldigheter gentemot barnet tillsammans (6 kap. 13 § FB). Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ene vårdnadshavaren ensam när den andre till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i vårdnaden och beslutet inte kan skjutas upp utan olägenhet. Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid får dock inte fattas av den ene vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

Bestämmelserna i 6 kap. 13 § föräldrabalken skall inte tolkas så att båda föräldrarna, om ingen är direkt förhindrad, skulle behöva delta i alla de vardagliga avgöranden som måste träffas när det gäller vårdnaden om barnet. Det ligger i sakens natur att bestämmanderätten utövas av än den ene och än den andre föräldern, beroende på vilken av dem som för tillfället är till hands eller på hur föräldrarna har organiserat utövandet av vårdnaden.

Om inte föräldrarna bor tillsammans måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig träffa de flesta vardagliga besluten. Det kan gälla frågor om bl.a. barnets mat, kläder, sovtider och hur barnet skall tillbringa sin fritid m.m. Man kan utgå från att föräldrarna i dessa fall vanligtvis är överens om hur vårdnaden skall utövas och vem som skall fatta de nödvändiga besluten. Beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. frågor som rör barnets skolgång och bosättning, fattas emellertid av vårdnadshavarna gemensamt (prop. 1975/76:170 s. 178). Vårdnadstvistutredningen (SOU 1995:79 s. 85 f.) föreslog att det skulle införas en uttrycklig bestämmelse om att den vårdnadshavare som barnet bor tillsammans med får besluta ensam i de frågor som gäller den dagliga omsorgen. Inför de ändringar i 6 kap. föräldrabalken, som trädde i kraft den 1 oktober 1998, berörde regeringen frågan om vad som hör till den dagliga omsorgen men ansåg inte att det fanns

skäl att föreslå någon lagreglering i detta hänseende (prop. 1997/98:7 s. 53 f.). I propositionen anfördes bl.a. följande:

Om föräldrarna inte sammanbor måste den som har barnet hos sig till stor del ensam fatta de vardagliga besluten i fråga om vårdnaden. Det har inte framkommit att dessa fall i praktiken skulle vålla några sådana konflikter mellan föräldrarna att det funnits behov av en lagregel.--- Inte heller bör det komma i fråga att i lagen försöka precisera vad som hör till den dagliga omsorgen. En sådan bestämmelse torde lika ofta komma att skapa eller förstärka tvister som att lösa dem. Det kommande arbetet angående gemensam vårdnad för ogifta föräldrar kan ge anledning för regeringen att på nytt ta upp de frågor som nu har behandlats. I det sammanhanget kan det också finnas anledning att överväga om beslutanderätten för den förälder som barnet bor hos bör vidgas.

I departementspromemorian Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar (Ds 1999:57) redovisades dock den slutsatsen att nuvarande bestämmelser om vårdnadshavarens beslutanderätt i frågor om utövande av vårdnaden inte bör ändras. Huvudregeln bör enligt promemorian fortfarande vara att också särlevande vårdnadshavare skall utöva sina rättigheter och skyldigheter avseende vårdnaden gemensamt.

JO har i ett ärende behandlat frågan och efterlyst ett klagörande i frågan om vad som skall anses höra till den dagliga omsorgen. JO gjorde i det ärendet den bedömningen att frågan om var barnet skall gå i förskola i normalfallet bör kunna hänföras till den dagliga omsorgen men konstaterade att rättsläget inte var klart (JO:s beslut den 2 oktober 1998, dnr 2680-1997 och 2581-1997).

Ett annat ärende hos JO gällde placering i grundskola av ett barn som föräldrarna hade gemensam vårdnad om. Barnet var inför skolstarten inskrivet vid en skola. Sedan fadern hos vilken barnet var mantalskriven tagit kontakt med en annan skola placerades barnet i den skolan. Modern vände sig till skolan och uppgav att skolplaceringen var mot hennes vilja. Hon upplystes då om att barnen i kommunen placerades i den skola som ligger närmast folkbokföringsadressen.

JO erinrade i sitt beslut om att kommunen, enligt 4 kap. 6 § skollagen, är skyldig att vid utformningen av sin grundskoleverksamhet beakta vad som för eleverna är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt. Vid fördelningen av elever på olika skolor skall kommunen beakta vårdnadshavarens önskemål om att deras barn skall tas emot i en viss skola så långt det är möjligt utan att andra

elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosätts eller betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. JO framhöll att en skola alltid är skyldig att kontrollera vem som har vårdnaden om ett barn. Skolan måste också känna till och kunna belägga de förhållanden som motiverar att barnet skall tas emot i skolan. Det innebär bl.a. att skolan måste kontrollera uppgifterna i folkbokföringen om vem som är vårdnadshavare för barnet. (JO:s beslut den 15 februari 2001, dnr 3148-2000).

3 Folkbokföringsfrågor

De ändringar i föräldrabalken som successivt gjordes aktualiserade bl.a. frågan om hur en domstols beslut om barns boende skulle påverka barnets folkbokföring. Under remissförfarandet hade en remissinstans bl.a. pekat på de problem som skulle uppstå om folkbokföringsmyndigheterna inte godtog domstolens beslut eller föräldrarnas avtal om barnets boende. En annan remissinstans hade ifrågasatt om inte ett barn skulle kunna folkbokföras hos båda sina föräldrar (prop. 1997/98:7 s. 57).

3.1 Folkbokföringslagen

Bestämmelserna om folkbokföring finns i folkbokföringslagen (1991:481, FOL). Bestämmelserna utgår från att bosättningen skall bedömas på grundval av faktiska omständigheter. Exempelvis folkbokförs ett barn hos den förälder som barnet faktiskt bor tillsammans med, även om den andre föräldern är ensam vårdnadshavare. Ett beslut om boende eller ett av socialnämnden godkänt avtal om boende får därför inte någon avgörande betydelse vid beslut om barnets folkbokföring. Skattemyndigheten kan alltså, efter utredning av de faktiska förhållandena, göra den bedömningen att ett barn är bosatt på annan plats än där barnet enligt domstolens beslut eller föräldrarnas avtal skall bo (prop. 1997/98:7 s. 58).

Frågan om var en person skall vara folkbokförd bestäms enligt folkbokföringslagen utifrån följande omständigheter.

3.1.1 Dygnsviloregeln

En person skall folkbokföras på den fastighet och i den församling där han eller hon är att anse som *bosatt* (6 § folkbokföringslagen). En person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon *regelmässigt tillbringar sin dygnsvila* eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. En person skall anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet, där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden (7 § folkbokföringslagen).

3.1.2 Dubbel bosättning

Svårigheter att bestämma en persons folkbokföring kan uppkomma bl.a. om personen i fråga regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på flera fastigheter (s.k. *dubbel bosättning*), något som är vanligen förekommande för barn som står under föräldrarnas gemensamma vårdnad. Den som på så sätt kan anses bosatt på fler än en fastighet anses bosatt där han eller hon sammanlever med sin familj eller med hänsyn till övriga omständigheter får anses ha *sitt egentliga hemvist* (7 § FOL). Med familj avses här maka/make, sambo och hemmavarande barn, varvid med hemmavarande barn avses även barn över 18 år så länge de bor kvar hos föräldrar/förälder.

3.1.3 Folkbokföring för barn i familjehem m.m.

För barn som vårdas utom hemmet, exempelvis på grund av socialnämndens beslut om familjehemsplacering, uppkommer normalt inte dubbel bosättning. Även om barnet fortlöpande har kontakt med det egna hemmet torde dessa inte vara av sådan omfattning som krävs för dubbel bosättning. Vid folkbokföring av barn som vårdas enligt socialtjänstlagen (SoL) eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) aktualiseras i stället några andra undantag från dygnsviloregeln. Undantagen är reglerade i FOL och rör vistelser som är tillfälliga (8 §) eller äger rum på institution (10 §).

Om en person under en tid av högst sex månader regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på annan fastighet än där personen har sitt egentliga hemvist, anses det inte leda till ändrad bosättning. Det

krävs dock att tiden är bestämd i förväg. Personen skall också ha för avsikt att återvända efter tidens utgång. En vistelse som är bestämd att vara längre tid än sex månader medför normalt att folkbokföringen skall ändras. Skäl att vägra folkbokföra ett barn i familjehem kan således med stöd av 8 § FOL föreligga om vistelsen i familjehemmet är avsedd att understiga sex månader och avsikten är att barnet därefter skall återvända till sitt hem. Är så inte fallet bör barnet enligt huvudreglerna i FOL folkbokföras i familjehemmet. Det torde i de flesta fall vara lämpligast att ett barn som kan antas komma att vistas en längre tid i familjehem är folkbokfört i den kommun där barnet skall gå i skolan (prop. 1997/98:9 s. 90, se även RSV:s Handbok i Folkbokföring kap. 17 Flyttning) .

En vistelse anses inte heller leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av vård vid en institution för vård av unga eller missbrukare (10 § första stycket 5 FOL). När det gäller folkbokföring av barn som på ett eller annat sätt är föremål för samhällets ingripande råder viss osäkerhet om vilka typer av hem som skall anses vara institutioner i folkbokföringslagens mening. Vistelse på hem för särskild tillsyn (s.k. § 12-hem) skall dock inte leda till ändrad bosättning. I praxis har också ansetts att andra former av hem för vård eller boende är institutioner.

3.1.4 Dubbel bosättning för barn

FOL innehåller inte några särskilda bestämmelser som tar sikte på bedömningen av barns bosättning. Avgörande för bedömningen är, liksom för vuxna, var barnet regelmässigt vistas. Ett barn som därigenom kan anses vara bosatt på fler än en fastighet skall således anses vara bosatt där han eller hon sammanlever med sin familj eller med hänsyn till övriga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist.

När ett barn får dubbel bosättning genom att en förälder flyttar från den gemensamma bostaden har det förhållandet att barnet tillbringar en natt mer i veckan hos den förälder som flyttat inte ansetts medföra att barnets folkbokföring skall ändras. När båda föräldrarna flyttat från den ursprungliga gemensamma bostaden bör barnet anses bosatt där det tillbringar flest dygnsvilor. Om barnet, när båda föräldrarna flyttat från den gemensamma bostaden, vistas i lika stor omfattning hos båda sina föräldrar – exempelvis udda veckor hos modern och jämna veckor hos fadern – anses

barnet ha sitt egentliga hemvist där det med beaktande av objektiva omständigheter såsom skola, daghem, vistelse dagtid och ansvar för den vardagliga omvårdnaden, praktiska angelägenheter och fritidssysslor m.m. har störst anknytning (RSV Handbok i Folkbokföring).

Rätts- och utvecklingsenheten vid Skattemyndigheten i Göteborg (RUT) har utfärdat rekommendationer angående handläggningen av barns folkbokföring. Av dessa framgår bl.a. följande.

Det finns inga särskilda bestämmelser i FOL om var barn skall folkbokföras. Avgörande för bedömningen av var ett barn skall vara folkbokfört är dygnsviloregeln enligt 7 § FOL. Ett barn som regelbundet tillbringar sin dygnsvila hos den ena av sina föräldrar har enkel bosättning och skall då vara bosatt hos den föräldern. Ett barn som tillbringar sin dygnsvila växelvis hos båda föräldrarna i sådan omfattning att de har dubbel bosättning, skall bokföras hos den förälder där barnet med hänsyn till öriga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist. Som exempel på sådana omständigheter anges

- antalet dygnsvilor hos respektive förälder
- var skola och daghem finns
- var övriga syskon är folkbokförda
- barnets vistelse dagtid
- ansvar för praktiska angelägenheter
- fritidssysselsättningar och
- var kompisar finns.

I rekommendationerna anförs vidare: Sammantaget får anses gälla att ett barn som har dubbel bosättning har sitt egentliga hemvist där det tillbringar flest nätter. Så länge en förälder bor kvar på ursprungsfastigheten och barnet endast tillbringar en natt mer i veckan hos den förälder som flyttat från ursprungsfastigheten leder detta inte till ändrad bosättning för barnet. För att det skall vara fråga om ändrad bosättning måste det visas att en verklig förändring av de faktiska förhållandena har ägt rum. En helhetsbedömning av relevanta omständigheter bör göras vari ingår att bedöma om tyngdpunkten för barnets vistelse har övergått till den andre föräldern.

När båda föräldrarna flyttat från ursprungsfastigheten måste en ny bedömning av var barnet tillbringar flest nätter ske. Barnet skall då folkbokföras där det tillbringar flest nätter. Tillbringar barnet

lika många nätter hos vardera föräldern får en bedömning av övriga omständigheter visa var barnet har sitt egentliga hemvist och därmed var det skall vara folkbokfört. Går det vid en sådan bedömning inte att fastställa var barnet har sitt egentliga hemvist kan den s.k. tröghetsregeln tillämpas. Denna regel innebär att barnet folkbokförs hos den förälder som barnet senast har varit folkbokfört tillsammans med.

Följande exempel lämnas:

- Ett barn skall efter föräldrarnas skilsmässa bo hos sin pappa och sova där alla nätter i månaden utom fyra då han sover hos mamman. Folkbokföring hos pappan.
- Ett barn skall efter föräldrarnas separation bo lika många nätter hos vardera föräldern. Mamman bor kvar i ursprungsfastigheten. Barnet skall vara folkbokfört hos sin mamma.
- Ett barn skall efter föräldrarnas separation tillbringa tre nätter i veckan hos sin pappa på ursprungsfastigheten och fyra nätter i veckan hos sin mamma på hennes nya fastighet. Barnet skall vara folkbokfört hos sin pappa.
- Ett barn skall efter föräldrarnas skilsmässa tillbringa två nätter i veckan hos sin mamma på ursprungsfastigheten och fem nätter i veckan hos pappan på hans nya fastighet. Barnet skall vara folkbokfört hos sin pappa.
- Ett barn skall efter föräldrarnas skilsmässa tillbringa elva nätter i månaden hos sin pappa på ursprungsfastigheten och nitton nätter i månaden hos sin mamma på hennes nya fastighet. Mamman har huvudansvaret för barnet och sköter alla kontakter med skolan och sjukvården. Det är nästan alltid hon som stannar hemma från arbetet när barnet är sjukt. Barnet skall vara folkbokfört hos sin mamma.
- Ett barn skall efter föräldrarnas skilsmässa bo lika många nätter hos vardera föräldern. Ingen av föräldrarna bor kvar i ursprungsfastigheten. Barnet går i skola på den ort där pappan bor. Barnet har även sina flesta kompisar på denna ort. Barnet skall vara folkbokfört hos sin pappa.
- Ett barn skall efter föräldrarnas separation bo lika många nätter hos vardera föräldern. Ingen av föräldrarna bor kvar i ursprungsfastigheten. Mamman flyttade sist från ursprungsfastigheten. Föräldrarna bor nära varandra och barnet har lika lång

väg till skolan från båda. Barnet har en syster som är folkbokförd hos pappan och en bror som är folkbokförd hos mamman. Barnet skall vara folkbokfört hos mamman.

3.1.5 Folkbokföring vid gemensam vårdnad – några rättsfall

1. *Ett barns folkbokföring har inte ansetts böra ändras från moderns fastighet (ursprungsfastigheten) till faderns nya adress, oaktat barnet tillbringar en natt mer i veckan där (Kammarrättens i Stockholm dom den 12 februari 1996 i mål nr 7113-1995).*

Föräldrar begärde i samförstånd att folkbokföringen för deras dotter skulle ändras. Bakgrunden var följande. Föräldrarna separerade och fadern flyttade från den gemensamma bostaden till en ny bostad, där dottern skulle bo fyra dagar i veckan. Fadern skulle ha det största praktiska ansvaret och föräldrarna ansåg det därför ändamålsenligt att dottern var folkbokförd hos honom. Hos modern var tre barn i tidigare äktenskap bosatta och hos fadern träffade dottern regelbundet faderns dotter i ett tidigare äktenskap.

Skattemyndigheten, vars beslut inte ändrades av länsrätten, fann att dotterns bosättning hos modern inte upphört och fann med stöd av 7 § folkbokföringslagen att dottern även fortsättningsvis skulle vara bosatt hos modern.

Kammarrätten avslog överklagandet under hänvisning till att vad som framkommit i målet inte visat att det förelåg tillräckliga skäl att ändra folkbokföringen.

2. *Ett barn som tillbringade tio nätter i månaden hos fadern och resten hos modern har ansetts ha större anknytning till moderns fastighet än till faderns. Att barnet hade ett syskon som var folkbokfört hos fadern ändrade inte den bedömningen (Kammarrättens i Stockholm dom den 7 juni 1999 i mål nr 8649-1998).*

Två makar, som levde åtskilda, hade gemensam vårdnad om dottern Sandra. Sandra var vid tiden för föräldrarnas separation folkbokförd på faderns adress. Sandra anmälde flyttning tillsammans med modern till moderns nya bostad. Sandra tillbringade tio dagar i månaden hos fadern och övrig tid hos modern. Sandras syster var bosatt hos fadern.

Skattemyndigheten fann att Sandra hade tillgång till bostad hos båda sina föräldrar. Sandra var tillsammans med sin far och syster

folkbokförd på faderns adress. Skattemyndigheten ansåg att den bostaden utgjorde hennes egentliga hemvist och ändrade inte folkbokföringen.

Länsrätten fann att Sandra i samband med att föräldrarna flyttade isär kommit att tillbringa dygnsvilan på sådant sätt att hon enligt 7 § andra stycket folkbokföringslagen kunde anses ha två bostäder (dubbel bosättning). Vid dubbel bosättning skall en person anses bosatt på den fastighet där han sammanlever med sin familj eller med hänsyn till övriga omständigheter anses ha sitt egentliga hemvist. Sandra sammanlevde med sin familj i båda bostäderna, varför frågan om var hon skall vara folkbokförd skulle besvaras med hänsyn till övriga omständigheter. Länsrätten beaktade därvid följande. Efter föräldrarnas separation tillbringade Sandra två tredjedelar av sin tid i moderns bostad. Denna omständighet talade för att hon skulle ha sitt egentliga hemvist hos modern, vilket även vårdnadshavarna ansåg. Häremot talade de omständigheterna att hon övrig tid vistades hos fadern tillsammans med sin syster, att syskonen hade gemensam barntillsyn och att de båda bostäderna låg nära varandra. Länsrätten fann att Sandra alltså fick anses ha sitt egentliga hemvist hos fadern.

Sandra överklagade. Skattemyndigheten bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. För hemmavarande barn, som bor växelvis hos sina föräldrar, är syskon att uppfatta som barnets familj vid bedömningen av det egentliga hemvistet. I vart fall måste syskon vara den omständighet som vid dubbel bosättning bör få väga tyngst. Efter en separation bör en syskonskara normalt vara folkbokförd tillsammans så länge som den dubbla bosättningen består. I det föreliggande ärendet hade de två syskonen alltid varit folkbokförda tillsammans. Detta förhållande skall inte upphöra till följd av att Sandra och eventuellt även system efter moderns flyttning fått ytterligare en bosättning.

Kammarrätten konstaterade inledningsvis att Sandra med hänsyn till den tid hon vistades hos fadern fick anses ha dubbel bosättning. Vid detta förhållande skulle folkbokföring ske på den fastighet där Sandra med hänsyn till omständigheterna hade den största anknytningen. Med hänsyn till att Sandra tillbringade övervägande delen av sin tid hos modern fann kammarrätten att Sandra skulle anses ha större anknytning till moderns bostad än till faderns. Det förhållandet att Sandras syster var folkbokförd hos fadern ändrade inte den bedömningen. Sandra skulle således folkbokföras hos modern.

3. Föräldrarnas önskemål har inte ensamt ansetts utgöra skäl för ändring av barnets folkbokföring (RÅ 1997 ref. 8)

Frågan om folkbokföring vid gemensam vårdnad har prövats av Regeringsrätten. Omständigheterna var följande. Makar hade efter äktenskapsskillnad gemensam vårdnad om sonen Daniel. Daniel – och hans syster – vistades varannan vecka hos fadern och varannan vecka hos modern. Föräldrarna bodde på c:a tio minuters gångväg från varandra. Sonens skola låg mittemellan föräldrarnas hem. Föräldrarna anmälde till skattemyndigheten att Daniel viss dag skulle flytta från den fastighet där modern var bosatt till den fastighet där fadern var bosatt. Som skäl anfördes bl.a. att fadern, då han inte hade något barn som var folkbokfört hos honom gick han miste om bostadsbidrag. Vid rättslig prövning hade skäl för ändrad folkbokföring inte ansetts föreliga. Regeringsrätten tog upp målet till prövning.

Den fråga som förelåg i målet gällde således om Daniel i enlighet med föräldrarnas anmälan skulle folkbokföras på den fastighet där fadern var bosatt.

Regeringsrätten erinrade inledningsvis om folkbokföringens syfte och anförde bl.a. Folkbokföringen skall tillgodose samhällets behov av basuppgifter om en persons identitet, familj, bosättning m.m. och måste därför innehålla korrekta och aktuella uppgifter. Till folkbokföringen har knutits rättsverkningar i olika hänseenden, bl.a. såvitt gäller samhälleliga rättigheter och skyldigheter, vilket ställer krav på stabilitet och substans i systemet. I linje med det sagda ligger att folkbokföringen skall grundas på en officialprövning, vid vilken den enskildes uppfattning om var han skall anses bosatt visserligen kan beaktas som en omständighet bland flera men där hans egna önskemål inte har någon självständig eller avgörande betydelse.

Regeringsrätten konstaterade att Daniel tillbringade sin dygnsvila på sådant sätt att kravet på regelmässighet har varit uppfyllt beträffande båda de aktuella fastigheterna. Han har alltså haft dubbel bosättning. Daniel kunde inte anses ha större anknytning till den ena eller den andra fastigheten. Av handlingarna framgick vidare att vårdnadshavarnas anmälan om flyttning inte föranletts av någon inträffad eller nära förestående ändring i de förhållanden som var av intresse för bedömningen av anknytningsfrågan. Under angivna omständigheter fann Regeringsrätten att – oavsett vård-

nadshavarnas önskemål – någon ändring av Daniels bosättning inte skulle ske.

3.1.6 Vårdnadshavaren disponerar inte över barnets folkbokföring

Det är alltid de faktiska omständigheterna som är avgörande för var ett barn skall folkbokföras. Ett av socialnämnden godkänt avtal eller domstols beslut om barnets boende saknar i princip betydelse för bedömningen. Skattemyndigheten kan efter utredning av de faktiska förhållandena göra den bedömningen att barnet skall anses bosatt på annan plats än där det enligt föräldrarnas avtal skall bo. Avgörande för bedömningen är var barnet regelmässigt vistas. Ett barns folkbokföring kan således inte heller ändras enbart på den grunden att vårdnadshavarna gemensamt önskar det. Samtidigt är det viktigt att reglerna inte är så konstruerade eller tillämpas så att de förhindrar eller försvårar att barns boende ordnas på det sätt som är bäst för barnet. Folkbokföringen kan ju få betydelse i olika avseenden, bl.a. för frågan om vem av föräldrarna som vid gemensam vårdnad skall uppbära det särskilda bostadsbidraget och, i vissa kommuner, även för frågan om var barnet skall få daghemsplats.

För ett barn som står under gemensam vårdnad gäller rätten och skyldigheten att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter vårdnadshavarna gemensamt. Det ankommer på barns vårdnadshavare att anmäla flyttning för barn under 18 år till skattemyndigheten (30 § folkbokföringslagen och 6 kap. 11 § föräldrabalken). Har föräldrarna gemensam vårdnad skall de i princip göra flyttningsanmälan gemensamt (6 kap. 13 § föräldrabalken). Om vårdnadshavarna samstämigt uppger att barnets faktiska boendeförhållanden ändrats torde detta kunna godtas om det inte föreligger andra omständigheter som talar mot att uppgiften är riktig. Skattemyndighetens bedömning om var barnet skall vara folkbokfört bör således normalt grunda sig på föräldrarnas uppgifter om barnets boende.

Enligt 30 § FOL har den som fyllt 16 år rätt att själv anmäla flyttning. Det innebär att för ett barn som fyllt 16 år finns det två sätt att anmäla flyttning. Antingen kan barnets vårdnadshavare anmäla flyttning eller också anmäler barnet själv sin flyttning. I båda fallen föreligger en formellt riktig anmälan. Det är således inte nödvändigt att barnets vårdnadshavare skriver under en flyttnings-

anmälan som lämnas av barnet själv. Om ett barn som fyllt 16 år flyttar tillsammans med den ena vårdnadshavaren och dessa båda har skrivit under flyttningsanmälan bör skattekontoret se det så att barnet skriver under sin egen flyttning och vårdnadshavaren sin. Någon komplettering av flyttningsanmälan med den andre vårdnadshavarens underskrift behövs inte.

Har skattekontoret en formellt riktig flyttningsanmälan i enlighet med som har sagts nu är det enligt RUT:s mening inte nödvändigt att utreda om barnet verkligen skall folkbokföras i enlighet med anmälan. Om skattekontoret misstänker att ett barn mellan 16 och 18 endast flyttar p.g.a. skolgång kan det vara anledning att utreda flyttningen, se 11 § FOL.

Skattemyndigheten kan självmant ta upp frågan om folkbokföring. Kan vårdnadshavarna inte komma överens får vardera föräldern förse skattemyndigheten med den information som från hans eller hennes synpunkt kan vara relevant för bedömningen

3.1.7 Överklagande

Talan mot skattemyndighetens beslut i fråga om folkbokföring får överklagas till länsrätten som första instans. Beslutet får överklagas endast av vårdnadshavarna gemensamt.

4 Konsekvenser av folkbokföringen

Folkbokföringen har betydelse i olika avseenden. Till folkbokföringen är knutna rättsverkningar bl.a. vad gäller vissa i lag för den enskilde fastlagda rättigheter. I den följande framställningen skall folkbokföringens betydelse för barnomsorg, skola och skolskjuts närmare beskrivas.

4.1 Barnomsorgen

Pedagogisk verksamhet och tillsyn för barn bedrevs i ett inledande skede i barnstugor. Med barnstugor avsågs enligt den då gällande barnvårdslagen (1969:97) barnvårdsanstalter vilka regelbundet tog emot barn för en begränsad del av dygnet, såsom lekstugor, daghem och fritidshem.

Genom lagen om förskoleverksamhet infördes en allmän förskola för alla sexåringar. Genom den lagen infördes även bestämmelser om särskilda insatser för förskolebarn med olika former av funktionshinder samt bestämmelser om utbyggnadsplanering för daghem. Begreppet förskola infördes som gemensam benämning på daghem och deltidsgrupp.

Skyldigheten att bedriva förskoleverksamhet ålåg dels kommunen och dels landstinget. Kommunens barnavård omfattade då liksom nu de barn som vistades i kommunen. Vistelsens längd saknade därvid i princip betydelse. När det gällde kommunens skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet ställdes dock enligt lagen det kravet att vistelsen i kommunen inte var av rent tillfällig natur. Kommunens skyldighet skulle omfatta barn som var kyrkobokförda i kommunen eller som stadigvarande vistades där. Med uttrycket stadigvarande avsågs enligt förarbetena en vistelse som var avsedd att vara minst två månader (prop. 1973:136 s. 94). Viss betydelse borde även tillmätas avsikten med barnets vistelse. Var avsikten att barnet skulle stanna längre tid i kommunen skulle vistelsen redan från början anses stadigvarande. En jämförelse gjordes med reglerna 43 § i den då gällande skollagen (1962:319). Så detaljerade regler som angavs där ansågs emellertid inte behövliga. Enligt vad som angavs i propositionen (a. prop.s. 94) kunde emellertid de angivna bestämmelserna, som huvudsakligen svarar mot dem som gäller i dag, ge kommunerna en viss vägledning.

I förarbetena till förskolelagen angavs vidare att undantagsvis kunde två kommuner vara skyldiga att erbjuda förskoleplats för samma barn. Regelmässigt torde dock barnet komma att utnyttja förskoleplatsen i vistelsekommunen. I enstaka fall torde föräldrar komma att begära att barnet bereds plats i förskola i annan kommun än den som omfattades av huvudregeln. Om särskilda skäl förelåg borde en sådan begäran bifallas (prop. 1973:136 s. 95).

År 1977 ersattes förskolelagen av lagen om barnomsorg. Barnomsorgen blev en lagfäst kommunal uppgift med skyldighet för kommunerna att svara för en planmässig utbyggnad. Barnomsorgen omfattade enligt lagen både barn i förskoleåldern och de yngre skolbarnen. Den skulle innefatta daghem, deltidsförskola, familjedaghem och fritidshem.

Kommunens skyldighet att bedriva förskole- och fritidshemsverksamhet skulle avse de barn som var kyrkobokförda i kommunen eller som stadigvarande vistades där. Några nya uttalanden om innebörden av kommunens ansvar gjordes inte (prop. 1975/76:92).

Vid socialtjänstlagens tillkomst ansågs det ändamålsenligt att mot bakgrund av den viktiga roll som förskole- och fritidsverksamheten hade inom den sociala sektorn föga in barnomsorgslagen i socialtjänstlagen (prop. 1979/80:1, del A s. 532). De centrala bestämmelserna fördes med oförändrat innehåll och med i huvudsak oförändrad form över till 12–16 §§ socialtjänstlagen medan de ytterligare föreskrifter om förskole- och fritidshemsverksamhetens organisation togs in i en särskild barnomsorgsförordning. Dock bestämdes nu kommunens ansvar så att det skulle omfatta de barn som stadigvarande vistades i kommunen. Anknypningen till folkbokföringen föll således bort. Någon saklig förändring mot vad tidigare gällt var inte åsyftad.

Med verkan från den 1 januari 1998 har bestämmelserna om förskoleverksamhet och skolbarnomsorg i socialtjänstlagen förts in under ett nytt kapitel, 2 a kap. i skollagen. Den sexårsverksamhet som enligt 15 § socialtjänstlagen bedrivits inom ramen för förskolan bildar en egen skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom under benämningen förskoleklass. Bestämmelserna om förskoleklass fördes in under ett nytt kapitel, 2 b kap. skollagen.

Vad gäller kommunens ansvar för verksamhet som nu sagts skedde ingen ändring i sak, Enligt 2 a kap. 1 § skall varje kommun svara för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Samma ansvar gäller för förskoleklass enligt 2 b kap. skollagen (prop. 1997/98:6).

Ett barns växelvisa boende aktualiserar emellertid allt oftare frågan om inte barnet, då föräldrarna bor i olika kommuner, skall ha rätt till barnomsorg i båda kommunerna. Som anmärkts ovan har den situationen förutsetts i förarbetena till lagstiftningen. Omständigheterna kan således vara följande. Den förälder som barnet är folkbokförd hos bor i A kommun. Barnet bor där varannan vecka. Den andre föräldern, hos vilken barnet vistas under övrig tid, bor i B kommun. Barnet har plats på förskola i A kommun. Föräldern i B kommun saknar bil och kan inte lämna och hämta barnet de veckor barnet bor hos honom. Den enda möjligheten för den föräldern att ha barnet hos sig varannan vecka är att barnomsorg ordnas i hemområdet dessa veckor. Det kan i en sådan situation vara den för barnet bästa lösningen att barnomsorg ordnas i båda kommunerna. Samtidigt måste emellertid beaktas att byte av

daghemspersonal, kamrater och miljö varje vecka kan innebära en stor påfrestning för barnet.

4.2 Skolan

I föregående avsnitt har frågan om kommunens ansvar för grundskolan enligt den dåvarande skollagen (1962:319) berörts. År 1986 trädde en ny skollag i kraft. Den var resultatet av en huvudsakligen författningsteknisk och språklig översyn av den tidigare lagen. Översynen hade därjämte omfattat enstaka sakfrågor som hade aktualiserats genom utredningsförslag eller på annat sätt (prop. 1985/86:10). Skollagen har därefter ändrats i flera hänseenden.

4.2.1 Hemkommunen är skyldig att sörja för grundskoleutbildningen

Enligt 4 kap. 5 § första stycket slås fast den grundläggande skyldigheten att sörja för grundskoleutbildning för alla som enligt reglerna i 3 kap. 1 § har rätt till sådan. Denna skyldighet åvilar hemkommunen. Hemkommun är för den som är bosatt i landet den kommun i vilken han är folkbokförd. För den som inte är folkbokförd i landet avses med hemkommun den kommun i vilken han stadigvarande vistas eller, om han saknar stadigvarande vistelseort, den kommun i vilken han för tillfället uppehåller sig (1 kap. 15 § skollagen),

4.2.2 Samarbetsavtal mellan kommuner

Kommunerna är normalt skyldiga att själva anordna denna grundskoleutbildning. Om det föreligger särskilda skäl får emellertid en kommun besluta att någon eller några elever i stället skall tas emot i en annan kommuns grundskola. Ett sådant beslut förutsätter att kommunerna har träffat ett samarbetsavtal om saken. Så kan t.ex. det förhållandet att eleven i fråga får kortare skolresor utgöra ett sådant särskilt skäl som behövs för att ett undantag skall få göras från huvudregeln (prop. 1990/91:115 s. 72 f.).

4.2.3 Val av skola i hemkommunen

Enligt 4 kap. 5 § skollagen gäller att hemkommunen (folkbokföringskommunen) skall sörja för att utbildning kommer till stånd för var och en som enligt lagen har rätt att gå i grundskolan. Varje kommun är därvid skyldig att vid utformningen av sin grundskoleverksamhet beakta vad som för eleverna är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt. När grundskoleleverna skall fördelas på olika skolor i hemkommunen skall utgångspunkten således vara att eleverna placeras så att de får så kort skolväg som möjligt. Huvudregeln för placeringen är att platserna i en grundskola skall förbehållas de elever för vilka skolan är den som ligger närmast deras hem. Skulle skolan inte räcka till för alla dem som har den som sin närmaste skola måste man finna den därefter bästa samlade lösningen med hänsyn till berörda elevers skolväg.

Även om de flesta vill gå i den skola som ger dem den kortaste skolvägen kan det finnas elever som vill gå i någon annan skola. Skälen för detta kan variera. Det kan t.ex. röra sig om att syskon eller kamrater går i en annan skola, att den ena eller båda föräldrarnas arbetsplats är så belägen att skolresorna kan ordnas bättre om barnet går i en viss skola, att möjligheterna att ordna en tillfredsställande omsorg efter skoldagens slut kan vara större, osv.

Sådana enskilda önskemål skall beaktas av kommunen när den fördelar barnen mellan olika skolor. Det får emellertid inte leda till att någon annan elev som annars enligt huvudprincipen skulle ha tagits emot i den skolan drabbas av en allvarlig försämring beträffande sin skolväg (4 kap. 6 § skollagen, prop. 1990/91:115 s. 59).

Kommunen kan vidare bortse från sådana önskemål som är förenade med väsentliga praktiska eller ekonomiska svårigheter. Någon precisering av hur dessa svårigheter skall vara beskaffade har inte gjorts. Det får ankomma på den berörda kommunen att pröva detta från situation till situation.

De elever som behöver särskilt stöd av något slag skall ges det stödet i den skola som de har närmast till. Skulle detta inte vara möjligt skall de placeras på den skola i kommunen som har sådana resurser och ligger närmast deras bostad. Det är viktigt att sådana beslut fattas i samförstånd med elevens vårdnadshavare. Eftersom det är kommunens skyldighet att ge särskilt stöd till alla elever som behöver det, måste kommunen ytterst ha möjlighet att även mot vårdnadshavarens vilja placera eleven i en skola där sådant stöd kan lämnas (prop. 1990/91:115 s. 60).

4.2.4 Val av skola i annan kommun

Särskilda skäl föreligger

En kommun är skyldig att i viss omfattning i sin grundskola ta emot även andra elever än de som hör hemma i kommunen. Det gäller elever som med hänsyn till sina personliga förhållanden kan ha särskilda skäl att få gå i en annan kommuns grundskola. Till sådana särskilda skäl räknas bl.a. mobbning och andra allvarliga konfliktsituationer. I förarbetena nämns särskilt den situationen att barnet vistas lika mycket i två kommuner. Föräldrarna kanske efter skilsmässa har gemensam vårdnad om barnet och låter barnet bo växelvis hos båda. Om barnet är folkbokfört i den ena kommunen kan det enligt vad som uttalades i förarbetena normalt inte ha "särskilda skäl" att få gå i den andra kommunens grundskola (prop. 1985/86:10 s. 99 f.). Den mottagande kommunen avgör om det finns särskilda skäl eller inte. Ett beslut att inte ta emot elev får överklagas.

En kommun, som i enlighet med vad nu har sagts tar emot en elev, har rätt till ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun (4 kap. 8 § skollagen).

Val av skola i annat fall

Men även elever som inte vill eller kan åberopa särskilda skäl har möjlighet att fullgöra skolgången i en annan kommun än hemkommunen. Det är ett begränsat antal elever som kommer i fråga för en andrahandsintagning som har sagts nu. De allra flesta fall, t.ex. när en elev bor nära kommungränsen, löses genom samverkan mellan kommunerna. Men rätten att välja kan vara viktig för de elever som t.ex. kommit på kant med sin lärare eller av något annat skäl önskar byta skola. Då grundskolan är en obligatorisk skolform har det ansetts rimligt att obligatoriet kopplas till en ökad frihet för elever och hem att välja skola (prop. 1992/93:230 s. 60).

Om vårdnadshavaren begär det får således annan kommun än hemkommunen ta emot eleven i sin grundskola. Någon skyldighet för kommunen att ta emot eleven finns inte. I fall som nu sagts har kommunen rätt till ersättning för elevens utbildning från elevens hemkommun (4 kap. 8 a § skollagen).

Slutligen bör nämnas att enligt 4 kap. 9 § skollagen har en elev som har tagits emot i en kommuns grundskola ett visst läsår rätt att

gå kvar hela läsåret, även om de förhållanden som låg till grund för beslutet ändras under läsårets gång. Om det för eleven endast återstår en årskurs har eleven enligt samma bestämmelse också rätt att gå kvar sista årskursen.

4.3 Skolskjutsen

4.3.1 Rätten till skolskjuts för elev i en av kommunen anvisad skola

Enligt 4 kap. 7 § skollagen är hemkommunen skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, fysiskt handikapp hos en elev eller någon annan särskild omständighet. Huvudmannen har ett i princip fullständigt kostnadsansvar för elever i grundskolan. Eleverna skall inte vara skyldiga att betala för utbildning som de genom skolplikten är skyldiga att genomgå. Då skolskjutsen beror på skolgången skall någon avgift för denna inte tas ut. Vad nu sagts gäller i första hand skolskjuts till den skola som anvisas av kommunen.

Frågan om rätt till skolskjuts inom kommunen vid växelvis boende har prövats av Kammarrätten i Sundsvall (dom den 18 februari 2000 i mål nr 3451-1999). Omständigheterna var följande. Enligt de i målet aktuella reglerna för erhållande av skolskjuts i kommunen gällde som huvudregel att elev i grundskolans årskurs 1–3 erhöll skolskjuts om skolvägen var minst 2 km, varvid avståndsbedömningen skulle utgå från elevens folkbokföringsadress, något som skulle gälla även elever med dubbla bostadsadresser. Oberoende härav kunde emellertid skolskjuts medges efter prövning på grund av bl.a. medicinska skäl.

En elev J, som av medicinska skäl inte själv kunde åka buss, var folkbokförd hos sin mamma, men vistades varannan vecka hos sin far som bodde i samma kommun som modern. Skolstyrelsen hade avslagit en begäran om skolskjuts till faderns adress under hänvisning att J inte var folkbokförd där.

Den fråga som efter överklagande av beslutet således förelåg i kammarrätten avsåg om skolstyrelsens beslut att vägra J skolskjuts varannan vecka när han bodde hos sin far stred mot 4 kap. 7 § skollagen. Kammarrätten konstaterade att skollagen lämnade visst utrymme åt kommunen att bedöma när behov av skolskjuts skall

anses föreligga. Den av kommunen antagna huvudregeln om visst minsta avstånd från bostad till skola, därvid avståndsberäkningen utgår från elevens folkbokföringsadress, utgjorde i detta hänseende ett sätt att nå en allmän avgränsning, som kunde antas fånga in huvuddelen av alla de fall där det fanns ett behov av skolskjuts. Ett sådant behov kunde emellertid föreligga även av annan anledning än i enlighet med en bedömning utifrån nämnda huvudregel. Kammarrätten erinrade härvid om att enligt skollagen skall beaktas trafikförhållandena, fysiskt handikapp hos elev eller någon annan särskild omständighet. Lagens uppräkningsvisar att i det aktuella fallet får göras en individuell prövning av vilka möjligheter den enskilde elev som söker skolskjuts har att i annan ordning komma till skolan. Vid en sådan prövning borde enligt kammarrätten hänsyn tas till bl.a. elevens förutsättningar att färdas med allmänna färdmedel och hans situation över huvud taget när det gällde möjligheterna att komma till skolan. Vid denna individuella bedömning kunde inte i ett fall som det föreliggande – då eleven vistades varannan vecka hos fadern och varannan vecka hos modern och dessutom inte själv kunde åka buss eller annars i annan ordning komma till skolan – till grund för avslag på ansökan om skolskjuts läggas det förhållandet att eleven inte var folkbokförd även på faderns adress inom kommunen. Kammarrätten fann att skolstyrelsens beslut stred mot skollagen och upphävde beslutet.

Kammarrättens dom visar att en kommun inte kan begränsa rätten till skolskjuts till att endast gälla färd till och från elevens folkbokföringsadress. Bestämmelserna i skollagen förutsätter att det görs en bedömning från fall till fall, varvid de i 4 kap. 7 § skollagen redovisade förhållandena – färdvägens längd, trafikförhållandena etc. – skall styra bedömningen.

4.3.2 Vid val av annan skola än anvisad bortfaller rätten till skolskjuts

Som framgår av avsnitt 4.2.3 skall önskemål i fråga om vilken skola barnet skall gå i tillgodoses så långt det är möjligt (4 kap.6 § tredje stycket skollagen). Kommunen har därvid inte ansetts ha skyldighet att sörja för att kostnadsfri skolskjuts anordnas för en elev som har valt en annan skola än den som eleven normalt skulle ha placerats i (4 kap. 7 § tredje stycket 1 skollagen).

4.3.3 Rätten till skolskjuts för elev som tagits emot i annan kommun än hemkommunen

Enligt vad angetts ovan under 4.2.4 skall en kommun i sin grundskola även ta emot en elev som inte hör hemma i kommunen, om eleven har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola. En kommun som på grund av denna skyldighet tar emot en elev har rätt till ersättning för sina kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun. Hemkommunens skyldigheter att anordna skolskjuts gäller inte för dessa elever (4 kap. 7 § tredje stycket 2 skollagen). För dessa elever skall den mottagande kommunen sörja för kostnadsfri skolskjuts inom den kommunen under samma förutsättningar som gäller för de elever som hör hemma i kommunen. Kostnaden härför ingår i de utbildningskostnader som den mottagande kommunen har rätt till från elevens hemkommun. Den begränsningen av kommunens skolskjutsskyldighet som enligt vad ovan anförts under 4.3.2 gäller gentemot de elever som hör hemma i kommunen, gäller även för de elever som har tagits emot med stöd av 4 kap. 8 § skollagen och som inom den kommunen fått välja skola (prop. 1992/93:14 s. 7).

Enligt 4 kap. 8 a § skollagen har en kommun rätt att efter önskemål av vårdnadshavare i andra fall än som avses i 5 § tredje stycket och 8 § i sin grundskola ta emot en elev från en annan kommun. För dessa elever har varken hemkommunen eller den anordnande kommunen någon skyldighet att anordna skolskjuts.

5 Avslutande synpunkter

5.1 Inledning

Insikten om hur viktigt det är för ett barn att ha en nära och god kontakt med båda sina föräldrar har, som redovisningen över den familjerättsliga lagstiftningen visat, lett till att förutsättningarna för gemensam vårdnad successivt vidgats. Därmed har det blivit allt vanligare att barnen bor växelvis hos sina föräldrar. Det ligger i sakens natur att annan lagstiftning, som berör föräldrars och barns förhållanden, måste anpassas så att de möjligheter till gemensam vårdnad med växelvis boende för barnen som föräldrabalken anvisar inte begränsas eller försvåras. En sådan anpassning pågår. Den 1 juli 2001 trädde ändringar i lagen om underhållsstöd i kraft. Genom dessa har envar av föräldrarna vid växelvis boende tillagts rätt till

halvt underhållsstöd per barn och månad (prop. 1999/2000:118). Riksförsäkringsverket har vidare i en rapport analyserat barnbidraget och konstaterat att synen på barnbidragen behöver moderniseras. I de fall barn bor växelvis hos sina föräldrar talar mycket för att huvudregeln bör vara att det månatliga bidraget delas (Riksförsäkringsverket analyserar 2000:3). På motsvarande sätt bör skollagens bestämmelser om barnomsorg, grundskola och skolskjuts utformas så att de svarar mot den syn på barnets bästa som kommer till uttryck i föräldrabalken.

5.2 Barnomsorgen – förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och förskoleklass

Som framgår av redovisningen under avsnitt 4.1 ålåg det kommunen enligt den lydelse bestämmelsen hade enligt barnomsorgslagen att sörja för barnomsorgen för den som var folkbokförd i kommunen eller som stadigvarande vistades där. Då bestämmelserna om skolbarnomsorg fördes över till socialtjänstlagen bortföll kravet på folkbokföring. Någon saklig ändring var inte åsyftad. En återgång till bestämmelsen i dess tidigare lydelse bör ske i syfte att klart markera att det är folkbokföringen som i första hand utgör grund för kommunens skyldighet att anordna barnomsorg.

Genom att folkbokföringen på så sätt kommer att utgöra en förutsättning för kommunens skyldigheter nås en anslutning till bestämmelserna i skollagen.

Den nuvarande anknytningen till stadigvarande vistelse bör samtidigt bibehållas. Med stadigvarande vistelse skall därvid förstås såväl det fall då barnet vistas i kommunen i avvaktan på folkbokföring där som det fall då barnet annars, utan att vara folkbokfört i kommunen, har sin bosättning där (jfr vad ovan har sagts om dubbel bosättning under avsnitt 3.1.4).

Med en sådan bestämning kommer kommunens skyldighet att anordna barnomsorg inte bara att avse de barn som är folkbokförda i kommunen utan även de barn som, utan att vara folkbokförda där, vid växelvis boende vistas hos en förälder i kommunen.

Det anförda innebär att barn som vid växelvis boende vistas i olika kommuner skall kunna få barnomsorg i båda kommunerna. Starka invändningar kan i och för sig riktats mot att låta ett barn på så sätt omfattas av barnomsorg i två olika kommuner. Det kan emellertid inte bortses från att situationer kan uppkomma då

hänsynen till barnets bästa kräver en sådan lösning som den nu anvisade.

5.3 Grundskolan

Det råder en samstämmig uppfattning om att det inte kan anses vara förenligt med ett barns bästa att barnet vid växelvis boende får gå i tvåolika grundskolor. Barnets eller den unges behov av en fast anknytning till en skola och till lärarna och kamraterna där är så uttalat att skäl för att lagstiftningsvägen öppna eller annars anvisa möjlighet för eleven att gå i två olika skolor saknas.

Kommunen skall enligt 4 kap. 6 § skollagen anvisa den skola som från kommunikationssynpunkt är den som passar eleven bäst. Det åligger kommunen att beakta föräldrarnas önskemål så långt det är möjligt. Har föräldrarna gemensam vårdnad om barnet skall båda föräldrarnas uppfattning läggas till grund för kommunens beslut.

Kommunen utgår vid placeringen regelmässigt från den adress där barnet är folkbokfört. Vid växelvis boende för ett barn kan emellertid, när föräldrarna bor i samma kommun, det ofta bero på en tillfällighet var barnet blir folkbokfört. Utgångspunkt för bedömningen bör därför i sådana situationer vara den av föräldrarnas adresser som föräldrarna själva anger. Den skola bör anvisas som med utgångspunkt från den adressen är den från kommunikationssynpunkt lämpligaste. Är föräldrarna inte överens om vilken adress som skall utgöra bedömningsunderlag får placering ske med ledning av barnets folkbokföringsadress.

För en tillämpning i enlighet med vad nu sagts krävs ingen lagändring.

För det fall att föräldrarna till ett barn med växelvis boende är bosatta i olika kommuner kan olika situationer föreligga.

Om föräldrarna bor nära varandra men på olika sidor av kommungränsen torde frågan om barnets skolgång kunna lösas med en tillämpning av bestämmelserna i 4 kap. 5 § tredje stycket skollagen. Samarbetsavtal för den nu beskrivna situationen torde således regelmässigt kunna slutas.

Bor föräldrarna långt från varandra i olika kommuner kan i och för sig finnas utrymme för en tillämpning av 4 kap. 8 § skollagen. Något behov av en sådan tillämpning torde emellertid inte uppkomma. Den omständigheten att barnet i enlighet med föräldrarnas önskemål skall gå i grundskola i en av kommunerna medför regel-

mässigt en sådan anknytning till den kommunen att barnet bör folkbokföras där med de skyldigheter som då inträder för folkbokföringskommunen.

5.4 Skolskjutsen

För barn som bor växelvis hos sina föräldrar inom samma kommun har det ansetts föreligga en skyldighet för kommunen att erbjuda skolskjuts för eleven från den adress på vilken eleven är folkbokförd.

Såsom framgått av vad har sagts under avsnitt 5.3 bör det åligga en kommun att vid anvisning av plats i grundskola för en elev som har växelvis boende samråda med föräldrarna och därvid beakta föräldrarnas önskemål om vilken av föräldrarnas bostadsadresser som bör bli styrande för anvisningen. Såsom har framhållits där bör vid växelvis boende barnets folkbokföringsadress inte ensam bli avgörande för i vilken skola barnet skall gå.

I konsekvens härmed bör inte heller rätten till skolskjuts styras enbart av folkbokföringsadressen. Frågan om rätt till skolskjuts vid växelvis boende föreligger bör bedömas utifrån en individuell prövning av vilka möjligheter den enskilde eleven har att på annat sätt komma till skolan. De faktorer som vid den bedömningen kan bli avgörande är, som framgår av 4 kap. 7 § skollagen, färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet. Förhållandena kan därvid vara sådana att barnet skall anses ha rätt till skolskjuts till båda sina föräldrar. Den i många kommuner tillämpade ordningen att låta skolskjuts vid gemensam vårdnad endast utgå från barnets folkbokföringsadress saknar uttryckligt stöd i skollagen. Skollagen skulle därmed i den delen inte behöva ändras om tydliga uttalanden görs i förarbetena.

Väljer föräldrarna en annan skola i kommunen än den som eleven med de utgångspunkter som angetts under 5.3 skulle ha placerats i, bör rätt till skolskjuts inte föreligga.

Vad nu sagts har avsett de fall där föräldrarna bor i samma kommun. Bor föräldrarna i olika kommuner kan olika alternativ föreligga.

Bor föräldrarna nära varandra på olika sidor kommungränsen torde frågan om skolskjuts regelmässigt kunna avgöras genom samarbetsavtal mellan kommunerna.

Bor föräldrarna långt ifrån varandra i olika kommuner bör följande beaktas. Enligt huvudregeln är det den kommun där barnet är folkbokfört och där barnet går i skola som har ansvaret för skolskjutsen. Det ansvaret kan rimligen inte utsträckas till att avse skolskjuts till en förälder som bor i en annan kommun. Skäl att utifrån barnets bästa ålägga folkbokföringskommunen en sådan skyldighet föreligger inte. Det får anses utgöra ett ansvar för föräldrarna att i fall som nu sagts finna de lösningar som tillgodoser barnets behov.

De begränsningsregler som i övrigt anges i 4 kap. 7 § skollagen bör även fortsättningsvis gälla.

6 Sammanfattning

Gemensam vårdnad är ett viktigt inslag i den utveckling som har skett mot en betoning av barnets intressen. Syftet är att ge barnet nära och goda relationer med båda föräldrarna även när föräldrarna lever isär. Lagstiftningen om vårdnad förutsätter numera att föräldrar skall ha gemensam vårdnad i samtliga de fall då den vårdnadsformen är till barnets bästa.

Domstolen får i de fall barnet står under vårdnad av båda föräldrarna besluta vem barnet skall bo med. Bestämmelsen tillkom i syfte att vidga möjligheterna till gemensam vårdnad. Ett beslut om boende kan således bli aktuellt när föräldrar som har gemensam vårdnad inte kan enas om var barnet skall bo. Föräldrarna som har gemensam vårdnad om sitt barn kan även själva besluta om barnets boende.

Särlevande föräldrar har i dag i ökande utsträckning ett gemensamt föräldraskap där barnet bor växelvis hos sina föräldrar. Tillgänglig statistik visar att ca 30 000 barn bor växelvis hos föräldrarna.

Det är viktigt att annan lagstiftning, som berör föräldrars och barns förhållanden, anpassas så att de möjligheter till gemensam vårdnad med växelvis boende för barnen som föräldrabalken anvisar inte begränsas eller försvåras.

Det är mot den nu angivna bakgrunden som bestämmelserna om barnomsorg, grundskola och skolskjuts skall ses.

Kommunens ansvar för verksamheter som nu sagts har sin utgångspunkt i folkbokföringslagens bestämmelser. Av den lagen följer att barn som bor växelvis hos sina föräldrar anses ha s.k. dubbel bosättning. Barnet skall i sådant fall folkbokföras hos den

förälder, där barnet med hänsyn till öriga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist. Faktorer som därvid kan få betydelse är var skola och daghem finns, var barnet vistas dagtid, vem som har ansvaret för de praktiska angelägenheterna etc. Det kan ofta vara svårt för föräldrarna att vid en separation förutse var barnet skall folkbokföras.

I de bestämmelser om barnomsorg som gällde tidigare angavs uttryckligen att kommunens skyldighet att bedriva förskole- och fritidsverksamhet skulle avse de barn som var folkbokförda i kommunen eller som stadigvarande vistades där. Då bestämmelserna om barnomsorg överfördes till socialtjänstlagen och därefter till skollagen föll kravet på folkbokföring bort. Någon saklig förändring var emellertid inte åsyftad. Bestämmelserna bör nu tydliggöras så att det framgår att det är folkbokföringskommunen som har ansvaret. Den nuvarande anknytningen till stadigvarande vistelse bör samtidigt bibehållas. Med stadigvarande vistelse skall därvid förstås såväl de fall då barnet vistas i kommunen i avvaktan på att bli folkbokfört där som de fall då barnet annars, utan att vara folkbokfört i kommunen har sin bosättning där. På så sätt kommer kommunens skyldighet att anordna barnomsorg att avse inte bara de barn som är folkbokförda i kommunen utan även de barn som – utan att vara folkbokförda där vid växelvis boende vistas hos en förälder i kommunen. Det innebär att barn som vid växelvis boende vistas i olika kommuner skall kunna få barnomsorg i båda kommunerna. Det växelvisa boendet måste emellertid bestämmas med utgångspunkt från vad som är bäst för barnet. Man kan därvid inte bortse från att det för ett barn kan innebära allvarliga påfrestningar att delta i barnomsorg på två olika ställen.

Det åligger enligt skollagen hemkommunen att sörja för grundskoleutbildningen. Hemkommun är för den som är bosatt i landet den kommun i vilken han är folkbokförd. Kommunen skall enligt skollagen anvisa den grundskola som från kommunikationssynpunkt är den som passar eleven bäst. Kommunen utgår vid placeringen som regel från den adress där barnet är folkbokfört. Vid växelvis boende för barn kan emellertid, när föräldrarna är bosatta i samma kommun, det bero på en tillfällighet hos vem av föräldrarna barnet är folkbokfört. Utgångspunkten för bedömningen bör därför i sådana fall vara den adress som föräldrarna själva anvisar. Är föräldrarna inte överens bör folkbokföringsadressen bli styrande. För en tillämpning i enlighet med vad nu sagts krävs ingen lagändring. Inte heller i övrigt föranleder bestämmelserna i

föräldrabalken om gemensam vårdnad och växelvis boende en ändring av skollagens bestämmelser om grundskolan.

Hemkommunen är enligt skollagen skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts. För barn som bor växelvis hos sina föräldrar har det, när föräldrarna är bosatta i samma kommun, ansetts åligga kommunen att anordna skolskjuts från den adress på vilken eleven är folkbokförd. I konsekvens med vad tidigare har sagts om grundskolan bör vid växelvis boende för barn inte heller rätten till skolskjuts styras enbart av barnets folkbokföringsadress. Rätten till skolskjuts skall på sätt nu framgår av 4 kap. 7 § skollagen prövas utifrån de möjligheter den enskilde eleven har att ta sig till skolan. En sådan prövning kan visa att eleven har rätt till skolskjuts från båda sina föräldrar. Den i många kommuner tillämpade ordningen att låta skolskjuts vid gemensam vårdnad och växelvis boende endast utgå från barnets folkbokföringsadress saknar uttryckligt stöd i skollagen. Förtydligande uttalanden bör göras. Någon ändring av lagen är emellertid inte påkallad. Inte heller i övrigt är med utgångspunkt från barnets rätt till nära och goda kontakter med båda sina föräldrar en ändring av skollagen påkallad.

Bilaga 7

Skolan och arbetsmiljölågstiftningen

av Kerstin Rosenqvist Hedler
konsult i arbetsmiljöfrågor,
f.d. byrådirektör, Arbetsmiljöverket

Innehåll

1	Arbetsmiljölagen (SFS 1977:1160)	209
1.1	<i>Kapitel 1.</i> Lagens ändamål och tillämpningsområde	209
1.2	<i>Kapitel 2.</i> Arbetsmiljöns beskaffenhet.....	211
1.3	<i>Kapitel 3.</i> Allmänna skyldigheter	211
1.4	<i>Kapitel 4.</i> Bemyndiganden.....	213
1.5	<i>Kapitel 5.</i> Minderåriga.....	213
1.6	<i>Kapitel 6.</i> Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare m.m.	214
1.7	<i>Kapitel 7.</i> Tillsyn	214
1.8	<i>Kapitel 8.</i> Påföljder.....	214
1.9	<i>Kapitel 9.</i> Överklagande.....	215
2	Systematiskt arbetsmiljöarbete	215
2.1	Huvuddragen i föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete samt de viktigaste förändringarna	216
2.2	Systematiskt arbetsmiljöarbete i skolan	218
2.2.1	Definition av systematiskt arbetsmiljöarbete	218
2.2.2	Naturlig del i verksamheten, medverkan, arbetsmiljöpolicy och rutiner.....	219
2.2.3	Naturlig del i den dagliga verksamheten	220
2.2.4	Uppgiftsfördelning och kunskaper	223
2.2.5	Riskbedömning, åtgärder och uppföljning.....	229
2.2.6	Företagshälsovård.....	235
3	Arbetsgivarens ansvar	237
3.1	Arbetsgivarebegreppet.....	237

3.2	Ansaret för arbetsmiljön enligt skollag och arbetsmiljölag.....	239
3.3	Rättsfall. Olycka med pelarborrmaskin	242
3.4	Reflektioner och synpunkter.....	245
3.5	Rättsfall. Drunkningsolycka vid badutflykt	249
3.6	Reflektioner och synpunkter.....	252
3.7	2 § i arbetsmiljöförordningen	253
4	Eleven i arbetsmiljölagstiftningen.....	253
4.1	1977 års arbetsmiljölag.....	253
4.2	1990 års arbetsmiljölag.....	255
4.3	Regler för elevernas medverkan i arbetsmiljöarbetet	256
4.3.1	Rätten att avbryta arbetet	259
4.3.2	Elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet.....	260
4.3.3	Avgränsning mot fritidsaktiviteter	261
4.3.4	Grundskolans låg- och mellanstadier eller deras motsvarigheter.....	262
4.3.5	Val av elevskyddsombud.....	262
4.3.6	Skolans skyddskommitté.....	263
4.3.7	Rätt till ledighet och utbildning.....	264
4.3.8	Rätt till information.....	264
4.3.9	Verkställighetsföreskrifter.....	264
4.4	Utser skolorna elevskyddsombud?	265
4.4.1	Skolans arbetsmiljö – jämförelsestudier 1992–1997.....	265
4.4.2	Elevskyddsombudens betydelse för skolans arbetsmiljö	266
4.5	Några synpunkter.....	267
5	Arbetsmiljöverkets föreskrifter om minderåriga (AFS 1996:1)	269
5.1	”Betryggande säkerhet...”	269
5.2	Förbjudna arbetsuppgifter	270
5.3	Arbetsplatsförlagd utbildning (APU)	272
5.4	Arbete under skollov – även sommarpraktik	273

5.5	Studiebesök	273
5.6	Praktisk arbetslivsorientering (prao).....	274
6	"Mobbing" – kränkningar, våld och hot i skolans arbetsmiljö	275
6.1	Kränkande särbehandling i arbetslivet.....	276
6.2	Våld och hot i arbetsmiljön	277
6.3	Skollagstiftningens skrivning om kränkande behandling....	278
6.4	Reflektioner och synpunkter	280
7	Motiven till elevernas plats i arbetsmiljölagstiftningen – utbildningsbegreppet m.m.....	281
7.1	Förarbeten och propositioner	281
7.2	Reflektioner och synpunkter	284
7.3	Raster, skolmåltider, elevvård m.m.....	286
8	Skolledarnas kunskap på arbetsmiljöområdet	286
9	Lärarnas kunskap på arbetsmiljöområdet	288
10	Arbetsmiljö-, miljö- och kvalitetssäkringsbegreppen	289
11	Sammanfattande synpunkter	291
	Litteratur och referenser	292

Inledning

Skolan är i arbetsmiljölagens mening en arbetsplats i likhet med andra. Arbetsmiljölagen (AML) gäller på samma sätt för arbetstagare i skolan som på andra arbetsplatser. Viktigt att notera i detta sammanhang är att eleverna i allt väsentligt omfattas av arbetsmiljölagen samt de bindande föreskrifter som med regeringens bemyndigande utfärdats av Arbetsmiljöverket¹ i anslutning till arbetsmiljölagen.

1 Arbetsmiljölagen (SFS 1977:1160)

I det följande görs en översiktlig genomgång av arbetsmiljölagens innehåll med skol- och elevperspektivet för ögonen.

1.1 Kapitel 1. Lagens ändamål och tillämpningsområde

Arbetsmiljölagens första kapitel anger lagens ändamål och tillämpningsområde. Enligt 1 § är ändamålet att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Arbetsmiljölagen har således tillkommit för att den som har ansvaret för verksamheten skall se till att arbetet bedrivs på ett sådant sätt att olycksfall förebyggs; men inte bara olycksfall utan även ohälsa orsakad av arbetsmiljön. Därtill kommer skyldigheten att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö, och i detta ligger mycket mer än att enbart förhindra olycksfall och ohälsa. Strävan är att arbetsmiljön skall vara positiv i den bemärkelsen att den ger ett rikt

¹ Arbetsmiljöverket bildades den 1 januari 2001 av förutvarande chefsmyndigheten Arbetarskyddsstyrelsen (ASS) och de regionala Yrkesinspektionerna (YI). Arbetsmiljöverket (AV) utgör nu en enda myndighet med Arbetsmiljöinspektion (AI) i samma tio distrikt som de tidigare Yrkesinspektionerna.

arbetsinnehåll, arbetstillfredsställelse, gemenskap och möjlighet till personlig utveckling. Lagen har samma giltighet i privat och offentlig verksamhet.

1 kap. 3 § AML anges följande:

3 § *Vid tillämpning av 2–4 och 7–9 kap. skall med arbetstagare likställas*

1. den som genomgår utbildning,

2. den som under vård i anstalt utför anvisat arbete,

3. den som tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och annan som fullgör i lag föreskriven tjänstgöring eller som deltar i frivillig utbildning för verksamhet inom totalförsvaret.

Elever och vårdtagare som avses i första stycket 1 och 2 skall likställas med arbetstagare även vid tillämpning av 5 kap. 1 och 3 §§. I fråga om elever finns dessutom särskilda bestämmelser i 6 kap. 17 och 18 §§.

I fall som avses i första och andra styckena skall vad i lagen sägs om arbetsgivare gälla den som driver den verksamhet i vilken arbetet utförs.

Detta innebär att elever från och med första skolåret i allt väsentligt omfattas av arbetsmiljölagen, eftersom alla som genomgår utbildning likställs med arbetstagare. När lagen talar om arbetstagare betyder det att bestämmelserna också gäller elever i de delar av lagen som anges inledningsvis i 1 kap. 3 § AML. Lagen gäller för allt praktiskt och teoretiskt arbete som utförs under utbildning i såväl grundskola som gymnasieskola. När det gäller fritidsaktiviteter där det ingår moment av utbildning, avser lagen i första hand yrkesinriktade aktiviteter som har sin motsvarighet inom utbildningsområdet. Fritidsverksamhet av ren hobbykaraktär räknas inte hit. Barntillsyn faller utanför arbetsmiljölagen. Vid blandformer av barntillsyn och undervisning som förekommer i t.ex. sexårsverksamhet eller förskoleklass är det som avgör om arbetsmiljölagen skall gälla för barnen om det som betecknas som utbildning kan anses dominera över vad som är ren barntillsyn.

5 kap. *Minderåriga* samt 6 kap. 17 och 18 §§ AML om *elevskyddsombud* behandlas nedan under särskilda rubriker.

I den fortsatta genomgången av arbetsmiljölagen används begreppen arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsgivarebegreppet utifrån skolans aspekt behandlas utförligare under särskild rubrik. Det som anges för arbetstagare gäller även för elever enligt 1 kap. 3 § 1 AML om inget annat anges.

1.2 Kapitel 2. Arbetsmiljöns beskaffenhet

2 kap. AML behandlar arbetsmiljöns beskaffenhet. I 1 § anges följande.

1 § Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.

Arbetsförhållandena skall anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.

Arbetsstagaren skall ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete.

Teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll skall utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid skall även löneformer och förläggning av arbetstider beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas.

Det skall eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter.

Det skall vidare eftersträvas att arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

2 kap. AML behandlar i fortsättningen kraven på arbetets planläggning, arbetslokalens utformning och inredning, luft-, ljud- och ljusförhållanden samt betryggande säkerhet med avseende på brand, explosion, elektrisk ström och liknande. Vidare anges krav på maskiner, redskap och andra tekniska anordningar, deras placering och användning. Farliga ämnen och personlig skyddsutrustning är andra faktorer i arbetsmiljön som är av stor vikt för säkerhet och hälsa. Personalutrymmen är en del av arbetsmiljön och skall anpassas till de behov som finns.

1.3 Kapitel 3. Allmänna skyldigheter

Vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel skall kraven på arbetsmiljöns beskaffenhet i 2 kap. AML beaktas.

Arbetsgivare och arbetstagare skall *samverka* för att åstadkomma en god arbetsmiljö (1 a §). Vidare skall arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa och olycksfall, de särskilda risker som kan vara en följd av

att arbetstagaren utför arbetet ensam skall beaktas. Lokaler samt maskiner, redskap skyddsutrustning och andra tekniska anordningar skall underhållas väl (2 §).

Arbetsgivaren skall *systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten* för att uppfylla kraven i arbetsmiljölagen och i föreskrifter som Arbetarskyddsverket meddelat med stöd av lagen. Han skall *utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka risker* i verksamheten samt *vidta åtgärder* som dessa kräver. Sådant som inte kan åtgärdas omedelbart skall tidsplaneras. Det finns också krav på *dokumentation och handlingsplaner* (2 a §).

Det skall finnas tillgång till den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver. Företagshälsovården skall vara en expertresurs då det gäller arbetsmiljö och rehabilitering och skall särskilt arbeta för att förebygga och undanröja hälsorisker på arbetsplatser samt ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa (2 b §).

Arbetsgivaren har skyldighet att se till att arbetstagaren får kännedom om risker som finns i arbetet och hur de undviks. Hänsyn skall tas till att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika (3 §).

Arbetstagaren skall medverka i arbetsmiljöarbetet och i delta genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han skall följa givna föreskrifter samt använda de skyddsanordningar och iaktta den försiktighet i övrigt som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall. Om arbetstagaren finner att arbetet innebär omedelbar fara för liv eller hälsa skall han snarast underrätta arbetsgivaren eller skyddsombud. Arbetstagaren är fri från ersättningskyldighet för skada som uppstår till följd av att han underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsättas. (4 §)

I övrigt behandlar 3 kap. AML arbete som arbetsgivaren själv utför som ensamföretagare, om skyldighet att samråda om två eller flera driver verksamhet på ett gemensamt arbetsställe, vad som gäller för den som råder över arbetsstället vid byggnads- och anläggningsarbete samt samordningsansvaret (5–7 §§).

Vidare behandlas vad som gäller för den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter maskiner, redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning, ett ämne, en förpackad produkt etc. (8–10 §§).

Den som installerar en teknisk anordning har ett skyddsansvar liksom den som anlitar inhyrd arbetskraft eller upplåter lokal eller

utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme (11–13 §§).

Den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete har som projektör ett ansvar liksom arkitekter, konstruktörer och andra som medverkar vid projekteringen (14 §).

1.4 Kapitel 4. Bemyndiganden

Detta kapitel behandlar i sin helhet de bemyndiganden som regeringen på riskdagens uppdrag givit Arbetsmiljöverket att utfärda föreskrifter om arbetsmiljön. Regeringen lämnar formellt dessa befogenheter i 18 § arbetsmiljöförordningen (AMF). För närvarande finns cirka 130 gällande föreskrifter och allmänna råd (AFS). I det följande behandlas några föreskrifter under egna rubriker.

1.5 Kapitel 5. Minderåriga

Detta kapitel avser i sin helhet minderåriga som arbetstagare men enligt skrivningen i 1 kap. 3 § skall *5 kap. 1 och 3 §§ tillämpas även beträffande elever i utbildning.*

Inledningsvis definieras en minderårig som den som inte fyllt aderton år (1 §).

En minderårig får inte anlitas till eller utföra arbete på sätt som medför risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling.

Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Arbetsmiljöverket kan meddela föreskrifter om villkor för eller förbud mot att en minderårig anlitas till eller utför arbete som medför påtaglig risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling (3 §).

Arbetsmiljöverket har utfärdat föreskrifter, *Minderåriga* (AFS 1996:1), som behandlas under särskild rubrik.

1.6 Kapitel 6. Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare m.m.

Samverkansregler enligt 6 kap. AML avser parternas organisation av arbetsmiljöverksamheten. Detta kapitel är därför undantaget från tillämpningsbestämmelserna enligt 1 kap. 3 § AML, där den som genomgår utbildning likställs med arbetstagare.

Vid den utvidgning av arbetsmiljölagen till att omfatta alla i utbildning som gäller från den 1 juli 1990 infördes även skrivningen om *elevskyddsombud i 6 kap. 17 och 18 §§ AML*. Endast dessa paragrafer i 6 kap. AML gäller elever i utbildning.

Elevskyddsombud behandlas under särskild rubrik.

1.7 Kapitel 7. Tillsyn

Här behandlas Arbetsmiljöverkets rätt att utöva tillsyn med stöd av arbetsmiljölagen och de föreskrifter som utfärdats med stöd av bemyndigande enligt 4 kap. AML samt AMF.

Arbetsmiljöverket har rätt att begära in upplysningar, handlingar och prov samt påkalla de undersökningar som behövs för att utöva tillsyn enligt arbetsmiljölagen. Lagen ger tillsynsmyndigheten tillträde till arbetsstället. Det finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens rätt i särskilda fall.

Arbetsmiljöverket kan meddela förelägganden, ålägga arbetsgivaren att vidta särskilda åtgärder samt förena åläggandet med vite.

Skyddsombudens tystnadsplikt då det gäller yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskild persons förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar regleras. Hänvisning görs till 14 kap. 7, 9 och 10 §§ sekretesslagens (1980:100), då det gäller det allmännas verksamhet (13 §).

1.8 Kapitel 8. Påföljder

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreläggande eller förbud meddelade enligt 7 kap. 7–10 §§ AML kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller inte om föreläggandet eller förbudet har förenats med vite (1 §).

Böter blir påföljden för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anlitar en minderårig i strid med vissa bestämmelser i 5 kap. AML eller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser

(AFS 1996:1), liksom för den som lämnar oriktiga uppgifter, när tillsynsmyndigheten begärt sådana eller om skyddsanordningar avlägsnas eller sätts ur funktion (2 §)

När det gäller överträdelse av bestämmelser som rör tystnadsplikt eller sekretess hänvisas till 20 kap. 3 § brottsbalken.

Flera paragrafer i kapitlet rör förverkande samt sanktionsavgifter.

1.9 Kapitel 9. Överklagande

När Arbetarskyddsstyrelsen och Yrkesinspektionen den 1 januari 2001 blev en enda myndighet under namnet Arbetsmiljöverket ändrades bestämmelserna om överklagande i 9 kap. AML, så att de flesta överklaganden över verkets beslut görs till regeringen oavsett var inom verket beslutet har fattats. I vissa fall överklagar man i stället till länsrätt. Någon mellaninstans mellan distrikten och regeringen eller länsrätten finns däremot inte längre.

2 Systematiskt arbetsmiljöarbete

Den 1 juli 2001 trädde Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) i kraft. De nya föreskrifterna utgör ändringar av föreskrifter om internkontroll av arbetsmiljön (AFS 1996:1), vilka de ersätter. Föreskrifter om internkontroll av arbetsmiljön utgör i sin tur ändringar av de föreskrifter med samma namn som trädde i kraft den 1 januari 1993. Föreskrifterna har alltsedan tillkomsten 1993 angett den grundläggande metoden för det systematiska arbetsmiljöarbetet, och denna är oförändrad i den nya kungörelsen, vilken har fått ett namn som står i överensstämmelse med innehållet, Systematiskt arbetsmiljöarbete. Således har skolan alltsedan föreskrifternas tillkomst 1993 omfattats av de krav som ställs på arbetsmiljöarbetet.

I Arbetsmiljöverkets årsredovisning för 1999 beskrivs en bedömning som gjorts av företagets s.k. IK-status, dvs. nivån på arbetet med internkontroll av arbetsmiljön. Där konstateras bland annat följande:

Internkontroll av arbetsmiljön är känsligt för förändringar i verksamheten, som t.ex. omorganisationer eller ny personal på ledande befattningar. Neddragningar och platta organisationer med få chefer har inneburit att tiden på ledningsnivå ofta inte finns för att leda och

planera arbetsmiljöarbetet. Speciellt inom offentlig förvaltning har internkontrollarbetet inte utvecklats som förväntat.

Enligt 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen har arbetsgivaren huvudansvaret för arbetsmiljön i verksamheten. 3 kap. 2 a § beskriver övergripande hur ansvaret skall uppfyllas. Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete utvecklar och preciserar hur arbetsgivaren skall gå tillväga för att uppfylla sitt ansvar. Andra föreskrifter från Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetsmiljöverket kompletterar reglerna om arbetsmiljöarbetet, t.ex. när det gäller rutiner, kunskaper och riskbedömning.

Sveriges måste genom sitt medlemskap i EU överföra EG:s direktiv om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (89/391/EEG). Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete överför delar av direktivet, bland annat genom kraven på arbetsmiljöpolicy, uppgiftsfördelning, sakkunnig hjälp utifrån och skriftliga riskbedömningar.

Genom en ny bestämmelse i arbetsmiljölagen har det införts en skyldighet för arbetsgivaren att svara för att den företagshälsovård finns att tillgå som arbetsförhållandena kräver (3 kap. 2 b §). De allmänt hållna bestämmelsernas förtydligas i tillämpningsföreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete.

2.1 Huvuddragen i föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete samt de viktigaste förändringarna

De nya föreskrifterna innebär förenklingar och förtydliganden på en del punkter, bland annat beträffande kraven på skriftlighet. Där gäller nu ett krav på skriftlig dokumentation i verksamheter med minst tio arbetstagare, vilket torde omfatta alla skolor. Kravet gäller arbetsmiljöpolicy, rutiner, uppgiftsfördelning samt uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Utom ett nytt namn på föreskrifterna innebär den bindande föreskriftdelen

- ett vidgat tillämpningsområde till dem som hyr in arbetskraft,
- upphävt krav på tillgång till arbetsmiljöföreskrifter
- krav på att rutiner alltid skall finnas i stället för bedömningar av behovet av skriftlighet,
- krav på att risker alltid skall dokumenteras skriftligt i stället för att bedöma behovet av skriftlighet,

- krav på skriftlig dokumentation av arbetsmiljöpolicy, rutiner, uppgiftsfördelning och uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet i verksamhet med minst tio arbetstagare ersätter kravet att bedöma behovet av skriftlighet,
- att bestämmelser om skriftlig dokumentation fördelas på de föreskrifter där de hör hemma,
- nytt krav på fördelning av arbetsmiljöuppgifter till en eller flera arbetstagare,
- krav på skriftliga instruktioner för arbetet där riskerna är allvarliga,
- att åtgärdsplaner för det som inte kan genomföras omedelbart ersätter årliga handlingsplaner,
- nytt krav på företagshälsovård som sakkunnig hjälp utifrån, när den egna kompetensen inte räcker,
- två bilagor i anslutning till uppgiftsfördelning och företagshälsovård.

Kommentardelen har förändrats så att

- textmängden har minskat till mindre än hälften av tidigare text,
- checklistor och minneslistor borttagits för att ingå i en separat vägledning.

Om det i en personalstyrka ingår en stor del inhyrd arbetskraft, kan det innebära att inhyraren behöver bredda sitt arbetsmiljöarbete.

Det upphävda kravet på tillgång till arbetsmiljöföreskrifter har sin grund i att motsvarande krav finns i 5 § AMF. Kravet får också anses ingå i 7 § Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1), där det anges att chefer och arbetsledande personal skall ha de särskilda kunskaper som de behöver för sina uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Kravet på fördelning av uppgifter i arbetsmiljöarbetet för att förebygga risker i arbetet innebär att arbetsgivaren måste uppfylla kraven i bilaga 1 i föreskrifterna, dvs. att ge arbetstagarna avsedd kompetens och se till att de får tillgång till vissa handlingar och kunskaper samt att ge dem möjlighet att lämna synpunkter på olika förhållanden av betydelse i arbetsmiljöarbetet.

2.2 Systematiskt arbetsmiljöarbete i skolan

Bindande föreskrifter om internkontroll av arbetsmiljön, vilka anger systematiken i arbetsmiljöarbetet, har varit i kraft sedan 1993. Dessa föreskrifter gäller i skolan och utgör liksom andra föreskrifter från Arbetarskyddsstyrelsen/Arbetsmiljöverket förtydligande och utveckling av arbetsmiljölagens skrivningar. Arbetsmiljölagen är en ramlag. Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete anger liksom sina föregångare systematiken eller om man så vill metodiken för arbetsmiljöarbetet och är därigenom ett slags paraplyföreskrifter eller övergripande föreskrifter, till vilken alla andra föreskrifter skall knytas.

Föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete gäller, liksom tidigare föreskrifter, alla arbetsgivare. Som arbetsgivare betraktas vid tillämpningen av dessa föreskrifter även den som hyr in arbetskraft. Skolan är i arbetsmiljölagens mening en arbetsplats i likhet med andra. Skolans arbetsgivare skall således tillämpa dessa föreskrifter. Skolans arbetsmiljö är gemensam för lärare, övrig personal och elever. Barn och vuxna kan ibland påverkas på olika sätt av brister i arbetsmiljön. Elever kan även vara utsatta för risker på annat sätt än lärare och övrig personal. Ett väl genomfört systematiskt arbetsmiljöarbete beaktar alla faktorer i arbetsmiljön samt hur dessa påverkar olika grupper.

2.2.1 Definition av systematiskt arbetsmiljöarbete

2 § Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas i dessa föreskrifter arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.

Begreppet systematiskt arbetsmiljöarbete

Det systematiska arbetsmiljöarbetet omfattar hela verksamheten, oavsett om den bedrivs på samma ställe hela tiden eller är spridd eller rörlig. För skolans del innebär det att sådana aktiviteter som förläggs t.ex. till idrottsplatser, simhallar eller till lokaler utanför skolans egentliga område skall ingå i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Detsamma gäller för utflykter och liknande. Raster och pauser under skoldagen skall också omfattas. Eleverna omfattas

inte av arbetsmiljölagen och föreskrifterna vid färd till och från skolan vid skoldagens början och slut. Däremot bör det systematiska arbetsmiljöarbetet uppmärksamma faktorer som rör t.ex. elevernas väntan på skolskjuts inom skolans område.

Särskilt viktigt är det systematiska arbetsmiljöarbetet vid förändringar, t.ex. omorganisationer, om- och nybyggnader.

Det är lika viktigt att bedriva arbetsmiljöarbete som berör en liten grupp eller endast en person som att se till arbetsmiljöförhållandena för en större grupp. Bland eleverna kan det gälla enskilda elever med dolda eller synliga handikapp eller elever med särskilda behov av andra skäl.

Ohälsa, olycksfall och tillfredsställande arbetsmiljö

Ohälsa kan vara sjukdom i medicinsk mening enligt objektiva kriterier, men det kan också vara sådana fysiska och psykiska funktionsstörningar som inte är sjukdom i objektiv mening. Det kan t.ex. vara olika slags stressreaktioner som ger kroppsliga symptom. Här har skolhälsovården en roll när det gäller att fästa uppmärksamheten på sådant som kan ligga bakom elevers olika symptom.

Olycksfall kan vara fysisk eller psykisk skada till följd av en plötslig händelse. Ett olycksfall kan leda till såväl en lindrig skada som till dödsfall.

Med tillfredsställande arbetsmiljö menas t. ex. möjlighet till inflytande, handlingsfrihet och utveckling, till variation, samarbete och sociala kontakter. Denna definition låter sig väl förenas med läroplanens skrivningar såväl under rubriken värdegrund och uppdrag som under mål och riktlinjer.

2.2.2 Naturlig del i verksamheten, medverkan, arbetsmiljöpolicy och rutiner

3 § *Det systematiska arbetsmiljöarbetet skall ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten. Den skall omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön.*

2.2.3 Naturlig del i den dagliga verksamheten

Arbetsmiljöfrågorna behöver på samma sätt som ekonomi, kvalitet – och för skolans del även det pedagogiska och metodiska innehållet – hanteras i verksamheten och inte skilt från denna. Många av de beslut som fattas inom verksamheten berör arbetsförhållandena för eleverna både direkt och indirekt, eftersom beslut som påverkar lärare och annan personal också återverkar på elevernas arbetsmiljö.

Enligt arbetsmiljölagen är arbetsgivaren skyldig att ha en organisation för arbetsanpassning och rehabilitering. Denna bör samordnas med det systematiska arbetsmiljöarbetet. I föreskrifterna om arbetsanpassning och rehabilitering (AFS 1994:1) preciseras kraven på hur organisationen skall vara utformad samt de rutiner som skall finnas för anpassning av arbetssituationen för enskilda arbetstagare med funktionsnedsättning eller annan begränsning av arbetsförmågan. Det skall också finnas rutiner för arbetsanpassning och rehabilitering vid missbruk av alkohol eller andra berusningsmedel.

Förhållanden av betydelse för arbetsmiljön

Om arbetsgivaren också tillämpar frivilliga system för kvalitetssäkring och miljöledning, är det lämpligt att det sker en samordning med det systematiska arbetsmiljöarbetet. Med hänvisning till vad som tidigare anförts är det viktigt att arbetsmiljöfrågorna uppmärksammas tillräckligt vid en samordning. Det gäller t.ex. frågor som rör psykosociala förhållanden men också frågor om fysisk arbetsmiljö. Arbetsmiljöproblem som har sin grund i fysiska eller fysikaliska faktorer som buller, luftkvalitet, kemiska hälsorisker, farliga maskiner kan också ta sig uttryck i svårdefinierade ohälsoproblem, skadlig stress etc. I den totala arbetsmiljön ingår även organisatoriska faktorer som ledarskap, sociala kontakter, arbetstider, arbetsbelastning m.m. För att arbetsmiljön skall vara bra krävs inte bara frånvaron av sjukdom och olycksfall utan en positiv upplevelse av skolarbetet och skolans fysiska miljö.

4 § *Arbetsgivaren skall ge arbetstagarna, skyddsombuden och elevskyddsombuden möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet.*

Arbetstagare

Alla som är anställda i en verksamhet är arbetstagare. Det gäller chefer och arbetsledande personal, till exempel VD i ett aktiebolag och förvaltningschef i en kommun. Detta gäller även rektor/skolledare.

Praktikanter, lärlingar, vikarier, prov- och projektanställda är också arbetstagare. Elever, värnpliktiga och andra som tjänstgör inom totalförsvaret och personer på vårdinstitutioner som utför anvisat arbete likställs med arbetstagare.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet förutsätter att enskilda arbetstagare deltar genom att t. ex. rapportera risker, att ge förslag på åtgärder och synpunkter på resultatet av genomförda åtgärder liksom att delta vid framtagning av arbetsmiljöpolicy och rutiner. Här kan alla elever få en viktig roll. Paragraftexten stärker dessutom arbetsgivarens skyldighet att ha med eleverna genom att särskilt betona *elevskyddsombuden*.

Medverkan

Skyddsombud och elevskyddsombud har sina givna roller i arbetsmiljöarbetet genom bestämmelser i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen.

Det är väsentligt att arbetsgivaren, arbetstagarna, skyddsombuden och elevskyddsombuden tillsammans avgör, hur man skall samverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet. De etablerade former för samverkan som redan finns kan det vara praktiskt att utveckla, t.ex. samverkansgrupper och skyddskommittémöten. Det kan även vara möten och konferenser av olika slag i verksamheten – möten med all personal, klasskonferenser, ämneskonferenser, arbetslagsmöten, klasstimmar, klassmöten där föräldrarna deltar osv. På dessa möten är det lämpligt att låta arbetsmiljöfrågorna vara en av punkterna på dagordningen. Det kan vara värdefullt att föra protokoll vid de sammankomster där detta är möjligt.

Det är viktigt att de som deltar i arbetsmiljöarbetet har tillräcklig tid för uppgifterna och får den information som behövs.

För att arbetsmiljöarbetet skall bli effektivt, är det nödvändigt att det bedrivs utifrån de risker för ohälsa och olycksfall som finns på den egna skolan. Olika arbetstagare och elever kan ha olika förutsättningar att hantera olika faktorer i arbetsmiljön. Därför bör

kunskaperna hos såväl personal som elever utnyttjas. Kvinnor och män, flickor och pojkar har i en del avseenden olika förutsättningar att hantera de risker de utsätts för, eftersom de kan påverkas på skilda sätt. Därför är det viktigt att båda könen kommer till tals i arbetsmiljöarbetet.

Samverkan är en förutsättning för effektivt arbetsmiljöarbete. Arbetsgivaren har dock alltid kvar sitt ansvar för arbetsmiljön.

5 § *Det skall finnas en arbetsmiljöpolicy som beskriver hur arbetsförhållandena i arbetsgivarens verksamhet skall vara för att ohälsa och olycksfall i arbetet skall förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.*

Det skall finnas rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet skall gå till.

Arbetsmiljöpolicy och rutinerna skall dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten.

Arbetsmiljöpolicy

För att arbetsmiljöpolicy skall bli så konkret att den kan följas upp, är det lämpligt att den tar sin utgångspunkt i de risker som finns i verksamheten. Inriktningen bör vara på konkreta åtgärder för att förebygga olycksfall, att förebygga våld och hot som kommer såväl inifrån som utifrån, förebygga kränkande särbehandling av vilket skäl det än sker, dämpa buller, stärka säkerheten i kemi- och slöjdundervisning, rutiner för olycksfalls och tillbudsrapportering, vem man kontaktar vid olika händelser, telefonnummer etc.

Rutiner

Genom att i förväg ta fram rutiner, dvs. bestämda tillvägagångssätt för hur man skall agera i en viss situation, kan felaktiga beslut förhindras.

Rutiner bör finnas som talar om hur och av vem olika moment i det systematiska arbetsmiljöarbetet skall genomföras och vilka som skall medverka samt vilken tidsram som gäller för arbetet.

Skriftlig dokumentation

Syftet med att dokumentationen skall vara skriftlig är att den skall vara hjälpmedel i arbetsmiljöarbetet för skolledningen och för personal och elever. Därför är det viktigt, att dessa tillsammans tar fram de dokument som behövs och ser till att de blir kända av alla. Kravet på skriftlig dokumentation är långtgående och gäller riskbedömning, sammanställningar av skador och tillbud samt åtgärdsplaner. Även arbetsmiljöpolicy, rutiner, uppgiftsfördelning och uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet skall vara skriftlig i skolan.

Det är viktigt att dokumentationen är anpassad till verksamhetens förutsättningar och behov samt är tydlig och lätt att förstå. Dokumentationen skall hållas lättillgänglig för att alla skall kunna medverka i arbetsmiljöarbetet. Uppdatering för att hålla dokumentationen aktuell behöver ske kontinuerligt och med angivande av datum. Om det finns ett internt datanät på skolan, underlättas både tillgänglighet och uppdatering.

2.2.4 Uppgiftsfördelning och kunskaper

6 § *Arbetsgivaren skall fördela uppgifterna i verksamheten på ett sådant sätt att en eller flera chefer, arbetsledare eller andra arbetstagare får i uppgift att verka för att risker i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås.*

Arbetsgivaren skall se till att de som får dessa uppgifter är tillräckligt många och har de befogenheter och resurser och den kompetens som behövs. Dessutom skall kraven i bilaga 1 uppfyllas.

Uppgiftsfördelningen skall dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten.

Uppgifter

Arbetsgivaren skall fördela arbetsuppgifterna i arbetsmiljöarbetet men har ändå alltid kvar sitt ansvar för arbetsmiljön.

Uppgiftsfördelningen gäller i första hand chefer och arbetsledande personal, som kan bedriva arbetsmiljöarbetet som en naturlig del i den dagliga verksamheten i samband med beslutsfattande och arbetsledning. Dessa kan i sin tur lägga ut uppgifter på andra arbetstagare. I skolsammanhang är som regel rektor/skolledare chef för

den enskilda skolan. I den kommunala skolan är även rektor tjänsteman och har fått sitt uppdrag av skolförvaltningen eller motsvarande organ med en förvaltningschef i spetsen. Utöver vad som står i skollagen om rektors uppdrag ges hon/han ofta även uppgiften att ta ansvar för arbetsmiljöarbetet. Rektor kan sedan fördela arbetsmiljöuppgifter bland personalen. Då kan det t.ex. vara lämpligt att en slöjdläraren i trä- och metallslöjd får uppdraget att se till den fysiska och organisatoriska arbetsmiljön för elever och andra slöjdlärare för att förebygga ohälsa och olycksfall. Det kan handla om att se till att få mätningar av förekomsten av trädamm, se över maskinsäkerheten, att upprätta rutiner och regler för elever och kollegor för att främja säkerheten. Detta skall givetvis ske i samverkan med dem som är berörda, dvs. elever, andra lärare och skolledning men också annan personal, t.ex. lokalvårdare, vaktmästare etc. På samma sätt kan någon kemilärare få uppgiften som rör kemisalen och kemiundervisningen, en idrottslärare arbetsmiljön i gymnastiksalen och på idrottsplatsen. Det handlar då inte bara om att se till redskapen, utan också vad som händer i omklädningsrummet, vid tacklingar inom lagidrotter, på väg till och från idrottsplatser, ishallar och simhallar. Hela tiden är det viktigt att lösa uppgifterna i samverkan med elever och övrig personal av olika kategorier. Skolsköterskan kan vara den som tar in uppgifter och sammanställer dem över olycksfall och tillbud. Här är eleverna till ovärderlig hjälp som informatörer.

Befogenheter och resurser

För att kunna utföra uppgifter som gäller arbetsmiljön måste den som fått en uppgift även ha befogenheten att fatta beslut och vidta åtgärder inom det område han/hon verkar inom. De befogenheter som följer med uppgiften bör vara väl kända av alla – elever och övrig personal.

Även resurser behövs för att kunna utföra uppgifter som gäller arbetsmiljön. Resurser är förutom ekonomiska medel även tillgång till personal eller hjälp av t.ex. kollegor, utrustning t.ex. för bullermätning, mätning av koldioxidhalt i luften osv. Till resurserna kan också höra en lämplig lokal eller arbetsplats för arbetet med frågorna. Den tid som behövs för uppgiften skall garanteras. Viktigt är kunskaper på arbetsmiljöområdet. Om den som får en uppgift inte anser sig ha tillräckliga kunskaper i arbetsmiljöfrågor, skall han/hon tala med sin chef, som kan se till att uppgiftstagaren

får utbildning i frågorna. Det kan också vara så att den som fått uppdraget frångår sin uppgift.

För att undvika oklarheter och missförstånd bör såväl uppgiftsfördelningen och innebörden av denna samt eventuell avsägelse ske skriftligt.

Uppgiftsfördelning och ansvar

Oavsett uppgiftsfördelningen har arbetsgivaren/den verksamhetsansvarige kvar sitt ansvar för arbetsmiljön, vilket gör det angeläget för henne/honom att ha klart för sig att uppgiftsfördelningen hela tiden fungerar bra och göra ändringar, när det behövs. En uppgiftstagare kan t.ex. ha fått ändrade förhållanden, vilket kan påverka möjligheten att ägna tillräcklig tid åt uppdraget.

Eftersom rektor/skolledare får sitt uppdrag beträffande arbetsmiljöansvaret av förvaltningen, är det lämpligt att det tydligt framgår vad detta innebär samt vilka resurser och befogenheter som följer med uppdraget. Detta är också angeläget med avseende på de övriga förvaltningar som är involverade i skolan, t.ex. då det gäller fastigheter, lokalvård, skolmåltider, skolskjutsar etc.

Uppgiftsfördelningen innebär inte att den som fått uppgifter automatiskt blir straffad vid en arbetsolycka eller sjukdom i arbetet. Fördelningen innebär inte att arbetsgivaren kan bestämma vem som skall straffas om en olycka inträffar. Detta ansvar fastställs av domstol.

Om en olycka leder till åtal och domstolsbehandling, kan det vara av stor betydelse för bedömningen i domstolen om den åtalade haft tillräckliga kunskaper och tillräckliga befogenheter och resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Bilaga 1 till 6 § anger vad som gäller för dem som arbetsgivaren givit uppgifter i arbetsmiljöarbetet. Uppgiftstagaren skall

- få tillgång till sammanställningar enligt 9 § i föreskrifterna samt arbetsskadeanmälningar enligt lagen om arbetsskedeförsäkring (1976:380),
- få tillgång till information om de förebyggande arbetsmiljöåtgärderna i verksamheten och om åtgärdskrav från Arbetsmiljöverket samt
- få lämna synpunkter till arbetsgivaren på
 - valet av andra arbetstagare med uppgifter i arbetsmiljöarbetet,

- valet av de arbetstagare som behövs för att genomföra första hjälpen, brandbekämpning och utrymning,
- anlitan av företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån,
- uppläggnngen av arbetsmiljöarbetet,
- riskbedömning,
- åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall,
- den personliga skyddsutrustning som kan behövas,
- sammanställningar och arbetsskadeanmälningar,
- vilken information de behöver få tillgång till om förebyggande arbetsmiljöåtgärder i verksamheten och om åtgärdskrav från Arbetsmiljöverket samt
- hur informationen i dessa frågor skall utformas.

Eleverna omfattas inte av arbetsskadeförsäkringen men däremot av vad som anges i 9 § i föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete och har därför rätt att ta del av sammanställningar och sådan information som inte är belagd med sekretess eller där tystnadsplikt gäller.

I övrigt gäller bilagans punkter även elever. Givetvis måste fördelning av arbetsuppgifter på elever ske med avseende på mognad och utveckling och övriga förutsättningar för att ha uppgifter inom arbetsmiljöområdet. Elever i gymnasieskolan har därigenom helt andra förutsättningar att ta ansvar för sådana uppgifter. Det är en viktig pedagogisk uppgift att göra eleverna delaktiga i arbetsmiljöarbetet i nivå med vad som är rimligt med anledning av deras ålder och mognad.

När det gäller riskbedömningar torde det inte vara några problem att låta även de yngsta eleverna, dvs. förskoleklass och närmast följande årskurser, ge synpunkter på sådant som de uppfattar som risker i sin skolmiljö. Det kan särskilt gälla skolgården, skolmatsalen, toaletter och andra utrymmen av stor betydelse även för de yngsta eleverna. Elever har ofta ett annat perspektiv än personalen och observerar och tolkar på ett annat sätt. Detta kan vara av stor vikt, inte minst då det gäller att förebygga våld och kränkningar inom skolans område.

Föreskrifterna i 6 § och i bilaga 1 avser inte skyddsombuden.

7§ Arbetsgivaren skall se till att arbetstagarnas kunskaper om arbetet och riskerna i arbetet är tillräckliga för att ohälsa och olycksfall skall förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. När riskerna i arbetet är allvarliga skall det finnas skriftliga instruktioner för arbetet.

Chefer och arbetsledande personal skall ha de särskilda kunskaper som de behöver för sina uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Allmänt om kunskap

Kunskaper i arbetsmiljöfrågor kan arbetstagare och elever få genom att delta i särskild utbildning och genom att syssla med arbetsmiljöfrågor i arbetet. När det gäller de yngre eleverna, är det lämpligt att successivt slussa in dem i arbetsmiljöarbetet genom att låta dem upptäcka brister i sin egen skolmiljö. Så småningom kan de med ökad mognad även få en teoretisk kunskapsbas, som kan integreras till exempel i undervisningen i kemi, slöjd, biologi m. fl. ämnen.

Risker

Det är också viktigt att eleverna bibringas respekt för riskerna och använder personlig skyddsutrustning, när detta är påkallat i bland annat i slöjd- och kemiundervisningen samt i de olika karaktärsämnen på gymnasieskolan som kräver skyddsutrustning av olika slag. Det är viktigt att lärare och handledare är föredömen i dessa avseenden.

Introduktion

Kunskapen om risker i verksamheten måste hela tiden hållas aktuell hos personal och hos elever. Arbetsgivaren har skyldighet att se till att kunskapen hålls aktuell. Vid anlitage av vikarier är det viktigt, att arbetsgivaren försäkras om att vikarien har kunskap om de risker som finns i verksamheten samt hur ohälsa och olycksfall förebyggs. Vikarier liksom nyanställda lärare bör få en introduktion, som ger en uppfattning om vilka risker som är förknippade med verksamheten för såväl elever som personal. Introduktionen bör beskriva det systematiska arbetsmiljöarbetet och information ges om vem man skall vända sig till, när det gäller arbetsmiljöfrågor.

Arbete på distans

Arbetsgivaren har ansvaret för arbetsmiljön och att förebygga risker som kan finnas i samband med distansarbete. Hit hör till exempel utbildning som är förlagd till en gemensam lokal utanför skolan på annan ort eller om elever arbetar på distans i hemmet, t.ex. vissa dagar i veckan. Exempel på utbildning som ryms inom ramen för vad som kan ses som en reguljär undervisning men förläggs till hemmet eller annan lokal är s.k. mobila gymnasier, IT-gymnasier etc.

Instruktioner

Det skall finnas skriftliga instruktioner för vad som skall göras vid bland annat tillbud och olycksfall. Särskilda instruktioner för svår-
bemästrade situationer som till exempel våld och hot som sker inom skolan eller kommer utifrån, stölder, inbrott, drogmissbruk m.m. Det är angeläget, att instruktionerna är tillgängliga på skolan och lätta att förstå. Det är också viktigt, att de hålls aktuella och innehåller uppgift om när de är uppdaterade. Skriftliga instruktioner kan behöva kombineras med muntliga.

Chefer och arbetsledande personal

Arbetsgivaren – i skolan den som har fått ansvaret för arbetsmiljöfrågorna i verksamheten, oftast rektor/skolledare – bör när det gäller personalen anpassa introduktion och instruktioner i arbetsmiljöfrågor till ålder, erfarenhet, vana vid arbetsuppgifterna, språklig kompetens, kulturell bakgrund och eventuell funktionsnedsättning. Detsamma gäller för de lärare som fått uppgiften att introducera eleverna i arbetsmiljöns risker. I båda fallen bör den som förmedlar instruktionerna förvissa sig om att dessa uppfattats riktigt.

Skolledare och lärare behöver ha god kännedom om reglerna i arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen liksom om föreskrifterna från Arbetarskyddsstyrelsen/Arbetsmiljöverket. De behöver också ha klart för sig hur reglerna skall tillämpas i verksamheten.

Skolledningen, lärarna och den övriga personalen har en avgörande betydelse för att eleverna skall få tillfredsställande arbetsförhållanden i skolan och för att olycksfall och ohälsa hos eleverna

förebyggs. Bra kunskaper om hur olika faktorer i arbetsmiljön påverkar samt insikt hur reaktionerna kan bli i olika situationer är viktiga. Det kan till exempel gälla vid kränkande särbehandling, våld och hot, missbruk eller vid hög arbetsbelastning. Då kan eleverna lättare få det stöd de behöver.

2.2.5 Riskbedömning, åtgärder och uppföljning

8§ *Arbetsgivaren skall regelbundet undersöka arbetsförhållandena och bedöma riskerna för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet.*

När ändringar i verksamheten planeras, skall arbetsgivaren bedöma om ändringarna medför risker för ohälsa eller olycksfall som kan behöva åtgärdas.

Riskbedömningen skall dokumenteras skriftligt. I riskbedömningen skall anges vilka risker som finns och om de är allvarliga eller inte.

Vad är en risk i arbetsmiljön?

Ordet risk innebär i föreskrifterna sannolikheten för att ohälsa eller olycksfall i arbetet skall uppstå och följderna av detta. Risker i arbetet kan leda till skador både på kort och lång sikt. Hur allvarlig risken är måste avgöras från fall till fall.

Uppmärksamhet i den dagliga verksamheten

Skolledning och den personal som har arbetsledande funktion – i skolan är det många lärare och övrig personal som har denna roll i relation till eleverna – behöver vara uppmärksamma på hur elever och annan personal mår i skolan. Stor korttidsfrånvaro, tecken på vantrivsel och problem i relationerna till kamrater eller mellan elever och lärare kan vara signaler på risker i arbetsmiljön.

Undersökning och riskbedömning

Undersökning och bedömning av risker i arbetet skall ske systematiskt genom daglig uppmärksamhet, genom tidsbestämda skyddsronder, arbetsmiljöronder eller andra probleminventeringar.

Skolledningen, lärare, och även huvudarbetsgivaren, dvs. förvaltningen, behöver ha klart för sig vilka risker som finns i skolmiljön, så att ohälsa och olycksfall kan förebyggas. Undersökningen och bedömningen som följer av denna bör alltid resultera i förslag till åtgärder för att få bort eller minska riskerna.

Vid kartläggning och bedömning kan Arbetarskyddsstyrelsens/Arbetsmiljöverkets regler ge stöd och viktig information. Om det saknas föreskrifter på något område, gäller arbetsmiljölagens allmänna krav.

Det är viktigt att det finns sammanställningar av ohälsa, olycksfall och tillbud och av anpassnings- och rehabiliteringsåtgärder, vilka kan tjäna som erfarenhetsbakgrund för bedömningar av risker. Det finns också forskning och allmän statistik som kan ge vägledning i det förebyggande arbetet.

Olika sätt att genomföra riskbedömningen

Olika mätningar kan ge besked om det finns risker i arbetsmiljön. Det kan till exempel gälla bullermätningar och akustiska mätningar, mätningar av koldioxidhalten i luften, av luftcirkulationen, av förekomsten av vissa dammpartiklar, ljusförhållanden etc.

En genomgång av olika institutioner för karaktärsämnen kan innebära att man kontrollerar att maskinskydd finns på plats, att nödstopp fungerar och att det finns tillgång till lämplig personlig skyddsutrustning i slöjdsalar och olika verkstäder. I kemisalar och laboratorier är det viktigt med fungerande nödduschar och drag-skåp men också att det finns skyddsglasögon samt att hälsofarliga ämnen förvaras och märks på ett tillfredsställande sätt. I gymnastiksalar är det viktigt att redskapen får en kontinuerlig översyn, och i andra skollokaler kan det vara lampupphängningar och kartupphängning som behöver kontrolleras.

Datoriseringen har nu fått genomslag i de flesta skolor, och datorarbetsplatsernas ergonomi behöver undersökas. Stolar och bord bör kunna anpassas till elevers olika kroppsstorlek och räckvidd, belysning och ljusförhållanden får inte orsaka obehag genom bländning eller reflexer.

Regler som också gäller olika områden av skolans verksamhet finns i olika föreskrifter från Arbetarskyddsstyrelsen/Arbetsmiljöverket.

Den fysiska miljön kan observeras och mätas, vilket inte låter sig göra lika enkelt när det gäller den psykosociala arbetsmiljön. Enkäter och attitydundersökningar kan ge vissa indikationer. Förtroendefull samverkan mellan personal sinsemellan och mellan elever men också mellan personal och elever är en viktig förutsättning för att få en bild av var de psykiska och sociala riskerna finns i skolan. I verksamheter där många människor samspelar med varandra är det viktigt att vara uppmärksam på olika tecken som kan tyda på brister i arbetsmiljön. I skolan är man i hög grad varandras arbetsmiljö. Särskilt då det gäller kränkningar, våld och hot eller isolering av vissa individer är det angeläget att i tid sätta in åtgärder.

Större risk för vissa grupper

Elever är under större delen av sin skoltid minderåriga, dvs. under 18 år. Minderåriga är liksom den som språkligt, etniskt, kulturellt eller av annat skäl avviker från den vad som är den gängse normen i skolan samt den som i något avseende är funktionshindrad, dolt eller fullt uppenbart, exempel på individer eller grupper som av olika skäl kan vara utsatta för särskild risker. Exempel på funktionshinder som kan innebära risker är allergier och överkänslighet för vissa ämnen.

Ändringar i verksamheten

Vid omorganisationer kan personalen ibland uppleva sin situation som negativ. I skolan påverkar detta givetvis även eleverna, eftersom personal som inte är tillfreds med sin arbetssituation kanske inte är tillräckligt uppmärksam på hur eleverna mår. Vid en omställningsprocess är det därför viktigt, att i ett tidigt skede kartlägga vilka risker som kan uppstå för att i tid förebygga dem.

Skriftlig riskbedömning

De risker som kommer fram vid regelbundna undersökningar och i samband med planering för förändringar i verksamheten skall dokumenteras skriftligt. Detta kan samordnas med de skriftliga handlingsplaner för åtgärder som skall göras enligt 10 §. Även

risker som kan avhjälpas genast bör tas med i riskbedömningen, eftersom de utgör viktig information i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

9 § *Om någon arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet och om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet, skall arbetsgivaren utreda orsakerna så att risker för ohälsa och olycksfall kan förebyggas i fortsättningen. Arbetsgivaren skall varje år göra en skriftlig sammanställning av ohälsa, olycksfall och allvarliga tillbud som inträffat i arbetet.*

Allvarliga tillbud

Ett tillbud är en oönskad händelse, som kunnat leda till ohälsa eller olycksfall. Allvarliga tillbud är händelser som i sig innebär stor fara för ohälsa eller olycksfall. Det behöver inte finnas någon fara för person i den aktuella situationen. Ett exempel är en explosion i en lokal där ingen vistas för tillfället.

En olyckshändelse föregås ibland av ett eller flera tillbud som inte tas på tillräckligt stort allvar, eftersom det inte uppstår någon personskada och den materiella skadan kanske är ringa. Tillbud i verksamheten är ofta en följd av brister i arbetsmiljöarbetet. Därför är det viktigt att även tillbud uppmärksammas och dokumenteras.

Utredning

Skyldigheten att utreda det som inträffat gäller om det finns ett samband mellan händelsen och förhållandena i arbetet. Det är värdefullt för det systematiska arbetsmiljöarbetet, att även tillbud som inte är allvarliga utreds.

Ofta finns det en samverkan mellan organisatoriska förhållanden, ledning av verksamheten och mänskligt handlande, när det inträffar ett olycksfall. Om maskiner eller annan teknisk utrustning är inblandad i olyckan, kan det finnas tekniska orsaker. Därför är det viktigt att ta reda på alla bakomliggande orsaker till det inträffade. För att lyckas med detta krävs en grundlig och systematisk utredning, som kan innefatta iakttagelser, intervjuer med berörda personer samt granskning av den uppgiftsfördelning och de

instruktioner och rutiner som finns i arbetsmiljöpolicy eller handlingsplaner.

Det är viktigt att i första hand fokusera på händelsen och de förhållanden som lett fram till den för att förebygga att något liknande inträffar igen. Att uppehålla sig vid skuldfrågan leder inte till konstruktivt förebyggande arbete.

Frånvaro från skolan kan spegla brister i arbetsmiljön, och därför är det viktigt att ta reda på om frånvaron har något samband med förhållandena i skolan. Sammanställningar av den totala frånvaron för såväl elever som personal kan spegla arbetsmiljön i verksamheten och vara en viktig indikator på behov av förändringar och förebyggande arbete.

Årliga sammanställningar

Syftet med sammanställningarna är att underlätta bedömningen av risker i verksamheten, så att nya skador och tillbud kan förhindras.

När det gäller personal finns en blankett för anmälan av arbetsskada, vilken kan användas för anteckningar om ohälsa och olycksfall. Här kan även sådan ohälsa som inte anmäls som arbetsskada behöva antecknas, liksom allvarliga tillbud. När det gäller eleverna, vilka inte omfattas av arbetsskadeförsäkringen, kan det vara lämpligt att tillsammans med skolhälsovården ta fram ett registreringsystem som är tillförlitligt. Det bör finnas rutiner och system som gäller både övrig personal och elever för hur tillbud, olycksfall och sjukfrånvaro skall rapporteras samt vem som har ansvaret för att sammanställningar blir gjorda. Dessa uppgifter är viktiga för att förebygga nya tillbud och olycksfall. Genom en noggrann dokumentation kan man till exempel få reda på var de platser på skolgården och i skolbyggnad, idrottshallar och omklädningsrum finns, där eleverna är mest utsatta för övergrepp och kränkningar etc.

Flickor och pojkar kan vara utsatta för olika risker. Därför är det viktigt att man redovisar flickor respektive pojkar separat.

10 § Arbetsgivaren skall omedelbart eller så snart det är praktiskt möjligt genomföra de åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Arbetsgivaren skall också vidta de åtgärder som i övrigt behövs för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö.

Åtgärder som inte genomförs omedelbart skall föras in i en skriftlig handlingsplan. I planen skall anges när åtgärderna skall vara genomförda och vem som skall se till att de genomförs.

Genomförda åtgärder skall kontrolleras.

Åtgärder

Risker för ohälsa och olycksfall som kommit fram vid undersökningen skall ligga till grund för de åtgärder som skall vidtas. Om det rör sig om ett antal brister i arbetsmiljön, kan det vara nödvändigt att göra en prioritering, så att de största riskerna elimineras först. Det kan även vara bra att genast ta bort sådana risker som kan avlägsnas enkelt, utan att de behöver vara dessa som utgör den största risken.

Instruktioner, handledning, personlig skyddsutrustning är sådant som kan minska riskerna där de inte helt kan elimineras. Detta är särskilt viktigt i sådana ämnen där det sker användning av farliga maskiner, farliga ämnen eller där eleven löper en risk om det uppstår brister i organisationen.

När det gäller kränkande särbehandling, våld och hot är det viktigt att genast ge stöd åt den som utsätts och grundligt undersöka hur upprepningar kan förebyggas. Händelser av detta slag är ofta ett symptom på att det finns brister i det organisation, styrning och ledning.

Det är inte säkert, att man med en gång kommer fram till den bästa lösningen. Därför är det viktigt att kontinuerligt utvärdera de åtgärder som vidtas på olika plan, så att korrigeringar kan göras.

Handlingsplaner

De åtgärder som inte vidtas omedelbart, dvs. samma dag eller under någon av de närmast följande dagarna skall antecknas i en skriftlig handlingsplan eller föras in i en reviderad plan. Det är ofta praktiskt att beskriva riskerna i anslutning till åtgärderna.

Risker som inte åtgärdas kan vara tecken på att arbetsmiljöarbetet fungerar dåligt.

Kontroll av genomförda åtgärder

Så snart åtgärder har genomförts för att minska eller ta bort riskerna, bör skolledningen kontrollera resultatet för att förvissa sig om att åtgärderna är tillräckliga. Om så inte är fallet, kan de behöva kompletteras. Det kan också vara så att åtgärder som vidtas skapar risker, som man inte tidigare varit medveten om. Därför är det viktig med fortlöpande kontroller.

11 § *Arbetsgivaren skall varje år göra en uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Om det inte fungerat bra skall det förbättras.*

Uppföljningen skall dokumenteras skriftligt om det finns minst tio arbetstagare i verksamheten.

Uppföljningsmetodik

Syftet med den årliga uppföljningen är att undersöka om arbetsmiljöarbetet bedrivs enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete.

Om det har skett en omorganisation eller en olycka eller ett allvarligt tillbud, kan det behövas tätare uppföljningar än en gång om året.

Genom att jämföra det arbetsmiljöarbete som bedrivs med innehållet i föreskrifterna och råden om tillämpning kan en bedömning göras av hur arbetsmiljöarbetet fungerar. Genom intervjuer med olika personer i verksamheten – elever och personal – kan skolledningen ta reda på om t. ex. uppgiftsfördelningen fungerar bra.

2.2.6 Företagshälsovård

12 § *När kompetens inom den egna verksamheten inte räcker för det systematiska arbetsmiljöarbetet eller för arbetet med arbetsanpassning och rehabilitering, skall arbetsgivaren anlita företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån.*

När företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp anlitas skall den vara av tillräcklig omfattning samt ha tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för detta arbete. Dessutom skall kraven i bilaga 2 uppfyllas.

Innebörden av företagshälsovård

Hälsan kan påverkas av en rad olika, ibland samverkande, faktorer i arbetsmiljön. Även individuella faktorer har betydelse för hälsan. Arbetsmiljölagen avser med företagshälsovård en oberoende expertresurs inom områdena arbetsmiljö och rehabilitering. Den skall ha kompetens att identifiera och beskriva sambanden mellan arbetsmiljö, organisation, produktivitet och hälsa. Därför behöver det inom företagshälsovården finnas kunskaper i t.ex. arbetsorganisation, beteendevetenskap, ergonomi, medicin, rehabilitering och teknik.

Det är viktigt att företagshälsovården är partsneutral.

Företagshälsovårdens expertkunskap kan ofta behövas, när det gäller att undersöka och bedöma de fysiska och psykiska riskerna och när det gäller att föreslå åtgärder och medverka vid genomförandet.

Det kan vara bra att anlita en företagshälsovård som har särskild branschkompetens. Det är viktigt att arbetsgivaren samverkar med företagshälsovården. Arbetsgivaren har dock alltid kvar sitt ansvar för arbetsmiljön.

Bilaga 2 som gäller i anslutning till 12 § anger beträffande företagshälsovården eller den hjälp som anlitas utifrån att arbetsgivaren skall se till att företagshälsovården

- får information om de faktorer som påverkar eller misstänks påverka arbetstagarnas hälsa samt
- har tillgång till information om
 - aktuella arbetsmiljörisker,
 - förebyggande åtgärder och
 - de åtgärder som vidtagits för att utse, utbilda och utrusta arbetstagare som behövs för att genomföra första hjälpen, brandbekämpning och utrymning.

Informationen skall gälla både verksamheten i stort och varje enskild arbetsplats eller varje enskilt arbete.

3 Arbetsgivarens ansvar

3.1 Arbetsgivarebegreppet

I regeringens proposition om arbetsmiljölagen 1976/77:149 behandlas arbetsgivar- och arbetstagarbegreppen under 20.2.2, där bland annat följande finns att inhämta.

Lagstiftning om arbetsmiljön påkallas i första hand i anställningsförhållanden.

Innebörden av arbetsmiljölagens arbetsgivar- och arbetstagarbegrepp bör bestämmas med utgångspunkt i lagens grundläggande syfte att åstadkomma sådana förhållanden på arbetsplatsen att risker för ohälsa och olycksfall så långt som möjligt undanröjs. Man kan då aldrig bortse från vem som har de omedelbara möjligheterna att påverka skyddsförhållandena på arbetsplatsen och fatta beslut om verksamheten. Ett arbetsgivaransvar bör läggas på personer som typiskt sett med hänsyn till de organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna har goda möjligheter att infria ansvaret. Enligt utredningen bör därmed alla, som utför arbete under sådana förhållanden att det är naturligt att den för vars räkning arbetet utförs fullgör en arbetsgivares uppgifter, i sin tur betraktas som arbetstagare vid tillämpningen av arbetsmiljölagen.

Avgörande vid placeringen av ansvaret för arbetsmiljön bör rimligen vara vem som organisatoriskt och ekonomiskt har de bästa förutsättningarna att bära detta ansvar.

Enligt 3 kap. 2 § AML *skall arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall*. Arbetsgivarens huvudansvar för arbetsmiljön betonas och detta utvidgas i 2 a §, som ställer krav på att arbetsgivaren på ett systematiskt sätt skall planera leda och kontrollera verksamheten så att kraven i arbetsmiljölagen uppfylls.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) utvecklas och preciseras arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön ytterligare. Skyldigheten att bedriva arbetsmiljöarbetet på ett systematiskt sätt förtydligas.

Med arbetsgivare menas en fysisk eller juridisk person med en eller flera arbetstagare. Kommuner och landsting är juridiska personer. Skolans huvudman är mestadels kommunen. När det gäller enskilda skolor kan arbetsgivaren vara en juridisk person,

t.ex. stiftelse, aktiebolag, ideell förening. Arbetsgivaren kan i andra fall vara en fysisk person, dvs. en enskild individ.

När arbetsgivaren är en juridisk person är alla som är anställda i verksamheten arbetstagare, även chefer och arbetsledande personal. Härigenom får de ofta en dubbel roll, eftersom de också företräder arbetsgivaren.

Enligt kommunallagen tillsätter kommunfullmäktige, som är den beslutande församlingen, de nämnder som behövs för att fullgöra de uppgifter som kommunen ansvarar för. Fullmäktige skall också utfärda reglementen med föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Fullmäktige beslutar i principärenden, t.ex. mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor. Mestadels är det fråga om beslut där det politiska momentet är avgörande.

Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall hantera. Fullmäktige har inte rätt att ingripa i enskilda ärenden som rör driften av verksamheten. Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall se till att verksamheten också i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

I kommunallagen finns bestämmelser om de förtroendevalda politiker som sitter i kommunfullmäktige, kommunstyrelse och kommunala nämnder. I denna lag sägs ingenting om kommunens tjänstemän. Däremot kan det finnas bestämmelser om tjänstemän i olika speciallagar. I skollagen anges t.ex. att det för ledningen av utbildningen i skolan skall finnas en rektor. Detta uppdrag gäller bland annat synen på skolans roll, lärarens uppgifter samt övriga förutsättningar för personalens och elevernas arbete. ***Rektor har således givits ett specifikt ansvar med särskilda skyldigheter.***

Ibland har olika nämnder hand om olika verksamheter i skolan. Så kan t.ex. skolfastigheterna sortera under fastighetsnämnden. Vissa nämnder kan fungera som "utförarnämnder" åt vissa "beställarnämnder". I sådana fall är det skolstyrelsen som svarar för hela skolverksamheten. Om ett bolag sköter lokalvården, är kommunen fortfarande arbetsgivare för personal och elever i skolan, medan däremot städbolagets personal har bolaget som arbetsgivare.

Den eller de nämnder som driver skolverksamheten, exempelvis en central skolstyrelse, skall även se till att verksamhetens arbets-

miljöaspekter tillvaratas. Om vissa driftsfrågor lagts på en annan nämnd, är det viktigt att detta framgår uttryckligen t.ex. genom att frågorna undantas från skolstyrelsens verksamhetsområde.

Den centrala skolstyrelsen skall se till att skolans arbetsförhållanden är sådana att ohälsa och olycksfall bland personal och elever förebyggs samt även i övrigt främja en tillfredsställande arbetsmiljö. Brister i arbetsmiljön skall undanröjas så snart som möjligt. Oavsett ekonomiska faktorer ligger uppgiften att åstadkomma en tillfredsställande arbetsmiljö i skolan på skolstyrelsen. Den löpande förvaltningen av skolans verksamhet ligger som regel på förvaltningschef, rektor och annan personal inom förvaltningen. Hur uppgifterna fördelats framgår av befattningsbeskrivningar. Rektors principiella uppgifter framgår dessutom av skollagen.

Krav på att det systematiska arbetsmiljöarbetet skall vara inordnat i verksamheten och omfatta alla förhållanden som är av betydelse för arbetsmiljön innebär i praktiken mestadels att *den som har det dagliga verksamhetsansvaret, dvs. rektor/skolledare*, också är den som är skyldig att se till att arbetsmiljön uppfyller lagstiftningens krav samt bedriva detta arbete i enlighet med föreskrifternas systematik. Från skolstyrelse och förvaltning skall rektor tillförsäkras de resurser och befogenheter som behövs för att uppfylla kraven. Detta gäller också när rektor fördelar uppgifter inom arbetsmiljöarbetet på olika tjänstemän inom den egna skolan. Uppgiftsfördelningen innebär emellertid inte att ansvaret automatiskt ligger på den som fått uppgiften. Om en olycka inträffat i arbetet fastställs ansvaret av domstol i efterhand. Det kan i en domstolsbehandling ha stor betydelse för bedömningen om den åtalade haft tillräckliga kunskaper, befogenheter och resurser för arbetsuppgiften.

Det är viktigt att kommunens högsta ledning styr verksamheten genom en tydlig och meningsfull arbetsmiljöpolicy, en väl fungerande uppgiftsfördelning samt årlig uppföljning.

3.2 Ansvaret för arbetsmiljön enligt skollag och arbetsmiljölag

I skollagens 2 kap. Den kommunala organisationen för skolan anges i 2 § följande:

2 § *För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer.*

Rektor skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

I kommentaren definieras ansvaret:

Av förarbetena till lagparagrafen framgår att ansvaret för utbildningen omfattar ansvar inte endast för den direkta undervisningen utan även för skolans fostrande roll, också under sådana moment som raster och skolmåltider (prop. 1990/91:18 s. 35). Rektor har således ansvar för att vuxna finns till hands på raster för att ge eleverna trygghet och hindra mobbning. (97/98 UbU05)

I läroplanen Lpo 94 ges rektor ansvaret att som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal i skolan ha det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas på att nå de nationella målen. Rektor ansvarar för att en lokal arbetsplan upprättas samt för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och till målen i skolplanen och den lokala arbetsplanen. Rektor har ansvaret för skolans resultat och har, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att

- skolans arbetsformer utvecklas så att ett aktivt elevinflytande gynnas,
- skolans arbetsmiljö utformas så att eleverna får tillgång till handledning, läromedel av god kvalitet och annat stöd för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, t.ex. bibliotek, datorer och andra hjälpmedel, etc.

Som pedagogisk ledare och chef för lärarna och övrig personal med det övergripande ansvaret för verksamheten som helhet torde rektor som regel av nämnden tilldelas uppgiften att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete som främjar hälsa och säkerhet bland personalen. Som chef för skolans verksamhet bör denna skyldighet även gälla gentemot eleverna, som omfattas av arbetsmiljölagen.

Det arbetsmiljöbegrepp som används av läroplanen, när det gäller rektors skyldigheter, kan knappast anses stå i full överensstämmelse med det arbetsmiljöansvar som kan baseras på arbetsmiljölagen och föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete utan är närmast att ses som en innehållsförteckning över vad eleverna skall ha tillgång till i utbildningen.

I 3 kap. 2 § första stycket och 2 a § AML anges följande.

2 § *Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall.*

2 a § *Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller kraven i denna lag och i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Han skall utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart skall tidsplaneras.*

Arbetsgivaren skall i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbeta med denna. Handlingsplaner skall därvid upprättas. Arbetsgivaren skall vidare se till att det i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som enligt denna lag och enligt 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring vilar på honom.

De båda paragraferna utvecklas i föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). I 3 § AFS 2001:1 anges följande:

3 § *Det systematiska arbetsmiljöarbetet skall ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten. Den skall omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön.*

I föregående avsnitt har framhållits att kommunen/arbetsgivaren är en juridisk person och att alla som är anställda i verksamheten är att betrakta som arbetstagare. Kommunfullmäktige skall se till att det finns olika nämnder och bestämma uppgiftsfördelningen mellan nämnderna. Varje nämnd beslutar sedan i frågor som rör förvaltningen inom det område som nämnden handhar. Nämnden eller styrelsen för kommunens skolor svarar således för driften och skall iakttä de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det innefattar skollagen men också arbetsmiljölagen, om det inte finns fullmäktigebeslut om något annat. Ingen av dessa lagar står över den andra utan skall hanteras parallellt.

Den centrala skolstyrelsen/nämnden skall se till att skolans arbetsförhållanden är sådana att ohälsa och olycksfall för personal och elever förebyggs. Om arbetsmiljörisker skulle visa sig, är det skolstyrelsens sak att se till att dessa undanröjs så snart som möjligt. Detta kan inte göras beroende av ekonomiska eller andra resurser. Skolstyrelsens skyldighet att åstadkomma en tillfredsställande skolmiljö kvarstår.

Skolstyrelsen har normalt lagt ut samtliga arbetsuppgifter på tjänstemän i organisationen såsom förvaltningschef, rektor, lärare, personal inom skolhälsovården eller annan personal inom förvaltningen. Uppgiftsfördelningen bör framgå av befattningsbeskrivningar och andra förteckningar.

Skollagen anger att det skall finnas rektorer för skolorna. Läroplanen ger rektor det övergripande ansvaret för verksamheten som pedagogisk ledare och chef för lärare och övrig personal.

I de nya föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete anges att detta skall ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten. Eftersom rektor leder den dagliga verksamheten, är förutsättningen för att det systematiska arbetsmiljöarbetet skall fungera att det är rektors skyldighet att integrera detta i den dagliga verksamheten.

Arbetsgivaren skolstyrelsen/nämnden bör genom förvaltningschefen se till att uppgiftsfördelningen sker på ett sådant sätt att det klart och tydligt framgår att det är rektor som har arbetsmiljöansvaret. Rektor är visserligen verksamhetsansvarig för den enskilda skolan men har ett arbetstagarförhållande till förvaltningen. Det är emellertid inte tillräckligt att endast delegera ansvaret. För att delegationen skall uppfylla kraven i 6 § AFS 2001:1 skall den också omfatta befogenheter och resurser samt den kompetens som behövs för uppgiften. Uppdraget att ansvara för arbetsmiljöfrågorna samt de resurser och befogenheter och de kompetenskrav som krävs för detta skall dokumenteras skriftligt. Det är viktigt att den som får uppdraget bekräftar mottagande så att delegationen kan fungera.

Det kan vara lämpligt att ett delegationsbeslut också innehåller upplysningar om hur man lämnar tillbaka delegationen.

3.3 Rättsfall. Olycka med pelarborrmaskin

Betydelsen av en fungerande delegation framgår av ett rättsfall vid Hovrätten för Nedre Norrland (Referens nr 11644937, Mål nr B 336-97). Fallet rör en överklagad dom om rektors ansvar för arbetsmiljön i samband med en olycka vid en gymnasieskola, där en elev skadades allvarligt under en lektion i verkstadsteknik. Åtalet mot rektorn gällde arbetsmiljöbrott och underlåtenhet att anmäla arbetsskada till yrkesinspektionen enligt 2 § AMF. Åtalet mot yrkesläraren gällde arbetsmiljöbrott. Underrättens dom var fällande för såväl rektorn som läraren i verkstadsteknik.

Rektorn var vikarierande och hade fram till vikariatet på den vakanta rektorstjänsten varit en av fyra studierektorer som tillsammans med rektor utgjort ledningen för gymnasieskolan. När olyckan inträffade hade organisationen förändrats så att varje studierektor på 10–20 % av sin tjänst fungerade som rektor inom sitt kunskapsområde. Den tilltalade rektorns förordnande var 40 % av tjänsten. Resterande 60 % var han studierektor för sin sektor, vilket var verkstads- och industriprogrammet. Dessutom hade han en samordnande rektorsfunktion för hela gymnasieskolan. Enligt rektor hade det alltid tidigare varit ett läraransvar att se till att maskiner och utrustning har skyddsanordningar enligt gällande föreskrifter.

Den tilltalade rektorn arbetade främst med pedagogiska frågor och visste inte vem som hade ansvar för att arbetsmiljölagens föreskrifter om internkontroll genomfördes. Det fanns inga skriftliga instruktioner om hur arbetsmiljöarbetet skulle anordnas vid skolan. Han hade heller inte någon särskild befattningsbeskrivning för sin tjänst. Han trodde, att skolchefen efter omorganisationen hade det yttersta ansvaret. Skyddsarbetet sköttes av en annan studierektor.

Vid skyddsronder som hade gjorts på skolan under de två åren före olyckan, som inträffade i september 1995, hade inga brister i maskinsäkerheten i den aktuella salen påtalats, trots att den aktuella pelarborrmaskinen avvek från gällande föreskrifter, eftersom startspaken inte var säkrad mot oavsiktlig påverkan.

Tingrätten återopade i sina domsskäl (Mål nr B 69/97) att förarbetena till 2 kap. 2 § skollagen anger att ledningen för utbildningen inte bara gäller t.ex. utformningen av enskilda lektioner, utan också synen på skolans roll och lärarens uppgifter och ansvar samt på den arbetsmiljö som skolan erbjuder såväl personal som elever. Tingsrätten ansåg att någon delegation av arbetsmiljöansvaret från utbildningsnämnden till den tilltalade rektorn således inte behövdes. Som rektor hade han handlat oaktsamt, när han inte sett till att maskinen överensstämde med gällande föreskrifter.

Den tilltalade yrkesläraren hade inte fått arbetsmiljöansvaret delegerat av skolledningen. Inte heller fanns det någon befattningsbeskrivning, som gav föreskrifter beträffande arbetsmiljöansvaret. Tingsrätten ansåg dock att det ligger i yrkeslärarens roll att ha ett särskilt ansvar för säkerheten, när elever i sin utbildning använder maskiner. Den aktuella borrmaskinen skulle av läraren ha försetts med säkerhetsinstruktioner, och han skulle ha försäkrat sig om att den inte kunde startas oavsiktligt så som det skedde. Han hade inte

heller haft någon särskild genomgång av säkerhetsfrågorna, innan eleverna fick göra ingrepp i bormaskinen.

Hovrätten gjorde en helt annan bedömning än tingsrätten. Hovrätten anser att arbetsgivaren på det kommunala området är den enskilda kommunen. De förarbeten till skollagen som åberopas i tingsrätten innehåller inte några förslag i propositionen som uttryckligen tar sikte på arbetsmiljöansvaret på skolområdet. Lagförslaget, som man hänvisat till, är en proposition som reglerar ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna, när det gäller verksamheten inom bland annat grund- och gymnasieskolan. Inte heller 2 kap. 2 § skollagen ger tillräckligt underlag för att utkräva arbetsmiljöansvar av rektor i det aktuella fallet.

Hovrätten anser således att regleringen om arbetsmiljöansvar som följer av arbetsmiljölagen inte kan ersättas av skrivningar i skollagen och slår fast, att det är kommunen som arbetsgivare som har huvudansvaret i fråga om arbetsmiljön på skolområdet.

Det har inte förekommit någon *delegering* av arbetsgivaransvaret till den tilltalade rektorn och inte heller någon *skriftlig instruktion* om hur arbetsmiljöarbetet vid skolan skulle bedrivas. Inte heller fanns det någon *befattningsbeskrivning för rektorstjänsten som innefattade ett särskilt ansvar i arbetsmiljöhänseende*.

Rektor har i första hand ansvar för ledningen av utbildningen i skolan. Han skall också hålla sig väl förtrogen med det dagliga arbetet i skolan och har ett ansvar för att den arbetsmiljö som skolan erbjuder elever och lärare tillfredsställande. I detta ansvar får anses ligga en skyldighet att ingripa, om rektor får veta att en maskin som elever använder i undervisningen är bristfällig.

I samband med skyddsronderna upprättades skriftliga protokoll, som sändes till rektor för kännedom. Någon anmärkning om säkerheten för den aktuella maskinen framkom inte.

Eftersom *bristerna inte anmälts i skyddsrondsprotokollet* eller på annat sätt till rektor, kan denne inte anses ha åsidosatt sina skyldigheter att förebygga arbetsolycka.

Åtalet om arbetsmiljöbrott ogillades.

Rektor hade inte fått någon uttrycklig delegering om skyldigheten att rapportera arbetsolyckor till yrkesinspektionen, varför dröjsmålet med detta inte kan anses som oaktsamhet. Även denna åtalspunkt ogillades.

Någon uppgift om att yrkesläraren överklagat sin dom föreligger inte. Förutom att betala avgift (300 kronor) till brottsofferfonden dömdes han till 50 dagsböter à 170 kronor samt att till staten åter-

betala kostnaden för sitt försvar och muntliga bevisning (9 994 kronor).

I fråga om rektors ansvar bygger hovrätten praktiskt taget hela sitt domsskäl på avsaknaden av delegation, befattningsbeskrivningar och annan skriftlig dokumentation, som uttryckligen ger rektor ansvaret för arbetsmiljöfrågorna i skolan.

3.4 Reflektioner och synpunkter

Bortsett från rättsinstansernas domar ger beskrivningen av bakgrunden till olyckan anledning till ett antal reflektioner, dels när det gäller kommunens organisation av skolledning, dels hur synen på säkerhet kan te sig på den enskilda skolan.

I det aktuella fallet var skolledningen uppdelad på fem personer som sinsemellan tycks ha gjort upp om hur det pedagogiska ansvaret skulle fördelas. En av studierektorerna skulle under rektor sköta skyddsronder, skyddskommittémöten m.m. Vid en omorganisation blev studierektorerna även rektorer delvis, och den tilltalade rektorn fick ett utökat rektorsansvar och tillika samordningsansvar. Vem som hade det yttersta ansvaret var uppenbarligen oklart, men han trodde det var skolchefen. Vem som hade ansvaret för att bedriva det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt internkontrollföreskrifterna kände han inte till, skriftliga instruktioner saknades på detta område och inte heller fanns det någon befattningsbeskrivning för rektorstjänsten. Skyddsronderna sköttes fortfarande av en av de andra studierektorerna.

Förvaltningschefen uppger inför tingsrätten att det finns ett två och ett halvt år gammalt beslut om delegation av arbetsmiljöansvaret från utbildningsnämnden till förvaltningschefen med vidaredelegation till rektor inom hans ansvarsområde. Rektor har alltså arbetsmiljöansvaret inom sitt ansvarsområde, slog tingsrätten fast.

Delegationen av arbetsmiljöansvaret måste fungera hela vägen. Om förvaltningschefen mer än två år innan olyckshändelsen delegerat arbetsmiljöansvaret till dåvarande rektor och denne givit delegation vidare till studierektorerna eller gjort en uppgiftsfördelning i enlighet med kraven på systematiskt arbetsmiljöarbete, så ointetgjorde omorganisationen förmodligen grunden för den delegationen. Arbetsuppgifterna för studierektorerna förändrades, och den rektor som fått delegationen var uppenbarligen inte längre på samma tjänst, eftersom samordningsansvaret övergått till den

vikarierande rektorn. Om det eventuellt funnits befattningsbeskrivningar och andra dokument för uppdragen tidigare, gällde dessa inte längre de förhållanden som rådde. Oavsett omorganisationer är det viktigt att delegationer, befattningsbeskrivningar och andra liknande dokument blir föremål för en årlig översyn, då även små förändringar kan påverka ansvarsförhållandena.

Föreskrifter om interkontroll/systematiskt arbetsmiljöarbete har varit i kraft sedan den 1 januari 1993 och kraven på arbetsmiljöpolicy med uppgiftsfördelning har funnits med sedan dess. Kraven på att arbetsmiljöpolicy och uppgiftsfördelning skulle vara skriftlig är beroende av verksamhetens storlek. En gymnasieskola får dock anses vara tillräckligt stor, för att kravet på skriftlighet skall vara befogat. Såväl personal som elever har rätt att få del av besluten. I de nya föreskrifterna är kraven på skriftlig dokumentation absoluta.

Yrkesläraren hade många års erfarenhet i yrket. Den aktuella bormaskinen hade funnit på skolan i 30 år. Vid olyckstillfället hade han under en lektion haft genomgång av 29 roterande maskiner med 15 elever i första årskursen på gymnasiet den 1 september, dvs. efter det att eleverna hade gått i gymnasieskolan i cirka en och en halv vecka. Någon genomgång av den aktuella bormaskinen hade inte skett enligt den skadade eleven.

Efter en och en halv vecka kan man knappast förvänta sig att elever i 16-årsåldern skall kunna byta kugghjul i en bormaskin och vara medvetna om säkerhetsaspekterna. Läraren säger sig inte ha gett direkta säkerhetsinstruktioner men sagt till eleverna att de inte fick starta maskinen förrän han kom tillbaka. Han gick för att instruera några andra elever. Han hade slagit av huvudströmbrytaren. Eleverna har inte uppfattat att de inte fick manipulera maskinen med huvudströmbrytaren på utan slog till denna. När en kamrat till den skadade eleven av misstag kom åt en vippströmbrytare, var olyckan ett faktum.

Det är ganska uppenbart att det på skolan finns brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Olycksfallet med en minderårig elev visar också på att man åsidosatt kraven i 2 § minderårigföreskrifterna (AFS 1996:1). Denna paragraf gäller i alla situationer där en minderårig utför arbete eller genomgår utbildning.

2 § Arbetsuppgifter för minderåriga skall väljas med stor omsorg. Särskild hänsyn skall tas till den minderåriges fysiska och psykiska förutsättningar för arbetet. Betryggande säkerhet skall ges mot olycksfall, belastningsskador, överansträngning, extrema klimatförhållanden,

skador från buller och vibrationer och andra förhållanden som kan medföra skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling i fysiskt, psykiskt eller socialt avseende.

Den minderåriga skall ha genomgått den utbildning och ha tillgodogjort sig den instruktion och fått de upplysningar om det aktuella arbetet som behövs från skyddssynpunkt och med hänsyn till den minderåriges ålder och mognad.

Den som anlitar en minderårig skall se till att arbetet sker under ledning och tillsyn av lämplig person samt försäkra sig om att det finns tillfredsställande rutiner för hur minderåriga skall introduceras och handledas.

Föreskrifterna kräver betryggande säkerhet mot olycksfall. Det är rimligt, att en elev skall kunna gå igenom sin utbildning utan att skadas så allvarligt att det uppstår framtida men som kan påverka den minderåriga också psykiskt och socialt och kanske även få konsekvenser genom att t.ex. begränsa yrkesval och ekonomisk utveckling. Det finns krav som innebär, att den som ger instruktioner också skall försäkra sig om att den minderåriga förstått och tagit till sig vad han behöver veta från skyddssynpunkt. Informationen måste anpassas till den minderåriges ålder och mognad.

Det skall finnas tillfredsställande rutiner för hur den minderåriga skall introduceras och handledas. Detta har uppenbarligen inte fungerat i det aktuella fallet.

Enligt domen har yrkesläraren anfört att det inte kan krävas att han skulle övervaka samtliga elever i slöjdsalen under lektionen. Vad som ligger i "övervaka" framgår inte, men enligt kraven i 2 § måste organisationen vara sådan att det inte uppstår förhållanden som kan skada den minderåriges hälsa och utveckling i något avseende.

I minderårigföreskrifterna finns i anslutning till 5 § en Bilaga 1 med förteckning över vissa riskfyllda arbetsuppgifter som är förbjudna. Bland dessa riskfyllda arbetsuppgifter finns arbete med pelarborrmaskin. Denna paragraf skall tillämpas i utbildningen.

5 § *En minderårig, som arbetar som arbetstagare, företagare eller på annat sätt eller genomgår utbildning, får inte anlitas till eller utföra sådana arbetsuppgifter som anges i bilaga 1. Detta förbud gäller dock inte i följande fall.*

1. Om arbetsuppgifterna ingår i lärarledd undervisning som är förlagd till skollokal eller annan plats som är anordnad särskilt för undervisning.

2. Om den minderårige har fullgjort sin skolplikt och fyller minst 16 år under kalenderåret samt antingen

a) arbetsuppgifterna ingår i yrkesutbildning och sker under direkt ledning av särskilt utsedd instruktör eller

b) den minderårige har fullgjort yrkesutbildning för den ifrågavarande arbetsuppgiften.

Undantagen i 1 och 2 gäller endast om innehållet i utbildningen är reglerat i kursplan som godkänts av utbildningsansvarig myndighet eller av arbetsgivarorganisation gemensamt med fackförbund eller jämförlig arbetstagarorganisation.

Där det anges i bilaga 1 gäller undantagen under 1 och 2 endast om läkare har bedömt att den minderårige kan anlitas till arbetet utan risk för överansträngning eller annan skadlig inverkan på hälsa eller utveckling.

I det aktuella fallet är det 5 § 2 a som är tillämplig – arbetsuppgiften ingår i yrkesutbildning och sker under direkt ledning av utsedd instruktör.

I 6 § minderårigföreskrifterna finns krav på den instruktör som utses.

6 § *Den som utses till instruktör enligt 5 § 2 a skall ha god kännedom om arbetet och dess risker. Han skall fortlöpande se till att eleven arbetar på ett säkert sätt och har kunskap om riskerna i arbetet. Han skall ha tillräcklig tid avsatt för att fullgöra uppgiften som instruktör.*

Det finns således möjlighet att kräva att riskfyllda arbetsuppgifter som ingår i utbildningen skall ske under ledning av särskilt utsedd instruktör eller lärare.

2 § är inte straffbelagd, vilket däremot är fallet med bestämmelserna i 5 § vilka är grundade på 5 kap. 3 § andra stycket AML.

Det förefaller angeläget att skolan inom ramen för läroplanens skrivningar om grundläggande värden i omsorg om den enskildes välbefinnande försöker förebygga ohälsa och olycksfall i utbildningen. Tillsammans med skrivningar om respekten för vår gemensamma miljö borde det även finnas en skrivning om respekt och kunskap för vad som gäller för arbetsmiljön, som är en angelägen faktor för eleven i det dagliga skolarbetet. En bra arbetsmiljö och kunskap om vad detta innebär torde också ingå i elevens rättigheter och skyldigheter. Det är dessutom ett sätt att förbereda eleven för att leva och verka i samhälle och arbetsliv och en övning i demokratiska arbetsformer. Det är också ett sätt att skapa de bästa samlade betingelserna för elevernas bildning, tänkande och kunskapsutveckling. Det ger en osökt anledning till aktivt samspel mellan

skolans personal och elever samt med vårdnadshavarna och det omgivande samhället.

3.5 Rättsfall. Drunkningsolycka vid badutflykt

Målet inför tingsrätten (Mål B 145-98) gällde åtal mot fyra lärare i ett arbetslag som hade ansvar för två klasser i årskurs 5. Någon vecka efter höstterminens början gjorde lärarna tillsammans med en assistent en badutflykt med 34 elever till en badstrand. Två flickor omkom under bad. Målsägare är dessa flickors föräldrar. Åklagaren åberopade 3 kap. 2 § AML som kräver att arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagarer utsätts för ohälsa eller olycksfall. Vidare åberopas 2 kap. 2 och 3 §§ AML som anger att arbete skall planläggas och anordnas så att det kan utföras i en sund och säker miljö samt att arbetslokal skall vara så utformad och inredd att den är lämplig från arbetsmiljösynpunkt. Åklagaren yrkar ansvar för de tilltalade för vållande till annans död och för att var och en av de tilltalade av oaktsamhet vållat de båda flickornas död.

Åklagaren anser att de tilltalade i egenskap av lärare för de omkomna eleverna haft skyldighet att genom förebyggande åtgärder undvika ohälsa eller olycksfall. Genom att låta eleverna bada i havet har de brustit i denna skyldighet eftersom

- de känt till de omkomna flickornas bristande simkunnighet,
- inte följt skolans plan för elevers och lärares skyldigheter utanför skolan,
- inte fördelat ansvaret sinsemellan vid utflykten,
- inte förvissat sig om platsens och vädrets lämplighet för bad samt
- inte tillräckligt aktivt övervakat de badande.

15–20 barn var i vattnet samtidigt. Lärarna övervakade badet från stranden. Instruktioner hade givits till barnen var de fick bada. Vattnet gick där en bit upp på benen på barnen. Alla lärarna övervakade inte badet samtidigt, eftersom även de elever som befann sig på stranden behövde hjälp med olika saker. Plötsligt upptäckte två av lärarna att omkring ett halvt dussin elever förflyttat sig mot en del av hamnbassängen där de inte skulle vara, och en av lärarna simmade ut för att hämta tillbaka eleverna. Just då fördes några av eleverna ut mot havet mycket snabbt. Ytterligare två lärare gick i

vattnet och den lärare som var ledare för arbetslaget kallade upp alla eleverna ur vattnet. Två elever saknades då. Efter en stund påträffades den ena flickan. Återupplivningsförsök gav inget resultat. Inte heller sedan räddningstjänsten, som tillkallades från ett närbeläget hus, kommit till platsen. Den andra flickan påträffades först följande dags förmiddag i närhet av den plats där hon försvann.

En av lärarna brukade bada på denna plats med sina barn och någon olycka är inte känd på denna badplats. Fiskare som känner till platsen berättade om strömförhållanden som är bekanta endast för en begränsad krets av yrkesfiskare, sportfiskare och sportdykare.

Eftersom åtalet gäller vållande till annans död, prövar tingsrätten om de tilltalade brustit i omsorg vid planeringen och genomförandet av utflykten så att de kan göras ansvariga för de båda elevernas död. Vid en sådan prövning beaktas de direktiv de tilltalade haft att följa och vilka kunskaper de borde haft.

Försvaret har uttalat att ansvaret enligt den av åklagaren åberopade arbetsmiljölagen vilar på arbetsgivaren och att delegation av detta ansvar inte skett till de tilltalade.

Efter en dödsolycka i ett inomhusbad inom samma kommun på våren samma år utfärdade skolans rektor en PM för åtgärder vid utflykter (alt. lämnande av skolan). Det gick i korthet ut på att arbetslaget skulle komma överens om gemensamma regler vid utfärd. Beroende på resmål, färdväg och elevsammansättning skulle arbetslaget bedöma hur många pedagoger som skulle delta i utflykten. Eleverna skulle delas in två och två och ha ansvar för varandra. Minst två vuxna per klass skulle följa med vid bad. De skulle vistas uppe på bassängkanten för att ha uppsikt.

Arbetsfördelningen hade gjorts av arbetslagets ledare och de andra hade godtagit dessa bedömningar och åtgärder. Ingen hade klart för sig den olycksrisk som föreligger på den aktuella badplatsen, som är livligt frekventerad av badande.

Med tanke på brister i simkunnigheten hos åtta av eleverna gavs instruktioner och anvisningar på ett säkert badområde. Tingsrätten anser, att det då var viktigt att övervaka att eleverna verkligen följde anvisningarna.

Innehållet i rektors PM ansågs mycket magert som direktiv. Dock hade det inte följts, eftersom eleverna inte uppdelats i par. Rektors PM gällde som föreskrifter inom skolan. Inte heller bedömdes en uppdelning av eleverna två och två kunnat förhindra olyckan. Detta var närmast en åtgärd för att försäkra sig om att alla

elever skulle komma med vid transporter o.d. Rektors PM har tillkommit som direktiv vid inomhusbad och anger att två vuxna per klass skall vistas på bassängkanten. Då bästa uppsikten i det aktuella fallet skedde från stranden, är det inte rimligt att någon av lärarna istället skulle befinna sig på en pirarm i närheten av badplatsen.

Att inte lärarna fördelat ansvaret för tillsynen av de badande mellan sig anser inte tingsrätten som någon försummelse under förutsättning att den samfälliga tillsynen var tillräcklig. Alla reagerade snabbt när eleverna drogs ut med strömmen, och tingsrätten finner inte någon försummelse styrkt.

Vid en samlad bedömning finner tingsrätten det inte styrkt att lärarna brustit i tillsyn så att de kan göras ansvariga för vållande till annans död. Åtalet lämnades utan bifall av tingsrätten.

Domen överklagades till hovrätten (Mål nr 292-99) som fastställde tingsrättens dom. Brottsrubriceringen var den samma.

De bestämmelser som åberopas i hovrätten är i huvudsak de samma som i tingsrätten. De skrivningar som finns i de åberopade paragraferna i arbetsmiljölagen innehåller inte några konkreta säkerhets- eller skyddsföreskrifter utan anger mera allmänt formulerade skyldigheter för arbetsgivaren att vidta alla åtgärder som erfordras för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Dessa paragrafer är inte heller straffbelagda. De utgör inte någon ledning för att avgöra om det föreligger ett straffbart vållande.

Rektor har haft det primära arbetsgivaransvaret för arbetsmiljöfrågor inom den aktuella skolan. Det har också funnits möjlighet att delegera delar av detta ansvar vidare. Utredningen visar inte att rektor tagit initiativ till någon mer inträngande diskussion om vilka säkerhetsföreskrifter som bör iakttas vid skolutflykter med bad, vilka är vanliga. Frågan om att skaffa mobiltelefon har inte tagits upp och inte heller om man skall ha med sig räddningsutrustning. Lärarna hade inte fått någon utbildning i frågorna. Promemorian kan inte anses som en delegation av arbetsgivaransvaret från rektor till lärarna.

Hovrätten hänvisar till förarbetena till arbetsmiljölagen, som understryker vikten av att det vid delegering av arbetsmiljöansvaret klargörs, vem som i olika avseenden bär ansvaret för att arbetsmiljölagens bestämmelser följs. Det skall inte kunna komma i fråga, att arbetsmiljöansvar delegeras till någon som inte är medveten om att han eller hon har detta speciella ansvar och om vad det innebär.

Hovrätten finner inte att någon av de tilltalade brustit i erforderlig tillsyn eller övervakning av barnen och lämnar överklagandet utan bifall.

3.6 Reflektioner och synpunkter

Valet av åtalpunkter, de lagrum som åtalet baseras på samt vilka som ställs till ansvar är av betydelse för rättens bedömning. Liksom det föregående rättsfallet blottar domarna brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet, framför allt då det gäller en tydlig uppgiftsfördelning och en klar och en tydlig dokumentation. Med de arbetsmetoder som tillämpas i skolan, där ett arbetslag i stora delar tar ansvar för verksamheten för ett antal elever, ställs stora krav på att det klart och tydligt anges vilka arbetslagets uppgifter är, vilka befogenheter de har inom olika områden samt vilka resurser som står till deras disposition. Det gäller tid, pengar, material men framför allt kunskap på arbetsmiljöområdet. Delegationen måste fungera från förvaltningen och till rektor, och rektor bör i sin delegationsordning få klart för sig vilka uppgifter som i sin tur kan delegeras vidare.

Generellt gäller att endast uppgifterna med befogenheter och resurser kan delegeras. Ansvaret kan inte delegeras vidare. Ansvarsfrågan i det enskilda fallet avgörs av domstol. Det är som synes viktig att skolan tar det systematiska arbetsmiljöarbetet på allvar och upprättar sådana rutiner för detta att det inte blir avhängigt några personer som kanske arbetar isolerat med arbetsmiljöfrågorna. Rörligheten på arbetsmarknaden gör det viktigt att garantera kontinuitet i arbetsmiljöarbetet.

Liksom i det föregående rättsfallet har skolan brustit i tillämpningen av 2 § minderårigföreskrifterna. Betyggande säkerhet har inte tillförsäkrats eleverna. Man har inte försäkrat sig om att de förstått och tagit till sig instruktionerna. Minderårigföreskrifterna skall i likhet med andra föreskrifter som är relevanta för verksamheten följas inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete.

3.7 2 § i arbetsmiljöförordningen

Enligt 2 § AMF är arbetsgivaren skyldig att snarast kontakta Arbetsmiljöverket vid olycksfall eller allvarligt tillbud.

2 § *Har olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbete föranlett dödsfall eller svårare personskada eller samtidigt drabbat flera arbetstagare, skall arbetsgivaren utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöverket. Detsamma gäller vid tillbud som har inneburit allvarlig fara för liv eller hälsa.*

Om anmälan om arbetsskada föreskrives även i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

Denna skyldighet att underrätta Arbetsmiljöverket gäller olycksfall och tillbud hos såväl personal som elever oavsett eleven inte omfattas av arbetsskadeförsäkringen.

4 Eleven i arbetsmiljölagstiftningen

4.1 1977 års arbetsmiljölag

I förarbetena till 1978 års arbetsmiljölag (Regeringens proposition 1976/77:149) finns under rubriken 4.1, Gällande bestämmelser, en redovisning av tillämpningen av den sedan den 1 januari gällande arbetarskyddslagen. Beträffande eleverna sägs följande (s. 37):

I viss utsträckning gäller arbetarskyddslagen också arbete som utförs av två eller flera personer för gemensam räkning, av elever vid vissa skolor, av värnpliktiga eller av dem som är intagna på vissa vårdanstalter (2 §). I kungörelsen (1963:662) om tillämpning av arbetarskyddslagen å arbete vid vissa undervisnings- och utbildningsanstalter (elevkungörelsen, ändrad 1971:55) finns en förteckning över de skolor som avses i lagens bestämmelse om elevarbete. Enligt kungörelsen omfattas endast visst praktiskt arbete. Arbetarskyddslagen är inte tillämplig på sådant arbete som utförs av s.k. pryoelever (elever som utför praktisk yrkesorientering).

Arbetarskyddslagens bestämmelser om bland annat arbetstidens förläggning, samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare hade inte tillämpning på elever.

Med avseende på tillämpningen av arbetarskyddslagen på elevområdet lämnades följande synpunkter (s. 41):

Den avgränsning av personkretsen som elevskyddet har inom den nuvarande arbetarskyddslagstiftningen kan enligt utredningens uppfattning knappast anses ändamålsenlig. En åtskillnad görs mellan prak-

tiskt och teoretiskt arbete som inte står i samklang med arbetarskyddslagen i övrigt och som även leder till gränsdragningssvårigheter vid tillämpningen. Det har dessutom visat sig att förteckningen i elevkungörelsen efter en tid blir inaktuell genom att utbildningsanstalter upphör och utbildningslinjer och skolor, vilkas elever bör omfattas av arbetarskyddslagen, tillkommer. Utredningen anser därför att en mera generell lösning är att föredra.

Det påpekas vidare att det är angeläget från utbildningssynpunkt, att elevarbete sker under former som i skyddsfrågor så nära som möjligt ansluter sig till arbetslivet. Det finns också områden, särskilt för elever på högre nivåer, där dessa inte kan dra nytta av vad som görs för personalen på arbetarskyddsområdet.

Enligt utredningens åsikt talar alltså övervägande skäl för att i stor utsträckning föra in såväl praktiskt som teoretiskt elevarbete under arbetsmiljölagen. Enligt utredningsförslaget likställs elever fr.o.m. årskurs 7 i grundskolan med arbetstagare vid tillämpning av de föreskrifter i arbetsmiljölagen som behandlar arbetsmiljölagens beskaffenhet, allmänna skyldigheter för arbetsgivare m.fl., farligt arbete av minderårig, tillsyn, sanktioner och fullföljd av talan. Samtidigt understryks vikten av att arbetsmiljölagens regler om samverkan anpassade till elevområdets speciella villkor ges vidaste möjliga tillämpning på elevområdet. Detta anses särskilt viktigt inom området för vuxenutbildningen. (s. 42)

Förslaget innebär att även arbete som elev utför under praktisk yrkesorientering skall omfattas av arbetsmiljölagen. Arbetsgivaren som driver den verksamhet där eleven får sin yrkesorientering skall ha skyddsansvaret, men skolmyndigheten har kvar sitt ansvar som utbildningsmyndighet, när det gäller att välja lämpliga arbetsmiljöer för yrkesorientering.

Beträffande frågor som rör elevområdet i kapitlet 20.2.4, Arbetsmiljölagens tillämpningsområde, påpekar utredaren att skolmyndigheten har ett direktansvar för att skolarbetet bedrivs i sådana former och under sådana förhållanden att elevernas hälsa inte äventyras. Både dåvarande Skolöverstyrelsen och dåvarande Universitetskanslersämbetet tillstyrkte utredarens samtliga förslag på elevområdet. Bland annat Riksförbundet Hem och Skola tyckte, att man borde låta lagen omfatta även eleverna i de lägsta årskurserna. Utredarens skäl till att undanta dessa elever var att barn under 13 år normalt inte får anlitas till arbete. Bakgrunden till lagförslaget var bland annat att elevarbete i stor utsträckning bör likställas med annat arbete och att skyddsbestämmelserna då bör

vara desamma både i utbildningen och i näringslivet. God miljö är naturligtvis lika viktigt för de yngre som för de äldre eleverna. Utredaren erinrar om skolmyndighetens ansvar för skolmiljön för alla i skolan. Tillsyn av skolmiljön skedde redan enligt arbetarskyddslagstiftningen med avseende på de anställda.

Utredaren framhåller, att det är betydelsefullt som en förberedelse för arbetslivet att eleverna redan i skolan blir vana att medverka i skyddsarbetet, men att reglerna om skyddsombud och skyddskommitté inte utan vidare kan överföras till elevområdet. Man anser dock att den allmänna regeln (3 kap.1 §) som förordas i arbetsmiljölagen om att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö också skall gälla för elever. När det gäller former för skyddsarbetet, går utredaren på Skolöverstyrelsens förslag om att eleverna bland sig utser skyddsassistenter som kan adjungeras skyddskommittén.

Utredaren finner det viktigt att hitta vägar som gör det möjligt att få in arbetet med arbetsmiljön som ett naturligt led i utbildningen.

På elevområdet antog riksdagen i allt väsentligt regerings förslag och arbetsmiljölagen trädde i kraft den 1 juli 1978.

4.2 1990 års arbetsmiljölagen

1987 tillsatte arbetsmarknadsdepartementet på regeringens uppdrag en arbetsgrupp för att se över vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen. Därefter utsågs en arbetsgrupp för att utreda frågan om elevernas deltagande i det lokala arbetsmiljöarbetet. Denna arbetsgrupp lade i ett betänkande (*Ds 1989:5*) fram förslag till lagreglering av elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet. Samtidigt föreslog man en utvidgning av arbetsmiljölagen, när det gäller elever i grundskolans låg- och mellanstadier.

Skälet till en lagreglering av elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet var att garantera eleverna rätt att delta i det organiserade arbetsmiljöarbetet och även skapa förutsättningar för ökad elevmedverkan. Elevinflytandet hade under de år som gått sedan arbetsmiljölagen trädde i kraft (1978) utvecklats så att cirka hälften av högstadienheterna och två tredjedelar av gymnasieenheterna hade elevskyddsombud; allt enligt en enkät som arbetsgruppen genomfört.

Innebörden av förslaget var att elever från högstadiet (årskurs 7 i grundskolan) och uppåt skulle ges tillfälle att i alla väsentliga avse-

enden medverka i arbetsmiljöarbetet på arbetsstället genom egna representanter utsedda av eleverna. Två elevrepresentanter från varje skyddskommittéområde skulle få vara närvarande och yttra sig. De skulle också delta i skyddsronder. Utbildningsansvariga myndigheter skulle ha uppdraget att meddela närmare föreskrifter om ledighet och extraundervisning i anslutning till ledighet samt om arbetsmiljöutbildning. Den som driver verksamheten där arbetet utförs skulle enligt förslaget se till att elevrepresentanterna får den ledighet och den utbildning som behövs för uppdraget.

Elever på låg- och mellanstadiet (årskurs 1–6 i grundskolan) skulle endast omfattas av de samverkansregler som framgår av 3 kap. 1 § AML – inte den organiserade skyddsverksamheten i 6 kap. AML.

Arbetsgruppen förutsåg begränsade kostnader för arbetsmiljöutbildningen av elevrepresentanter samt för extra undervisning som ersättning för förlorad undervisningstid..

Förslaget genomfördes i allt väsentligt och trädde i kraft den förste juli 1990.

4.3 Regler för elevernas medverkan i arbetsmiljöarbetet

Elever likställs från första skolåret i allt väsentligt med arbetstagare. 6 kap. AML som rör samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare är dock undantaget och omfattar inte den som är i utbildning. Det finns emellertid i 6 kap. 17 och 18 §§ AML särskilda bestämmelser om elevskyddsombud.

17 § *Den som genomgår utbildning skall av huvudmannen för utbildningen ges tillfälle att genom elevskyddsombud medverka i skyddsverksamheten på arbetsstället, om det är rimligt med hänsyn till utbildningens längd.*

Elevmedverkan gäller dock inte elever i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan eller motsvarande ungdomsutbildning.

18 § *Elevskyddsombuden utses av eleverna.*

Huvudmannen för utbildningen skall se till att elevskyddsombuden får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdraget.

Elevskyddsombuden har rätt till den information som behövs för uppdraget med undantag av information om uppgifter som är föremål för tystnadsplikt enligt 7 kap. 13 § första stycket. I fråga om uppgifter som är föremål för sekretess i det allmännas verksamhet gäller sekretesslagen (1980:100).

Enligt 6 kap. 17 § AML skall de som genomgår utbildning av huvudmannen ges tillfälle att genom elevskyddsombud medverka i skyddsverksamheten på arbetsstället. Elevskyddsombuden bör verka i samarbete inte bara med företrädare för utbildningsanordnaren, t.ex. en skolledare eller lärare, utan också med arbetstagarnas skyddsombud. Elevskyddsombuden skall beredas tillfälle att delta i skyddsarbetet i alla väsentliga avseenden. I detta ligger även att delta i planeringen av nya eller ändrade lokaler, arbetsmetoder eller arbetsförhållanden i övrigt.

Elevskyddsombud är i arbetsmiljölagens mening inte likställda med skyddsombud. Enligt 6 kap. 2 AML skall *skyddsombud* utses av lokal arbetstagarorganisation som är bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Skyddsombudet är således en facklig förtroendemann. Bestämmelser i arbetsmiljölagen som har i huvudsak arbetsrättslig grund kan inte föras över till elevområdet. Det gäller i synnerhet bestämmelsen om stoppningsrätt i 6 kap. 7 § AML. Stoppningsrättens betydelse när det gäller arbetstagare ligger i att upphörande med arbetet inte arbetsrättsligt kan betraktas som arbetsvägran, när ett skyddsombud har stoppat arbetet.

Benämningen elevskyddsombud har valts för att markera betydelsen av elevernas medverkan. Eleverna skall vara med i de diskussioner om skolans arbetsmiljö som förs i skyddskommittén. Antalet ledamöter i skyddskommittén regleras i avtal mellan arbetsmarknadsparterna, varför denna möjlighet inte finns beträffande elevskyddsombuden. I stället regleras detta i 8 a § AMF. Två av de elevskyddsombud som utsetts enligt 6 kap. 17 § AML får närvara och yttra sig vid skyddskommittésammanträden. Elevskyddsombuden inom varje skyddskommittéområde bestämmer själva vilken eller vilka som skall företräda dem vid sammanträdet.

Frågor som gäller beslutsfattande i skyddskommittén och kommitténs arbetsformer regleras inte närmare i arbetsmiljölagen. En skyddskommitté har därför inte skyldighet att föra protokoll vid ett sammanträde om inte detta reglerats i avtal mellan parterna. Enligt motiven bör emellertid även yttranden av elevskyddsombud antecknas vid de tillfällen det förs protokoll över vad som förevarit vid ett skyddskommittésammanträde.

Eleverna är att betrakta som adjungerade ledamöter i skyddskommittén och har därför inte förslagsrätt där i formell mening. Elevskyddsombuden har givetvis rätt att föra fram idéer och önskemål i skyddskommittén. Det ligger i rätten att yttra sig.

Elevskyddsombuden skall utses av eleverna och väljas bland eleverna. Hur valet skall gå till anges inte i arbetsmiljölagen. Enligt 6 a § AMF skall för varje årskurs på grundskolans högstadium och för varje linje och specialkurs om minst ett år i gymnasieskolan två företrädare för eleverna utses som elevskyddsombud. På utbildningsområdet i övrigt bestäms antalet elevskyddsombud med hänsyn till elevernas antal och arbetsförhållanden

För uppfyllande av kraven på ledighet enligt 6 kap. 18 § AML anges i 18 a § AMF att föreskrifter om ledighet för att fullgöra uppdraget som elevskyddsombud enligt 6 kap. 17 § AML finns i

- 6 kap. grundskoleförordningen (1994:1194)
- 6 kap. gymnasieförordningen (1992:394)
- 7 kap. specialskoleförordningen (1995:401)
- 6 kap. särskoleförordningen (1995:206)
- 6 kap. förordningen (1994:741) om gymnasiesärskola.

Huvudmannen för utbildningen skall se till att elevskyddsombuden får den utbildning som behövs för uppdraget. (6 kap. 18 § AML).

Elevskyddsombuden har rätt till den information som behövs för uppdraget och som inte omfattas av tystnadsplikt eller sekretessbestämmelser.

Den praktiska avgränsningen av bestämmelsen om elevskyddsombud skall göras i form av verkställighetsföreskrifter. I 18 b § AMF finns bemyndiganden för Statens skolverk samt styrelserna för universitet och högskolor att meddela sådana föreskrifter för sina verksamhetsområden. *Skolverket har inte meddelat några sådana föreskrifter.*

I 6 kap. 17 § AML anges att elevmedverkan genom elevskyddsombud inte gäller i lägre årskurs än årskurs 7 i grundskolan. Det finns emellertid inget hinder för att man lokalt kommer överens om att utse elevskyddsombud även i lägre klasser. Den som är i utbildning har emellertid oavsett elevskyddsombud rätt till samverkan och delaktighet i arbetsmiljöarbetet enligt 3 kap. 1 a och 4 §§ AML. Dessa paragrafer gäller alla elever i utbildning oberoende av utbildningens längd och omfattning.

1 a § Arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

4 § Arbetstagaren skall medverka i arbetsmiljöarbetet och delta i genomförandet av de åtgärder som behövs för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Han skall följa givna föreskrifter samt använda de

skyddsanordningar och iaktta den försiktighet som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall.

Om arbetstagaren finner att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, skall han snarast underrätta arbetsgivaren eller skyddsombud. Arbetstagaren är fri från ersättningsskyldighet för skada som uppstår still följd av att han underlåter att utföra arbetet i avvaktan på besked om det skall fortsätta.

4.3.1 Rätten att avbryta arbetet

Skyddsombudens möjlighet att agera med stöd av arbetsmiljölagen om arbetsmiljön har sådana brister att det föreligger risk för olycksfall och ohälsa finns angiven i bland annat 6 a § och 7 § AML.

6 a § *Om ett skyddsombud anser att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en tillfredsställande arbetsmiljö, skall skyddsombudet vända sig till arbetsgivaren och begära sådana åtgärder. Skyddsombudet kan också begära att en viss undersökning skall göras för kontroll av förhållandena inom skyddsområdet. På framställning skall arbetsgivaren genast lämna skyddsombudet en skriftlig bekräftelse på att han mottagit dennes begäran. Arbetsgivaren skall utan dröjsmål lämna besked i frågan. Gör han inte det eller beaktas inte begäran inom skälig tid, skall Arbetsmiljöverket efter framställan av skyddsombudet pröva om föreläggande eller förbud enligt 7 kap. 7 § skall meddelas.*

Där skyddskommitté finns, kan skyddsombud direkt påkalla kommitténs behandling av en arbetsmiljöfråga.

7 § *Innebär visst arbete omedelbar och allvarlig fara för arbetstgares liv eller hälsa och kan rättelse icke genast uppnås genom hänvändelse till arbetsgivaren kan skyddsombud bestämma att arbetet skall avbrytas i avvaktan på ställningstagande av Arbetsmiljöverket*

Om det är påkallat från skyddsmyndighet och rättelse icke genast kan uppnås genom hänvändelse till arbetsgivaren, kan skyddsombud i avvaktan på Arbetsmiljöverkets ställningstagande avbryta arbete som arbetstagare utför ensam.

Överträdes tillsynsmyndighets förbud, som har vunnit laga kraft eller som på grund av förordnande enligt 9 kap. 5 § skall lända till efterrättelse omedelbart, kan skyddsombud avbryta arbete som avses med förbudet.

För skada till följd av åtgärd som avses i denna paragraf är skyddsombud fri från ersättningsskyldighet.

Det som anges i 6 a § och 7 § AML gäller inte för elevskyddsombud. Om ett arbete innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa, kan personalens skyddsombud i skolan avbryta arbetet (7 § första stycket). Detta kan ske i situationer då det är förenat med överhängande fara att låta arbetet fortsätta tills Arbetsmiljöverket hunnit ta ställning i frågan.

Skolan är i arbetsmiljölagens mening en arbetsplats för både personal och elever. Om det uppstår akuta situationer som innebär fara för elever torde det också innebära ett hot mot personalens liv och hälsa – fysiskt eller psykiskt. Skyddsombud och elevskyddsombud skall samverka liksom skolledning, personal och elever generellt för att åstadkomma en bra arbetsmiljö. Arbetet skall vara förebyggande, men när det trots allt uppstår situationer med ökade risker skall det finnas beredskap för att hantera detta.

4.3.2 Elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet

Av föregående avsnitt framgår att 6 kap. arbetsmiljölagen reglerar samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare m.m. Detta reglerade samarbete har vuxit fram med stöd av såväl lagstiftning som överenskommelser mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer. Regler för formerna i detta samarbete har funnits alltsedan 1912 års lag om arbetarskydd.

Reglerna i 1949 års arbetarskyddslag och arbetarskyddskungörelse om samverkan i det lokala arbetarskyddet utformades väsentligen på grundval av en partsöverenskommelse och erfarenheterna av denna. 1967 träffade SAF och LO nya överenskommelser om arbetarskyddsverksamheten och om företagshälsovården. På andra områden kom det till stånd liknande överenskommelser. Ändrade lagregler om bland annat skyddsombudens och skyddskommittéernas ställning kom i början av 1970-talet, och detta lade grunden för nya centrala avtal på arbetsmarknaden om samverkan i arbetsmiljöfrågor. Under 1980-talet gjordes ytterligare överenskommelser mellan parterna, vilket skedde med hänvisning till arbetsmiljölagstiftningen. Under 1990-talet har ett antal lokala samverkansavtal ersatt de stora centrala.

Arbetsmiljölagens regler i 6 kap. om samverkan avser således parternas organisation av arbetsmiljöverksamheten.

I samband med att arbetsmiljölagen 1990 ändrades så att alla som är i utbildning skall omfattas av arbetsmiljölagen i allt väsentligt

från första skolåret tillkom, som tidigare nämnts, också 6 kap. 17 och 18 §§ om elevskyddsombud, vilka i arbetsmiljölagens mening inte är likställda med skyddsombud. De är inte partsrepresentanter. I arbetsmiljölagens förarbeten talar man om elevrepresentanter och skyddsassistenter. Så småningom enades man om benämningen elevskyddsombud för att markera betydelsen av elevernas medverkan i skyddsarbetet. Det framhölls att det som en förberedelse för arbetslivet är betydelsefullt, att eleverna redan i skolan blir vana att medverka i skyddsarbetet. Det underströks som mycket angeläget, att den allmänna regeln (3 kap.1a § AML) om samverkan förs ut i praktisk tillämpning också på elevområdet. Reglerna om utseende av skyddsombud och skyddskommittéledamöter ansågs inte kunna utan vidare föras över till elevområdet, bland annat beroende på det partsförhållande som råder i dessa bestämmelser.

Bestämmelserna ger eleverna på det som tidigare betecknades som grundskolans högstadium, i gymnasieskolan och studerande på högre utbildningsnivåer och i vuxenutbildningen tillfälle att medverka i arbetsmiljöarbetet genom elevskyddsombud. Syftet är att dessa skall känna ett särskilt ansvar och vara aktiva, när det gäller att vara observanta och driva arbetsmiljöfrågor.

Allmänt gäller att elevskyddsombuden skall beredas tillfälle att delta i skyddsarbetet i alla väsentliga avseenden. I detta ligger även att delta i planering av nya eller ändrade lokaler, arbetsmetoder eller arbetsförhållanden i övrigt. Elevskyddsombuden bör verka i samarbete inte bara med företrädare för utbildningsanordnaren, t. ex. skolledare eller lärare, utan också med arbetstagarnas skyddsombud.

Bestämmelser i arbetsmiljölagen som har i huvudsak arbetsrättslig grund kan inte föras över till elevområdet. Det gäller i synnerhet bestämmelsen om rätt att stoppa arbetet i 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen.

4.3.3 Avgränsning mot fritidsaktiviteter

I bestämmelserna om elevskyddsombud hänvisas till vad som är rimligt med hänsyn till utbildningens art och utbildningsperiodens längd. Därmed görs klart att bestämmelsen inte omfattar fritidsbetonade aktiviteter även om utbildningsmoment ingår.

När det gäller tidsfaktorn sägs i motiven att det i allmänhet inte kan vara rimligt att välja elevskyddsombud, när det gäller utbild-

ningar som är kortare än cirka en termin eller cirka fyra månader. Avsikten är dock att det skall finnas en betydande flexibilitet.

4.3.4 Grundskolans låg- och mellanstadier eller deras motsvarigheter

Reglerna om organiserad elevmedverkan gäller inte för elever i årskurserna 0–6 i grundskolan. I motiven betonas dock att de yngre eleverna takt med sin mognad bör få möjlighet att delta i skolans arbetsmiljöarbete i olika former vid sidan av det organiserade skyddsarbetet. Detta kan som tidigare nämnts ske med stöd av de allmänna samverkansreglerna (3 kap. 1 a § AML)

Vuxna som genom att delta i vuxenutbildning studerar på en nivå, som motsvarar årskurs 6 i grundskolan eller lägre, skall kunna medverka i skolans arbetsmiljöarbete på samma sätt som gäller för elever på högre utbildningsnivåer.

4.3.5 Val av elevskyddsombud

Sättet för hur elevskyddsombud väljs varierar. I ungdomsskolan och kommunal vuxenutbildning förekommer val genom elevråd, elevorganisationen eller på annat sätt. Inom högskolan, där det finns ett kårobligatorium, sker valen genom studentkårer eller elevkårer.

Den enda bestämmelse som finns i arbetsmiljölagen är att elevskyddsombuden skall väljas av eleverna (6 kap. 18 § AML). Direktval är alltid en möjlighet. Elevskyddsombuden skall självfallet väljas bland eleverna.

I 6 a § AMF regleras antalet elevskyddsombud på gymnasieskolan och grundskolans högstadium.

6 a § För varje årskurs i grundskolans högstadium och för varje linje och specialkurs om minst ett år i gymnasieskolan skall två företrädare för eleverna utses att medverka i skolans skyddsverksamhet såsom elevskyddsombud enligt 6 kap. 17 § arbetsmiljölagen (1977:1160). På utbildningsområdet i övrigt bestäms antalet elevskyddsombud med hänsyn till elevernas antal och arbetsförhållanden.

Med elevskyddsombud avses även de ombud i skyddsfrågor som representerar de studerande i högskola och vuxenutbildning.

Det finns när det gäller elevskyddsombud ingen motsvarighet till bestämmelsen att skyddsombud skall utses på arbetsställen med normalt minst fem arbetstagare. Det ligger emellertid i sakens natur att en förutsättning för att elevskyddsombud utses är att detta är meningsfullt med hänsyn till antalet elever.

4.3.6 Skolans skyddskommitté

Eleverna skall vara med i de diskussioner om skolans arbetsmiljö som förs i skyddskommittéerna. Antalet ledamöter i skyddskommittéerna regleras i avtal mellan arbetsmarknadsparterna. Den möjligheten finns inte, när det gäller elevskyddsombud. I stället föreskrivs i 8a § AMF att två elevskyddsombud får närvara och yttra sig vid skyddskommittésammanträdet. Elevskyddsombuden inom varje skyddskommittéområde bestämmer själva vilka som skall företräda dem vid sammanträdet.

8 a § *En skyddskommitté bör sammanträda minst en gång var tredje månad.*

Vid skyddskommitténs sammanträden bör även företrädare för företagshälsovården vara närvarande.

Två av de elevskyddsombud, som har utsetts enligt 6 kap. 17 § arbetsmiljölagen (1977:1160), får närvara och yttra sig vid skyddskommittésammanträden. Elevskyddsombuden inom varje skyddskommittéområde bestämmer själva vilken eller vilka som skall företräda dem vid sammanträdet.

Frågor som gäller beslutsfattande i skyddskommittén och kommitténs arbetsformer regleras inte närmare i arbetsmiljölagen. En skyddskommitté har därför inte skyldighet att föra protokoll vid ett sammanträde, om inte detta reglerats i avtal mellan parterna. Enligt motiven bör emellertid även yttranden av elevskyddsombud antecknas vid de tillfällen det förs protokoll över vad som förevarit vid ett skyddskommittésammanträde.

Elevskyddsombuden är att betrakta som adjungerade ledamöter i skyddskommittén och har därför inte förslagsrätt där i formell mening. Givetvis har elevskyddsombuden rätt att föra fram idéer och önskemål i skyddskommittén. Det ligger i rätten att yttra sig.

4.3.7 Rätt till ledighet och utbildning

Frågan om ledighet för elevskyddsombuden har en annan innebörd för elever än för arbetstagare med arbetsskyldighet och rätt till lön. När det gäller elever blir det i stället fråga om överväganden som utgår från bestämmelser om skolplikt eller om rätt till utbildningsbidrag.

Huvudmannen för utbildningen har ansvaret för att elevskyddsombuden får den ledighet som de behöver för uppdraget. För det offentliga skolväsendet finns, såsom förut nämnts, i skolförfattningarna föreskrifter om ledighet. En hänvisning till dessa finns i 18a § AMF.

18 a § *Föreskrifter om ledighet för att fullgöra uppdraget som elevskyddsombud enligt 6 kap. 17 § arbetsmiljölagen (1977:1160) finns i*

- 6 kap. grundskoleförordningen (1994:1194),
- 6 kap. gymnasieförordningen (1992:394)
- 7 kap. specialskoleförordningen (1995:401),
- 6 kap. särskoleförordningen (1995:206) samt
- 6 kap. förordningen (1994:741) om gymnasiesärskola.

Huvudmannen svarar även för att de valda elevskyddsombuden får adekvat utbildning för uppdraget. När det gäller utbildningens längd nämns i motiven en dags utbildning som en riktlinje.

4.3.8 Rätt till information

Elevskyddsombuden har rätt till den information som behövs för uppdraget och som inte är hemlig. Hemlig information kan vara t.ex. personuppgifter i anpassningsärenden eller företagshemligheter.

4.3.9 Verkställighetsföreskrifter

Meningen med de praktiska avgränsningarna av bestämmelsen om elevskyddsombud skall göras i form av verkställighetsföreskrifter. I 18b § AMF finns bemyndiganden för Statens skolverks och styrelserna för universitet och högskolor att meddela sådana föreskrifter för sina verksamhetsområden. Sådana föreskrifter har inte meddelats.

18 b § *Statens skolverk och styrelserna för universitet och högskolor bemyndigas att för sina verksamhetsområden meddela föreskrifter för verkställighet av 6 kap. 17 § första stycket arbetsmiljölagen (1977:1160).*

Systematiskt arbetsmiljöarbete

I föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) utgör skrivningen i 4 § en konkret uppräkningslista av arbetstagarrepresentanter.

4 § *Arbetsgivaren skall ge arbetstagarrepresentanterna, skyddsombuden och elevskyddsombuden möjlighet att medverka i det systematiska arbetsmiljöarbetet.*

Elevskyddsombudens roll i skolans systematiska arbetsmiljöarbete har på detta sätt lyfts fram och gjorts konkret. Arbetsgivaren har skyldighet att ta med elevskyddsombuden i arbetsmiljöarbetet.

4.4 Utser skolorna elevskyddsombud?

Det finns ingen nationell statistik som talar om i vilken utsträckning elevskyddsombud utses på skolorna. Elevskyddsombuden finns inte representerade i det skyddsombudsregister som förs av Arbetsmiljöverket. Den organisation eller de arbetstagarrepresentanter som utsett skyddsombud skall snarast lämna en skriftlig uppgift om valet till Arbetsmiljöverket. Regler för tillsättande av skyddsombud som ansluter till författningsbestämmelserna finns i avtal mellan parterna. Eleverna är inte avtalsslutande part och inte skyddsombud i egentlig mening.

4.4.1 Skolans arbetsmiljö – jämförelsestudier 1992–1997

Arbetskyddsstyrelsen/Arbetsmiljöverket gjorde vid tre tillfällen enkäter till alla rektorer i hela landet. Svarefrekvensen var mycket hög. Frågorna som ställdes till rektorerna gällde vilka fysiska respektive psykosociala arbetsmiljöproblem som påtalats i skyddsprotokoll. Rektorerna fick också ange de mest angelägna arbetsmiljöförbättringarna vad gäller såväl fysiska som psykosociala faktorer. Undersökningen genomfördes första gången 1992 i sam-

band med *Skolans arbetsmiljöår*, därefter 1993 och 1997. Vid de tre tillfällena gjordes också enkäter till yrkesinspektionsdistrikten som fick ge sin syn på skolans arbetsmiljö.

Det ställdes också frågor om prioriteringar, registrering och utredning av sjukdomar och olycksfall bland elever och personal m.m. Rektorerna fick i den sista enkäten 1997 även svara på frågor om elev- och föräldraengagemang i skolans arbetsmiljöarbete.

Resultatet av undersökningarna publicerades 1997 av Arbetarskyddsstyrelsen/Arbetsmiljöverket i *Skolans arbetsmiljö – jämförelsestudier 1992–1997*.

Av enkätsvaren som rör elevernas engagemang kan man utläsa att 49 % av rektorerna anger att elevskyddsombudet deltar i skolans organiserade arbetsmiljöarbete. 11 % svarar *nej* på samma fråga. 40 % uppger att elevskyddsombud saknas. Variationen är emellertid mycket stor mellan olika län. Som mest saknade 79 % av skolorna i ett län elevskyddsombud medan det län som var bäst uppgav att 22 % av skolorna saknade elevskyddsombud.

4.4.2 Elevskyddsombudens betydelse för skolans arbetsmiljö

Huvudskyddsombud för Lärarnas Riksförbund (LR) i Jönköpings län gjorde en undersökning av förekomsten av elevskyddsombud. Enkäter gick till rektorerna för grundskolor i F-län med årskurserna 7, 8 och 9. Länet har 13 kommuner med 39 högstadieskolor. Rapporten, *Elevskyddsombudens betydelse för skolans arbetsmiljö*, som presenterar resultatet utgjorde ett specialarbete vid en kurs för fackliga förtroendemän 1998/99 som anordnades av Arbetslivsinstitutet. Rapporten kan sökas på webbsidan www.skolliv.nu.

Syftet med undersökningen var att få svar på ett antal frågor, och genom att det skedde över ett större geografiskt område bedömdes resultatet vara överförbart till förhållandet i övriga landet. Svarsfrekvensen var cirka 85 % (33 skolor svarade). Djupintervjuer gjordes sedan vid fem skolor.

De frågeställningar som låg till grund för enkäten var följande:

- Hur och i vilken omfattning följer skolan arbetsmiljölagens och arbetsmiljöförordningens skrivningar beträffande organiserandet av en (fungerande) elevskyddsombudsverksamhet?
- Vilka exempel på en bra och väl fungerande elevskyddsombudsverksamhet går att finna?

- Varför tycks elevskyddsombudsverksamheten fungera väl på vissa skolor?
- Hur motiverar man eleverna (bäst) på att engagera sig i frågor som har med deras arbetsmiljö att göra?
- Vilket inflytande och vilken delaktighet går att finna i samband med en organiserad elevskyddsombudsverksamhet?

Här redovisas endast några begränsade uppgifter från undersökningen.

På enkätfrågan *I vilken omfattning finns det elevskyddsombud?* gavs följande svar:

- 36 % av skolorna har 1–2 elevskyddsombud/klass åk 7–9,
- 33 % av skolorna har 1–2 elevskyddsombud/årskurs 7–9,
- 24 % av skolorna har 1–2 elevskyddsombud för hela skolenheten
- 7 % av skolenheterna saknar elevskyddsombud

Elevskyddsombuden väljs mestadels av eleverna i klassen. I några av skolorna utsågs elevskyddsombuden genom elevrådet och i några skolor hanterades elevskyddsombudsverksamheten av elevrådet. Endast i enstaka fall utsåg klassföreståndaren elevskyddsombuden i samråd med eleverna.

Utbildningen sköttes i de flesta fall antingen av lärarorganisationernas skyddsombud/huvudskyddsombud eller av Elevorganisationen. I tre fall hade ingen utbildning erbjudits över huvud taget.

I tre av fyra skolor deltog elevskyddsombuden i skyddsronderna och fick lämna synpunkter. I 59 % av skolorna var eleverna representerade i skolans miljögrupp/skyddskommitté/samverkansgrupp.

Samverkan med personalens skyddsombud sker i två skolor av tre.

I 40 % av skolorna får elevskyddsombuden fortlöpande information om olika aktiviteter på arbetsmiljöområdet.

4.5 Några synpunkter

Många grundskolor bedriver i en eller annan form verksamheten med elevskyddsombud. Antalet skyddsombud vid en skolenhet varierar kraftigt. I en del fall har man inga elevskyddsombud alls. Med hänsyn tagen till enkäten, svarsfrekvens samt djupintervjuer uppskattar författaren till rapporten om elevskyddsombuden, att i

en femtedel av skolorna som borde ha elevskyddsombud saknas sådana.

Med hänsyn till att det förflutit mer än tio år sedan de nuvarande reglerna om elevskyddsombud trädde i kraft, kan det tyckas anmärkningsvärt när skolan ändå negligerar bestämmelserna. Om skolan menar allvar med att undervisningen skall bedrivas i demokratiska arbetsformer och förbereda eleverna för att aktivt delta i samhällslivet, borde man ta frågan om elevskyddsombud på större allvar. Det är ett sätt för skolan att signalera att man respekterar beslut fattade i demokratisk ordning.

Samverkan skall ske mellan arbetsgivaren och arbetstagarerna/eleverna kring arbetsmiljöfrågor. Hur man bäst främjar hälsa och säkerhet borde vara en utomordentligt viktig insikt att förmedla till eleverna i skolan. Det handlar dels om att tillförsäkra eleverna goda yttre förutsättningar för att utvecklas inom ramen för skolans pedagogiska och didaktiska roll men också att på det sätt som är bäst anpassat med avseende på ålder och mognad förbereda dem för det vuxna livet. De allra flesta individer i Sverige tillbringar stora delar av sin barndom och ungdom i den obligatorisk och den frivilliga skolan samt andra utbildningsinstitutioner. Skolan har lärare och annan pedagogiskt skolad personal som på rätt nivå kan förmedla kunskapen om hälsa och säkerhet i anslutning till arbetsmiljölagstiftningens krav. Elevskyddsombuden har helt andra förutsättningar än skolans personal att se sådana faktorer och företeelser i skolans arbetsmiljö som särskilt berör eleverna.

I ett brev till Arbetsmiljöverket i början av detta år uttrycker författaren till rapporten om elevskyddsombuden oro över att så många skolor fortfarande saknar elevskyddsombud.

Arbetarskyddsstyrelsen/Arbetsmiljöverket har vid några tillfällen varit i kontakt med Skolverket beträffande bemyndigandet i 18b § att meddela föreskrifter till 6 kap. 17 § första stycket AML. *Bemyndigandet har ännu inte resulterat i några föreskrifter.*

En förutsättning för att elevskyddsombuden skall få en fungerande roll är att arbetsgivaren/skolledningen i ord och handling visar att man anser elevskyddsombudens roll viktig. Det är också viktigt att uppmuntra samverkan mellan personalens skyddsombud och elevskyddsombuden. Utbildning av elevskyddsombuden kan till exempel i valda delar ske gemensamt med skyddsombuden.

För att arbetsgivare/skolledare och lärare skall kunna känna entusiasm inför en uppgift, krävs det som regel att själv ha kunskap på det aktuella området. Arbetsmiljöfrågorna har mycket begränsat

utrymme i skolläroverutbildningen och har åtminstone hitintills varit obefintliga i läroverutbildningen. Ett pedagogiskt block som visar på hur man pedagogiskt löpande integrerar frågor om hälsa och säkerhet i undervisningen vore egentligen en självklarhet i läroverutbildningen, när man har med barn och ungdom att göra. I ett sådant sammanhang kan arbetsmiljöfrågorna komma in på ett naturligt sätt. Kränkningar, hot och våld är arbetsmiljöfrågor med ständig aktualitet i skolan, och det vore bra om ledning och personal kunde få mera övergripande kunskaper om arbetsmiljö för att kunna hantera dessa problem som en del av skolans hela arbetsmiljö.

För att stärka skolläroverutbildningen och ge den större säkerhet i uppgiften att ta sig an uppbyggnaden av elevskyddsverksamheten, vore det bra om Skolverket utfärdade föreskrifter om elevskyddsombudens medverkan i skyddsverksamheten på skolan i enlighet med regeringens bemyndigande.

5 Arbetsmiljöverkets föreskrifter om minderåriga (AFS 1996:1)

Arbetsmiljöverket har i enlighet med regeringens bemyndigande utfärdat föreskrifter i anslutning till bestämmelserna i 5 kap. AML om minderåriga.

När barn och ungdomar som inte fyllt 18 år arbetar som arbetstagare, egna företagare eller på något annat sätt eller när de genomgår utbildning ställs särskilda krav på deras arbetsmiljö. Reglerna för detta finns i föreskrifterna om minderåriga och gäller även för elever. Föreskrifterna skall täcka både arbetsliv och skola och är inte i sin helhet tillämpliga i utbildningen.

5.1 "Betryggande säkerhet..."

2 § i minderårigföreskrifterna (AFS 1996:1) gäller både skolan och arbetslivet och kräver att arbetsuppgifter för minderåriga, dvs. för dem som inte fyllt 18 år, skall väljas med stor omsorg och med särskild hänsyn till fysiska och psykiska förutsättningar för arbetet. Det skall ges *betryggande säkerhet mot olycksfall, belastningsskador, överansträngning ... och andra förhållanden som kan medföra skadlig inverkan på den minderåriges hälsa i fysiskt psykiskt eller socialt avseende*. Den minderåriga skall ha fått alla de instruktioner som

behövs ur skyddssynpunkt. Arbetet skall ske *under tillsyn och ledning* av en lämplig person. Det är viktigt att försäkra sig om att den minderårige har *förstått och tillgodogjort sig den information som behövs* för att utföra arbetsuppgiften utan risk för hälsa och säkerhet.

2 § *Arbetsuppgifterna för minderåriga skall väljas med stor omsorg. Särskild hänsyn skall tas till den minderåriges fysiska och psykiska förutsättningar för arbetet. Betyggande säkerhet skall ges mot olycksfall, belastningsskador, överansträngning, extrema klimatförhållanden, skador från buller och vibrationer och andra förhållanden som kan medföra skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling i fysiskt, psykiskt eller socialt avseende.*

Den minderårige skall ha genomgått den utbildning och ha tillgodogjort sig den instruktion och fått de upplysningar om det aktuella arbetet som behövs från skyddssynpunkt och med hänsyn till den minderåriges ålder och mognad.

Den som anlitar en minderårig skall se till att arbetet sker under ledning och tillsyn av lämplig person samt försäkra sig om att det finns tillfredsställande rutiner för hur minderåriga skall introduceras och handledas.

5.2 Förbjudna arbetsuppgifter

5 § AFS 1996:1 anger ett antal *riskfyllda arbetsuppgifter* som är förbjudna för minderåriga. Dessa finns förtecknade i Bilaga 1 som ingår i föreskrifterna. Brott mot dessa förbud är straffbelagda. Under varje rubrik anges ett antal arbetsuppgifter som omfattas av förbudet. Exempel på rubriker är Arbete med farliga ämnen, som upptar ett antal arbetsuppgifter med ämnen och produkter som inte får hanteras av minderåriga. Andra rubriker är Arbete med maskinellt drivna tekniska anordningar, verktyg m.m., Arbete på hög höjd etc. Sammanlagt finns 14 rubriker, och under var och en av dessa finns en uppräknig av arbetsuppgifter som är förbjudna för minderåriga. Olycksfallsstatistik och riskbedömningar ligger till grund för bilagans innehåll.

För att göra det möjligt att ge elever utbildning t.ex. till vissa yrken medger 5 § undantag från förbuden.

5 § *En minderårig, som arbetar som arbetstagar, företagare eller på annat sätt eller genomgår utbildning, får inte anlitas till eller utföra*

sådana arbetsuppgifter som anges i bilaga 1. Detta förbud gäller dock inte i följande fall.

1. Om arbetsuppgifterna ingår i läroplan undervisning som är förlagd till skollokal eller annan plats som är anordnad särskilt för undervisning.

2. Om den minderårige har fullgjort sin skolplikt och fyller minst 16 år under kalenderåret samt antingen

a) arbetsuppgiften ingår i yrkesutbildning och sker under direkt ledning av särskilt utsedd instruktör eller

b) den minderårige har fullgjort yrkesutbildning för den ifrågavarande arbetsuppgiften.

Undantagen i 1 och 2 gäller endast om innehållet i utbildningen är reglerat i kursplan som godkänts av utbildningsansvarig myndighet eller av arbetsgivarorganisation gemensamt med fackförbund eller jämförlik arbetstagarorganisation.

Där det anges i bilaga 1 gäller undantagen under 1 och 2 endast om läkare har bedömt att den minderårige kan anlitas till arbetet utan risk för överansträngning eller annan skadlig inverkan på hälsa eller utveckling.

I 6 § anges kraven på instruktion och handledning.

6 § *Den som utses till instruktör enligt 5 § 2 a skall ha god kännedom om arbetet och dess risker. Han skall fortlöpande se till att eleven arbetar på ett säkert sätt och har kunskap om riskerna i arbetet. Han skall ha tillräcklig tid avsatt för att fullgöra uppgiften som instruktör.*

Det finns också en Bilaga 2. Från de arbetsuppgifter som förbjuds där medges inga undantag över huvud taget för minderåriga (7 §).

En förteckning över arbetsuppgifter som erfarenhetsmässigt kan innebära påtagliga risker för ohälsa eller olycksfall kan aldrig göras fullständig. Det är viktigt att observera att reglerna om betryggande säkerhet i 2 § alltid tillämpas när arbetsuppgifter för minderåriga planeras. Arbetsmiljöverket kan vid inspektion alltid i det enskilda fallet förbjuda att en minderårig anlitas till arbete som bedöms vara farligt även om det inte finns angivet i bilaga 1.

Undantaget enligt 5 § första stycket 1 gäller elever i såväl grundskolan som gymnasieskolan och kan vara aktuella vid bland annat undervisning i slöjd och kemi. Undantaget i första stycket 2 a och b gäller endast på gymnasienivå eller motsvarande. 2 a avser den som genomgår t.ex. arbetsplatsförlagd utbildning (APU) medan 2 b avser det arbete som en minderårig utför efter att ha gått igenom yrkesutbildning för den aktuella arbetsuppgiften.

5.3 Arbetsplatsförlagd utbildning (APU)

2 § AFS 1996:1 gäller också vid APU, men då är utbildningen förlagd till en arbetsplats, och det är arbetsgivaren på denna arbetsplats som har skyldighet att se till att uppfylla arbetsmiljölagstiftningens krav. Givetvis har skolan ett ansvar att i kommunikation med den mottagande arbetsgivaren ge den information till arbetsgivaren som behövs för att arbetet skall kunna ske på ett säkert sätt. Det kan vara upplysningar om kursplaner och vilka kunskaper eleven har fått i den skolförlagda delen av utbildningen. Det kan också gälla annat som innebär att elevens hälsa och säkerhet kan utsättas för risker – allergier, överkänslighet, problem med syn, hörsel osv. I skolans uppdrag ligger naturligtvis att se till att valet av arbetsplats överensstämmer med elevens utbildningsgång men också med elevens utveckling i övrigt. Det är också viktigt att skolan och arbetsgivaren har en gemensam syn på hur skyddsfrågorna skall hanteras och att eleven har insikt i dessa.

Elever i gymnasiet, framför allt i de yrkesförberedande programmen, behöver ibland som ett led i yrkesutbildningen utföra arbetsuppgifter som är förbjudna enligt 5 § i minderårigföreskrifterna Bilaga 1. För att undantag skall medges i utbildningen krävs att den minderåriga har fullgjort sin skolplikt och fyller minst 16 år under kalenderåret, att arbetsuppgifterna ingår i yrkesutbildningen samt att de sker under ledning av en särskilt utsedd instruktör, eller att den minderåriga fullgjort sin utbildning för den aktuella arbetsuppgiften. Undantaget gäller bara om utbildningen är reglerad i kursplan som är godkänd av utbildningsansvarig myndighet eller av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer gemensamt. För att undantag skall medges krävs för några av de riskfyllda arbetsuppgifterna ett läkarintyg för eleven.

Många utbildningar kräver personlig skyddsutrustning. Det är viktigt med fungerande rutiner och tydliga riktlinjer som anger vem som skall se till att eleverna förses med rätt utrustning.

Det kan vara bra om skolan försäkrar sig om att arbetsgivaren som tar emot eleven i APU är klar över sin roll som utbildare och känner till arbetsmiljölagstiftningen i sammanhanget. Detta gäller i hög grad kraven i 6 § AFS 1996:1 på att en instruktör fortlöpande skall se till att eleven arbetar på ett säkert sätt och har kunskap om riskerna i arbetet. Denna person skall också ha tillräcklig tid avsatt för att fullgöra uppgiften som instruktör. Detta gäller givetvis också i skolans undervisning, där läraren har denna roll. Att kraven

på handledning är uppfyllda utgör förutsättningen för att undantagen i 5 § AFS 1996:1 skall gälla i utbildningen. I skolans och arbetsplatsens gemensamma planering bör särskild vikt fästas vid valet av arbetsuppgifter och handledningens utformning.

De särskilda bestämmelser om bland annat arbetstider som finns i 8 § AFS 1996:1 gäller inte APU eller annan utbildning, utan endast då den minderårige anlitas till arbete som arbetstagare. Skolan och arbetsgivaren bör gemensamt komma fram till om det är lämpligt för eleven att följa arbetsställets arbetstider eller om särskilda arbetstider skall gälla.

Utöver de nämnda föreskrifterna gäller i varje yrkesutbildning arbetsmiljölagen och övriga föreskrifter och regler som är relevanta i det aktuella yrket. I den yrkesförberedande utbildningen är det viktigt att eleverna får goda kunskaper om arbetsmiljöfrågor inom sina respektive yrkesområden. I sin yrkesverksamhet kommer de sedan att fungera som arbetstagare, arbetsgivare, konstruktörer, projektörer, konsulter etc. Roller där de behöver kunna se arbetsmiljöfrågorna som en naturlig del av verksamheten.

5.4 Arbete under skollov – även sommarpraktik

Arbetstidsreglerna i 8 § AFS 1996:1 skall däremot tillämpas vid arbetet utanför utbildningssituationen. När en elev arbetar som arbetstagare, vilket ibland kan ske på samma arbetsplats till vilken APU varit förlagd, ingår detta inte i läroplanen och det finns ingen kursplan som reglerar verksamheten. I dessa fall gäller inte heller undantagen i 5 § från förbudet att utföra riskfyllda arbetsuppgifter enligt Bilaga 1. Kravet på att arbetet skall ske under ledning och tillsyn enligt 2 § gäller oförändrat i båda situationerna liksom att det skall ges betryggande säkerhet mot olycksfall m.m.

I 4 § AFS 1996:1 ställs krav på att skyddsombud skall underrättas om vilka arbetsuppgifter en minderårig skall utföra i verksamheten.

5.5 Studiebesök

Vid studiebesök på en arbetsplats som sker under lärares överinseende har givetvis skolan ett ansvar att se till att eleverna inte utsätts för risker för olycksfall eller ohälsa. Det kan ske genom att i förväg

informera eleverna och att med arbetsgivaren diskutera de eventuella risker som kan finnas samt att förebygga riskerna. Arbetsgivaren har ansvaret för arbetsmiljön på arbetsplatsen och skall se till att arbetsmiljön uppfyller lagens och föreskrifternas krav.

5.6 Praktisk arbetslivsorientering (prao)

Prao kan förekomma i grundskolans alla årskurser men är vanligast i årskurserna 8 och 9. Prao förekommer dock även tidigare, t.ex. i årskurser motsvarande mellanstadiet, mindre vanligt under de första skolåren.

Studievägledare, skolsköterskor och annan personal kan samordna verksamheten. Inte sällan ordnar eleven med föräldrarnas hjälp själv en praoplats t.ex. på någon av föräldrarnas arbetsplats.

Eftersom den som befinner sig i prao inte räknas som arbetstagare utan som elev gäller minderårigföreskrifterna endast delvis. Prao regleras inte i kursplan och därför gäller inte undantag från 5 § AFS 1996:1, vilket är fallet när arbetsuppgifterna ingår i läroplanen eller undervisning som är förlagd till skollokal eller annan plats som är anordnad särskilt för undervisning.

Det kan emellertid finnas arbetsuppgifter som är lika riskfyllda som de som finns upptagna i bilagorna, och därför är det arbetsgivarens skyldighet att göra en bedömning utifrån risker för hälsa och säkerhet enligt 2 § AFS 1996:1 innan en praoelev tilldelas en arbetsuppgift.

För s.k. yngre minderåriga, dvs. för dem under 15 år, är endast enkla och ofarliga arbetsuppgifter tillåtna. Exempel på sådana är kontorsarbete, t.ex. vid dator, sorterings-, plocknings- och arkiveringsarbete, sortering av post samt fotokopiering. Ett annat exempel är lättare biträdesarbete i detaljhandel, skyltning och prismärkning av varor. Hit hör däremot inte arbete i utgångskassor, där det bland annat kan finnas risker för rån liksom vid penning- och värde transporter i och utanför butiken. När det gäller t.ex. målningsarbete, får detta endast ske med färg som inte är hälsofarlig och inte som sprutmålning. I de allmänna råden till 9 § AFS 1996:1 ges ytterligare exempel på enkelt ofarligt arbete.

Utöver reglerna om minderåriga gäller även övriga arbetsmiljöföreskrifter med anknytning till verksamheten samt arbetsmiljölagen.

Arbetsstidsreglerna i minderårigföreskrifterna gäller arbetstagare och således inte elever i prao. Den som har verksamhetsansvar för

utbildningen bör emellertid vid valet av praoplats och i samråd med arbetsgivaren se till att eleven inte utan tungt vägande skäl utsätts för nattarbete eller onormalt långa arbetspass. 2 § AFS 1996:1 skall tillämpas med avseende på såväl fysiska som psykiska och sociala risker. När eleven befinner sig på en arbetsplats utanför skolan, har den som driver verksamheten där det direkta skyddsansvaret och skyldigheten att uppfylla arbetsmiljölagens och föreskrifternas krav.

Prao, dvs. praktisk arbetslivsorientering, innebär inte att eleven skall anlitas till att utföra regelrätt arbete. Naturligtvis skall han/hon under praon ha meningsfull sysselsättning som ger inblick i verksamhetens art, vilket praobegreppet anger. Den som har ansvaret för verksamheten skall se till att arbetsuppgifterna står i överensstämmelse med vad som är tillåtet.

Arbetsmiljölagens och föreskrifternas syfte är att förebygga olycksfall och ohälsa. De särskilda föreskrifter som gäller minderåriga har tillkommit för att skydda dem som på grund av ringa eller ingen erfarenhet av arbetslivet saknar de erfarenheter som behövs för att kunna bedöma vad som kan utgöra en risk på kort eller lång sikt. För att uppnå detta syfte är det viktigt att det finns bra samverkan mellan skolan och den arbetsgivare som skall ta emot eleverna för att ge dem praktisk arbetslivsorientering. Det är också viktigt att samverka med föräldrarna fungerar; speciellt när det gäller elever som av olika anledningar måste uppmärksammas särskilt vid placering på praoplats. Det kan handla om att så långt möjligt skydda en elev med överkänslighetsreaktioner för vissa ämnen, allergier men också andra faktorer som är av betydelse för en elevs hälsa.

6 "Mobbning" – kränkningar, våld och hot i skolans arbetsmiljö

Såväl föreskrifterna om kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17) som de om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) omfattar både personal och elever i skolan. Mobbning i skolan är inte sällan förenad med våld och hot mot den som utsätts.

Det är viktigt att vara medveten om att kränkande särbehandling, trakasserier eller mobbning – med eller utan våld och hot involverat – är ett symptom på att något i arbetsmiljön inte är bra. Grundorsaken bör sökas i organisationen, kanske i brist på samverkan och

delaktighet, otydlighet i normer och regler, inkonsekvens i uppföljning etc.

Föreskrifterna gäller alla i skolan, personal och elever, och all verksamhet där arbetstagare kan utsättas för kränkande särbehandling; ett begrepp som är mera väldefinierat än mobbningsbegreppet.

6.1 Kränkande särbehandling i arbetslivet

Med kränkande särbehandling avses återkommande klandervärda eller negativt präglade handlingar som riktats mot enskilda arbetstagare på ett kränkande sätt och kan leda till att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap. (1 §)

Detta innebär att alla negativa handlingar i avsikt att kränka en arbetstagare – eller elev – faller under bestämmelserna i AFS 1993:17, oavsett vad som är anledning till kränkningarna. Det kan vara kön, ras, religion, sexuell läggning eller annat skäl. Det är tydligheten i kränkningen och om den har skett vid upprepade tillfällen i medveten avsikt att visa brist på respekt som är av vikt för bedömningen. Har flera personer utsatts för samma sak kan det vara en indikation på brister i arbetsmiljön. Tillfälliga meningsmotsättningar, konflikter och problem i relationerna i allmänhet är att betrakta som normala företeelser och bygger på att de ömsesidiga förhållningssätten och handlingarna i samband med problemen inte syftar till att skada eller medvetet kränka någon person. Det är när personkonflikten förlorar sin ömsesidighet och respekt för människors rätt till personlig integritet och glider över till oetiska handlingar som man kan tala om kränkande särbehandling. Om kränkningarna sker medvetet i avsikt att skada den som utsätts och upplevs som grov respektlöshet som bryter mot allmänna moralbegrepp om hur människor bör bemötas, är det arbetsgivarens skyldighet att aktivt verka för att få en förändring till stånd. Kränkande särbehandling föreligger när konflikter förlorar sin prägel av ömsesidighet. Föreskrifterna exemplifierar i kommentardelen vad detta kan innebära.

2 och 3 §§ i föreskrifterna om kränkande särbehandling i arbetslivet anger tydligt var ansvaret ligger att markera att företeelsen inte får förekomma.

2 § *Arbetsgivaren skall planera och organisera arbetet så att kränkande särbehandling så långt som möjlig förebyggs.*

3§ Arbetsgivaren skall klargöra att kränkande särbehandling inte kan accepteras i verksamheten.

I det följande ställer föreskriften krav på rutiner och beredskap att förebygga men också att ta hand om händelser, när de trots allt inträffas. Dessa krav låter sig väl förenas med de krav som finns i föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete och bör behandlas inom ramen för detta arbete. Detta kan bidra till att skapa en helhetssyn på arbetsmiljön.

Det skall finnas en beredskap att på ett tidigt stadium fånga upp signaler som visar på risker för kränkande särbehandling. Om det likväl inträffar kränkningar, skall det finnas beredskap att snarast vidta motverkande åtgärder samt följa upp att de verkligen får effekt. Den som utsatts skall snabbt få hjälp och stöd. Det skall finnas beredskap även för detta.

Föreskrifterna om kränkande särbehandling i arbetslivet gäller alla former av kränkningar oberoende av anledning. Det är således inte bara rasistiska och sexuellt anknutna motiv som kan ligga bakom. Mera vardagliga företeelser i skolan är säkert avvikelser, när det gäller kläder och annan utrustning, Banala avvikelser från den outtalade normen kan gälla utseendet i allmänhet, frisyrer, glasögon etc. Ekonomisk och social bakgrund kan utgöra andra skäl för kränkningar. I skolor med många olika etniska grupper kan det finnas gamla motsättningar, som tar sig uttryck i kränkande särbehandling.

6.2 Våld och hot i arbetsmiljön

Arbetsgivaren skall även utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som kan föranledas av utredningen. I arbetslivet finns det enligt minderårigföreskrifterna (AFS 1996:1) bestämmelser om anlitande av minderåriga till arbete där våldsrisker kan förekomma.

Arbetet skall ordnas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs. Det skall finnas rutiner och beredskap för att förebygga att arbetstagare – och elever – utsätts för våld eller hot om våld. Dessa rutiner skall hållas aktuella, följas upp fortlöpande och vara kända av alla som kan bli berörda av riskerna. Detta gäller både för det hot och våld som kan ske inom arbetsplatsen och det som kan komma utifrån.

Det skall ges stöd för dem som riskerar att utsättas för våld, och det skall finnas möjlighet att snabbt tillkalla hjälp vid vålds- och hotsituationer.

Arbetsgivaren skall utreda och dokumentera tillbud och händelser med våld eller hot om våld. Vid allvariga händelser skall under rättelse ske till Arbetsmiljöverket enligt 2 § AMF.

I oktober 1999 genomförde Arbetsmiljöverket en tillsynskampanj om hot och våld i skola och omsorg. Resultatet från kampanjen visade för skolans del, att medvetenheten om riskerna för hot och våld i verksamheten var god. Ofta känner man till var riskerna finns. Däremot visade det sig också att beredskapen att möta eventuella händelser var ganska bristfällig på ett antal skolor.

Utförligare redovisning av kampanjens resultat för skolans del finns i den rapport som Arbetsmiljöverket på uppdrag överlämnade till regeringen vid årsskiftet 1999/2000. Myndigheten hade fått i uppdrag att redovisa *verkets samlade kunskaper beträffande hot och våld i skolans arbetsmiljö*. Förutom resultatet från kampanjen innehåller rapporten röster från en hearing med inbjudna myndigheter och organisationer med anknytning till skolan. Samtliga distrikt inom Arbetsmiljöverket lämnade underlag. Samverkan skedde med Skolverket. Rapporten finns på Arbetsmiljöverkets webbsida www.av.se.

Några av slutsatserna i rapporten är kunskapen om arbetsmiljölagstiftningen och dess intentioner behöver stärkas bland skolpersonal och elever. Härigenom skulle möjligheterna till integration med läroplanens mål öka. En nationell statistik över ohälsa och olycksfall bland elever skulle bidra till effektiviteten i det förebyggande arbetet. En ökad medvetenhet hos skolans arbetsmiljöansvariga om betydelsen av elevernas och elevskyddsombudens aktiva medverkan i arbetsmiljöarbetet skulle kunna bidra till ett framgångsrikt förebyggande arbete.

6.3 Skollagstiftningens skrivning om kränkande behandling

2 § tredje stycket i skollagen anger följande:

2 § – – –

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom

*skolan**1. främja jämställdhet mellan könen samt**2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden. (SFS 1999:886)*

Kommentaren betonar att den ändring som skett av punkt 2 innebär att det tydligare markerats att alla vuxna i skolan har en skyldighet att ingripa mot kränkande behandling såsom mobbning och rasistiskt beteende. Uttrycket ”motverka alla former” innebär inte bara en skyldighet att ingripa när handlingar inträffar utan också ett krav på förebyggande arbete i skolan. Skyldigheten att ingripa gäller även när andra personer i skolan än elever utför kränkande handlingar. Det betonas vidare att skolan aldrig får acceptera mobbning, våld och rasism. Sexuella trakasserier måste betraktas som en allvarlig form av kränkande behandling. Trakasserier på grund av sexuell identitet är oförenligt med respekt för andra människors värde.

Läroplanen Lpo 94 anger att verksamheten i skolan skall överensstämma med grundläggande demokratiska värderingar. Individens frihet och integritet betonas liksom solidaritet med svaga och utsatta. Individerna skall fostras till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande. Skolan skall främja omsorg om den enskildes välbefinnande och aktivt bekämpa tendenser till trakasserier.

Huvudmannen har ett ansvar för att den enskilda skolan utvecklas och svarar mot uppställda mål. Det är den dagliga pedagogiska ledningen av skolan som tillsammans med lärarnas professionella ansvar utgör förutsättningen för skolans kvalitativa utveckling. Denna bör också ske i nära samverkan med elever, målsmän och samhället i stort.

I målbeskrivningarna anges att skolan aktivt skall påverka och stimulera eleverna att omfatta samhällets gemensamma värderingar och uttrycka dem i praktisk vardaglig handling. Alla som arbetar i skolan skall aktivt motverka trakasserier och förtryck av individer eller grupper och visa respekt för den enskilde samt ha ett demokratiskt förhållningssätt.

Lärarna skall motverka alla former av kränkande behandling och klargöra skolans normer och regler i samarbete med hemmen.

Eleverna skall under sin tid i skolan uppnå kunskap om grunderna för samhällets lagar och normer samt känna till sina rättigheter och skyldigheter i skola och samhälle.

Rektor har ansvaret för den lokala arbetsplanen, och att denna står i överensstämmelse med målen i skolplanen och de nationella

målen. Rektors ansvar för arbetsmiljön beskrivs närmast som en katalog av hjälpmedel för eleverna i undervisningen. Det skall finnas tillgång till handledning, läromedel och annat stöd för att söka och utveckla kunskaper – bibliotek, datorer m.m.

Rektor skall emellertid också upprätta, genomföra, följa upp och utvärdera skolans handlingsprogram för att förebygga och motverka alla former av kränkande behandling, såsom mobbning och rasistiskt beteende bland elever och anställda.

6.4 Reflektioner och synpunkter

Skollagen talar om skolans skyldighet och ger inte uttryckligen ansvaret för att främja hälsa och säkerhet på området till någon. Alla i skolan skall motverka kränkande behandling, vilket i och för sig är bra och vällovligt, men det finns alltid svagheter i ansvar som skall delas av alla utan närmare preciseringar. Om det inte sker en tydlig uppgiftsfördelning med kontroll och uppföljning i de handlingsplaner mot mobbning som de flesta skolor gör, är risken stor att det förebyggande arbetet rinner ut i sanden och ingen tar tag i problemet när det dyker upp akut. Om det finns brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet när det gäller uppgiftsfördelning, åtgärdsplaner och uppföljning, ökar risken för detta.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet syftar till att bedriva förebyggande arbete över hela linjen, och att motverka kränkande särbehandling inordnas på ett naturligt sätt i detta arbete. Vem som har ansvaret görs då tydligt. Olika fördelningar av uppgifter i arbetsmiljöarbetet bör inte ligga på individer, utan på de funktioner de företräder. På så sätt säkras kontinuiteten, och det blir nödvändigt att följa upp med kunskapskontroll, resursfördelning och utdelande av befogenheter.

Skollagen gör ett utsnitt av ett symptom, kränkande behandling/mobbning, och genererar mycket engagemang för detta i skolorna. Det vore önskvärt att även bakomliggande brister i arbetsmiljöarbetet ägnas lika mycket uppmärksamhet.

Bristerna kan t.ex. vara den fysiska utformningen av skolgårdar, korridorer, placeringen av toaletter m.m., vilket gör det enklare att utsätta elever för kränkande särbehandling. Det kan också vara otydlighet i normer och regler. Den enskilda skolan bör i samverkan mellan elever, personal och hemmet försöka klargöra vad som är att betrakta som mobbning. Det är också viktigt att vara medve-

ten om att sådana definitioner inte kan vara heltäckande och att det dagliga observerandet av risker i verksamheten inte kan ersättas utan endast kompletteras. Här är det mycket viktigt att hemmen också involveras. Allt detta skall naturligtvis göras innan det inträffar oönskade händelser. Då är det fortfarande möjligt att rätta till bristerna med utgångspunkt i fysiska och organisatoriska faktorer. När en händelse inträffat, uppstår ofta en infekterad stämning där olika personer görs till syndabockar. Man hamnar i låsningar som det är praktiskt taget omöjligt att komma ur.

Om skrivningen om kränkande behandling i skollagens i 1 kap. 2 § tredje stycket 2. skall bibehållas kanske en annan lydelse vore att föredra, förslagsvis följande:

2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling oavsett vilka skäl som kan tänkas utlösa kränkningen.

Det är anmärkningsvärt att arbetsmiljöbegreppet i läroplanen fått en tolkning som inte på långt när täcker in begreppets innebörd enligt arbetsmiljölagen. Det är också värt att notera att läroplanen betonar frågor om miljö och ekologiska frågor, vilka är mera perifera i skolans vardag, medan arbetsmiljöfrågor som är lagstadgade och skall främja elevernas säkerhet och hälsa i skolan och dessutom på ett pedagogiskt sätt kan skapa insikter att använda i vuxenlivet inte får särskilt stor uppmärksamhet. Att jämställdhetsfrågor betonas är viktigt och nödvändigt, men eleverna omfattas inte av jämställdhetslagen. Även dessa frågor kan i stor utsträckning hanteras inom ramen för de krav som finns i föreskrifterna om kränkande särbehandling i arbetslivet.

7 Motiven till elevernas plats i arbetsmiljölagstiftningen – utbildningsbegreppet m.m.

7.1 Förarbeten och propositioner

Redan arbetarskyddslagens allmänna skyddsföreskrifter samt bestämmelser om tillsyn, ansvar och fullföljd gällde arbete som utfördes av elever vid vissa skolor och utbildningslinjer, där utbildning ges i praktiska ämnen. Vilka dessa skolor var angavs närmare i en kungörelse som utfärdats om tillämpning av arbetarskyddslagen vid arbete vid vissa undervisnings- och utbildningslinjer.

I förteckningen hade man strävat efter att ta in skolor och utbildningslinjer, där utbildning gavs i praktiska ämnen och där

yrkesinspektionens speciella sakkunskap ansågs påkallad. Lagens regler om lokalt skyddsarbete gällde över huvud taget inte elever. (Ds 1989:5)

I Regeringens proposition 1976/77:149 med förslag till arbetsmiljölagen kan följande inhämtas:

Arbetsmiljöutredningen har framhållit att den åtskillnad som nu görs mellan praktiskt och teoretiskt elevarbete inte står i samklang med arbetarskyddslagstiftningen i övrigt och dessutom leder till gränsdragningssvårigheter vid tillämpningen. Utredningen har vidare ansett angeläget att elevarbete sker under former som i skyddsfrågor så nära som möjligt ansluter sig till arbetslivets förhållanden. Utredningen har därför föreslagit att arbetsmiljölagens bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet, allmänna skyldigheter för arbetsgivare m.fl., farligt arbete av minderårig, tillsyn, sanktionssystem och fullföljd av talan blir generellt tillämpliga på allt elevarbete. Enligt utredningen bör samtidigt en gräns för arbetsmiljölagens tillämplighet dras vid de åldersgrupper där det kan vara aktuellt med förvärvsarbete. Utredningen har därför förordat att undantag föreskrivs för arbete som elev utför i lägre årskurser än årskurs 7 inom grundskolan eller motsvarande utbildningsform. Vad gäller myndighetsansvaret för elevernas arbetsmiljö har utredningen framhållit att skolmyndigheterna har ett direktansvar för att skolarbetet bedrivs i sådana former och under sådana förhållanden att elevernas hälsa inte äventyras. Särskild tillsyn från yrkesinspektionens sida över elevarbete bör enligt utredningen normalt bli aktuell bara i de fall där medverkan behövs av den särskilda sakkunskap som yrkesinspektionen representerar. (s. 199–200)

Statsministern/arbetsmarknadsministern avger efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet följande:

Jag förordar alltså att arbetsmiljölagen (1 kap. 2 § första stycket 1 och andra stycket) i väsentliga delar skall vara tillämplig på utbildning som elev genomgår. Jag vill samtidigt understryka att arbetarskyddsmyndigheternas roll i sammanhanget är att med sin sakkunskap vara ett stöd när det gäller den yrkesinriktade delen av undervisningen vare sig denna siktar mot verksstadsarbete eller t.ex. kontorsarbete. Skolmyndigheterna måste självfallet ha kvar sitt fulla ansvar för skolmiljön.

Bakgrunden till att elevarbete i stor utsträckning bör likställas med annat arbete är att likartade arbetsuppgifter bör omges av samma skyddsbestämmelser vare sig de utförs inom ramen för utbildning eller i förvärvslivet. Barn under 13 år bör normalt inte få anlitas till förvärvsarbete ens om det gäller lätt arbete. Jag återkommer till denna fråga i ett avsnitt om bestämmelser för minderåriga i arbetsmiljölagen. Dessa synpunkter får betydelse även när det gäller att avgöra vilka åldersgrupper av elever som bör omfattas av arbetsmiljölagen. Rent praktiskt kan också konstateras att anledning inte torde finnas att anlita yrkesinspektionens speciella sakkunskap för elevarbetet på

grundskolans låg- och mellanstadier. Jag vill samtidigt erinra om att skolmiljön är föremål för tillsyn enligt arbetarskyddslagstiftningen med hänsyn till de anställdas arbetsförhållanden. Mot denna bakgrund anser jag att det av utredningen föreslagna undantaget för nämnda stadier i grundskolan bör kunna godtas. Detta innebär ingen förändring i förhållande till vad som nu gäller. Självfallet är frågan om en god miljö lika viktig för de yngre eleverna som för elever i högre årskurser. Jag erinrar även i detta sammanhang om skolmyndigheternas ansvar för skolmiljön. (s.201)

Någon definition av utbildningsbegreppet ges inte men det framgår indirekt att man med utbildning menar det som i det allmänna medvetandet förknippas med begreppet, dvs. den kunskapsinhämtning av kärn- och karaktärsämnen som karakteriserar skolans arbete.

Motivet för att låta alla elever från och med årskurs 7 omfattas av arbetsmiljölagen var dels svårigheten att hålla listan på skolor som skulle omfattas aktuell, dels att arbete med den nya arbetsmiljölagen inte endast kom att omfatta det traditionella arbetarskyddet som i arbetarskyddslagen.

I regeringens proposition 1989/90:61 om elevmedverkan i arbetsmiljöarbetet föreslås arbetsmiljölagen göras tillämplig även för elever på grundskolans låg- och mellanstadier. Reglerna om elevmedverkan skall dock inte gälla i årskurs 1–6 i grundskolan eller motsvarande ungdomsutbildning (s. 16). Därefter utvecklas skälen till förslagen.

Ett motiv till att elever på grundskolans låg- och mellanstadier idag inte omfattas av arbetsmiljölagen är att det vid lagens tillkomst inte ansågs förekomma några moment på dessa stadier som kunde jämföras med yrkesarbete och där yrkesinspektionens speciella sakkunskap kunde komma till nytta. År 1978, då arbetsmiljölagen trädde i kraft, förekom inte praktisk arbetslivsorientering (PRAO) på låg- och mellanstadierna. Den nya läroplanen för grundskolan (Lgr 80) gjorde detta möjligt och PRAO förekommer nu i de lägre årskurserna i viss omfattning.

Numera är det befogat att låta arbetsmiljölagen omfatta hela skolan. Särskilt med tanke på att skadorna på mellanstadiet enligt gjorda undersökningar är fler än på högstadiet, förefaller det rimligt att man vid genomgång av lokaler, belysning etc. skall ha stöd av arbetsmiljölagen även när det gäller de yngre eleverna. Härtill kommer det vidgade arbetsmiljöbegreppet, som medför att skyddsarbetet numera inte är lika bundet till mekaniska och kemiska risker och liknande som tidigare. Vidare kan en elevmedverkan i lämpliga former vara av värde även på nivåer som ligger under högstadiet.

Det är enligt min mening därför naturligt att utvidga arbetsmiljölagen till att gälla även för låg- och mellanstadierna i samma omfattning som lagen i dag gäller för utbildningsområdet i övrigt.

Jag delar emellertid också den uppfattning som framförs i betänkandet att de nu föreslagna nya reglerna om organiserad elevmedverkan inte bör gälla för elever i årskurserna 1–6 i grundskolan. I likhet med styrelsen för samhällsvetenskap vid universitetet i Lund anser jag dock att även de yngre barnen utgör en resurs som det gäller att tillvarata. De yngre eleverna bör därför i takt med sin mognad få möjlighet att i olika former vid sidan av det organiserade skyddsarbetet få delta i skolans arbetsmiljöarbete. För tydlighetens skull bör framhållas att vuxna som studerar på en nivå som motsvarar högst årskurs 6 i grundskolan, genom att delta i grundutbildning för vuxna (Grundvux) naturligtvis skall kunna medverka i skolans arbetsmiljöarbete på samma sätt som gäller för elever och studerande på högre utbildningsnivåer.

Avsikten med mitt förslag är som tidigare nämnts att eleverna skall medverka genom elevskyddsombud utsedda bland eleverna. Genom medverkan skall eleverna ha möjligheter att påverka sin arbetsmiljö samt som en förberedelse för arbetslivet lära sig att delta i det samspel mellan olika parter som förutsätts i arbetsmiljölagen. Även de yngre eleverna skall som tidigare anförts i olika former ta del av arbetsmiljöarbetet. Jag anser det därför inte nödvändigt eller lämpligt att såsom Riksförbundet Hem och Skola föreslagit införa en föreskrift om att föräldrar skall representera de yngre eleverna. (s. 16)

7.2 Reflektioner och synpunkter

Det framgår tydligt av propositionen att syftet med att låta alla elever från första skolåret omfattas av arbetsmiljölagen är att de skall samverka kring arbetsmiljöfrågorna allt efter ålder och mognad. Även här framstår uppfattningen av vad som är utbildning så att den sammanfaller med den gängse uppfattningen av begreppet.

Det finns också en nedre åldersgräns då samverkan kan ske. Redan då förskoleklassen kom att omfattas av utbildningsbegreppet fanns tveksamheter. Ett skäl till att acceptera förskoleklassens elever inom arbetsmiljölagen var att det funnits gränsdragningsproblem inom sexårsverksamheten. Bedömningen från tillsynsmyndigheten av vad som huvudsakligen var barn tillsyn och vad som huvudsakligen var utbildning fick göras från fall till fall. I och med att förskoleklassen angavs som en form av utbildning blev gränsen mot barnomsorgen tydlig. Det bedömdes också att samverkan i arbetsmiljöfrågor anpassade till femåringars nivå skulle vara möjlig. Inte heller bedömdes det påverka Yrkesinspektionens

(nu Arbetsmiljöinspektionens) arbete i allt för stor omfattning. Den befintliga kompetensen ansågs tillräcklig. För många av eleverna i förskoleklass är inte steget till första klass så långt.

Om däremot även de barn som ingår i förskolans barnomsorg, dvs. 0–5 år, skulle omfattas av arbetsmiljölagen torde det inte finnas resurser för tillsyn i dagsläget. Kompetensen är inriktad på arbetslivet och skolan har ingen särställning där. Arbetsanknytningen som skäl för att låta alla elever omfattas av arbetsmiljölagen betonades kraftigt i den senare propositionen. Inte heller är det möjligt att samverka kring arbetsmiljöfrågor med dessa barn. Stora delar av den nuvarande arbetsmiljölagen skulle inte bli möjlig att tillämpa på dem. De barn som vistas hos dagbarnvårdare skulle knappast bli föremål för tillsyn annat än om det förelåg särskilda skäl.

Som det framgår av förarbetena torde det inte ha varit lagstiftarens syfte med bestämmelserna i arbetsmiljölagstiftningen att de skulle omfatta barn i förskola och fritidshem. Man kan inte utgå ifrån att en domstol vid en uttolkning av ordet utbildning utan vidare kan avlägsna sig så långt från vad lagstiftaren tänkt sig vid bestämmelsens tillkomst.

Att låta utbildningsbegreppet omfatta förskola och fritidshem innebär således inte med automatik att barnen i dessa verksamheter kommer att omfattas av arbetsmiljölagen. Man kan också tänka sig att det vid en av återkommande översynerna av arbetsmiljölagen sker en utmönstring av utbildningsbegreppet om detta blir alltför luddigt och svårtolkat. Man kan då välja att ersätta det med annan skrivning för att täcka in det gamla utbildningsbegreppet.

Förskola och fritidshem är närmast av institutionell natur och har i det allmänna medvetandet inte så mycket gemensamt med utbildning i gängse bemärkelse. Om dessa grupper skulle komma att omfattas av arbetsmiljölagen kan det inte uteslutas att ändringar skulle ske som kanske skulle innebära en uttunning av arbetsmiljölagens egentliga syfte utan att det med säkerhet skulle gagna barnen.

Undervisningsbegreppet förefaller inte adekvat för den verksamhet som eleverna är engagerade i. Med undervisning förstås nog närmast en förmedling av kunskap medan eleverna ju ägnar sig åt inhämtande av kunskap. De utbildar (och bildar) sig.

Det har uppenbarligen inte inneburit några problem att föra in bestämmelser om kränkande behandling i skollagen, trots att det redan fanns arbetsmiljölagstiftning på detta område som gällde

också i skolan. Vore det då inte lika eller mera angeläget att ta in bestämmelser om förskolebarns och fritidshemsbarns säkerhet och hälsa i skollagen? Små barn mellan 0–5 år mår säkert bäst av att bli föremål för omsorg utan att behöva tyngas av det begynnande ansvarstagande som samverkan kring arbetsmiljöfrågor innebär. Skolmyndigheten har ett grundläggande ansvar för skolmiljön.

7.3 Raster, skolmåltider, elevvård m.m.

Raster och skolmåltider ingår som en integrerad del av skoldagen. Det förekommer även att man har s.k. pedagogisk lunch. Under denna tid i skolan omfattas eleverna av arbetsmiljölagen.

Elevvårdsverksamheten ingår på samma sätt i elevernas skoldag, där den ofta utgör en stödjande funktion i det vardagliga arbetet. Ibland är den nödvändig för att ge eleverna möjlighet att anpassa sig till skolarbetet. Därför gäller arbetsmiljölagen även i dessa situationer förutsatt att verksamheten äger rum integrerat med utbildningen i skolan.

Skolskjutsverksamheten ligger däremot utanför skolans utbildningsverksamhet. Det är dock kommunen som är huvudman även för skolskjutsarna och bör sätta upp de regler som skall gälla för att eleverna skall kunna åka säkert till och från skolan. I övrigt gäller trafiksäkerhetsbestämmelserna.

8 Skolledarnas kunskap på arbetsmiljöområdet

Frågor som rör skolans arbetsmiljö har fått allt större uppmärksamhet. Från att tidigare i huvudsak ha fokuserat den fysiska arbetsmiljön visar skyddsrondsprotokoll och enkäter till rektorer en tydlig ökning av de psykosociala faktorernas betydelse för hur såväl skolledare som lärare, annan personal och elever uppfattar sin arbetsmiljö. En del av problemen kan knytas till de förändringar som skolan, lärarrollen och skolledarrollen genomgår samt till att beredskapen för dessa förändringar varit otillräcklig.

Förändring är en fortgående process som ställer krav på den verksamhetsansvarige från ett arbetsmiljöperspektiv. Det skall finnas en systematik i arbetsmiljöarbetet. I den systematiken ingår att bedöma konsekvenserna för arbetsmiljön vid förändringar i verksamheten.

När det gäller den yttre miljön har Skolverket tagit fram föreskrifter, där ett avsnitt handlar om arbetsmiljö och hälsoarbete. För att uppfylla kriterierna för att kallas Miljöskola förutsätts en plan för pedagogisk verksamhet kring miljöfrågor samt att personalen har den pedagogiska/didaktiska kompetens som behövs inom miljöområdet. Under senare år har skolan utvecklat en större medvetenhet även då det gäller arbetsmiljön och har också blivit ganska bra på att upprätta handlingsplaner som rör denna. Skolledarnas utbildning i arbetsmiljöfrågor är begränsad eller obefintlig. För att känna säkerhet i rollen som ansvarig för arbetsmiljöfrågorna behöver skolledarna därför fördjupade kunskaper om hur handlingsplaner och teoretiska resonemang kring arbetsmiljön kan omsättas i konkreta åtgärder som ger påtagliga resultat.

För att på ett bra sätt kunna uppfylla lagstiftningens krav på arbetsmiljöområdet behöver skolledarna uppmärksammas på de risker som finns i skolans arbetsmiljö både ur fysisk och psykosocial aspekt. De behöver också få vetskap om de brister som kan utlösa riskerna och leda fram till ohälsa och olycksfall både för lärare och elever samt för skolledarna själva. Genom att i samverkan med personal och elever kunna identifiera riskerna i den egna arbetsmiljön på den egna skolan finns möjligheter att göra eventuella problem hanterbara. Att äga sitt problem kan öka tillförsikten, när det gäller att finna en egen lösning. Skolledaren som skall bedriva arbetsmiljöarbete kan givetvis inte utföra allting själv. Kunskap behövs för att kunna dela upp arbetsuppgifterna som rör arbetsmiljön på ett bra sätt samt för att kunna göra framställningar om stöd och hjälp från förvaltning, företags- och skolhälsovård.

I ett begränsat perspektiv är det viktigt att verksamheten kan bedrivas på ett sådant sätt att personal och elever i skolan har en arbetsmiljö som främjar hälsa och säkerhet. Detta främjar på sikt även verksamhetens resultat, t.ex. elevernas möjligheter till kunskapsinhämtning. I ett längre perspektiv grundläggs en insikt om vad som är bra arbetsmiljö och som eleverna kan ta med sig ut i vuxenliv och arbetsliv. Detta är en del av skolans fostrande roll. Genom denna medvetenhet ökar elevernas möjligheter att senare i livet aktivt medverka till att arbetsmiljön på arbetsplatsen skall gynna hälsa och säkerhet.

Hälsa och säkerhet är ur ett vidare perspektiv viktigt för individens möjligheter till ett bra socialt liv, utvecklingsmöjligheter och för den privata ekonomin. Ur samhällsekonomiskt perspektiv har arbetsmiljöns betydelse sedan länge uppmärksamats.

Arbetet med den yttre miljön går ofta ut på att genom insatser för den ekologiska utvecklingen bevara naturen, där människan ses som en närmast negativ faktor. Arbetsmiljölagen ställer individens säkerhet och hälsa i fokus. De fysiska och psykosociala faktorerna på arbetsplatsen/i skolan, där individen tillbringar stor del av sin tid, är av stor betydelse för att främja hälsa och säkerhet.

9 Lärarnas kunskap på arbetsmiljöområdet

Skolans uppgift är att i en sund och trygg skolmiljö tillförsäkra eleverna utbildning som är anpassad till deras omedelbara behov, till deras kontinuerliga utveckling och fostran till ett vuxenliv utanför skolan.

Tillsammans med annan lagstiftning spelar arbetsmiljölagstiftningen en betydande roll i detta arbete genom att betona hälsa och säkerhet i den aktuella skolmiljön. Detta är lika viktigt för alla i skolan. På lärarna vilar emellertid det dagliga arbetet med att i kraft av sin professionalitet förmedla detta synsätt till eleverna. Kunskapen om vad som är bra för hälsa och säkerhet kan anpassas till elevens behov i skolan och samtidigt lägga grunden för framtida kunskapsutveckling på området – ett livslångt lärande.

För att kunna leva upp till läroplanens krav på läraren behöver denne känna säkerhet i sin roll. Genom att redan i lärarutbildningen lägga en grund för hur frågor om hälsa bör hanteras i skolan skapas också en bas för fortsatt lärande i arbetet. Bland hälsofrågorna har arbetsmiljölagstiftningen och det förebyggande arbetsmiljöarbetet en självklar plats.

Kunskap om arbetsmiljölagstiftningen är viktig för läraren inte minst i rollen som förmedlare av kontakt med arbetslivet utanför skolan, t.ex. i samband med elevernas praktiska arbetslivsorientering (PRAO) eller vid arbetsplatsförlagd utbildning (APU). Att studie- och yrkesvägledare skall ha denna kunskap från sin utbildning är självskrivet. Arbetsmiljöfrågor berör alla elever i skolan, och utanför skolan kommer de allra flesta elever förr eller senare att i olika roller delta i arbetslivet. Detta gäller för elever i grundskolan, de som genomgår yrkesförberedande gymnasieprogram och för eleverna i de studieförberedande programmen. Därför bör också alla lärare, oavsett om undervisningen sker i kärnämnen eller karaktärsämnen, ha samma grunder ifråga om arbetsmiljökunskap.

Arbetsmiljöfrågorna är särskilt lämpade att integrera i annan verksamhet och kan passas in i de flesta ämnen på ett naturligt sätt. Eftersom det finns en bindande lagstiftning som tillkommit genom en demokratisk process, finns det skäl att lyfta fram denna i frågor om demokrati. Också i frågor som rör regler och normer har de psykologiska och sociala aspekterna av arbetsmiljön stor relevans. Fysisk miljö kan utan vidare speglas i ämnen som slöjd, teknik, fysik, kemi, biologi, idrott m.fl.

För eleverna är det viktigt att få med sig en integrerad kunskap om vad som är bra arbetsmiljö. Förändringar som arbetslivet genomgår kräver att den enskilde individen med blick för fysisk, psykiska, sociala och organisatoriska aspekter kan ställa krav på sin arbetsmiljö. Att långsiktigt främja hälsa och säkerhet är även viktigt från både samhällsekonomisk, företagsekonomisk och privatekonomisk synpunkt.

10 Arbetsmiljö-, miljö- och kvalitetssäkringsbegreppen

Det kan finnas skäl att kommentera några begrepp som tangerar varandra genom sin innebörd, men där det likväl finns behov av att skilja begreppen åt, t.ex. därför att en särskild lagstiftning gäller för respektive område. Det gäller skillnaden mellan miljö och arbetsmiljö. Skillnaderna betyder inte att det finns vattentäta skott mellan miljö och arbetsmiljö. De kan vara sammanflätade med varandra eller löpa parallellt.

Den generella skillnaden i innebörd hos begreppen miljö och arbetsmiljö är att miljötänkandet går ut på att människan skall anpassa sig, så att beteendet inte påverkar den omgivande miljön på ett negativt sätt – det gäller i synnerhet den yttre miljön. Lagar och regler för många av de företeelser som kan knytas till miljöbegreppet finns i miljöbalken.

Genom de regler som finns i arbetsmiljölagen och Arbetarskyddsstyrelsens/Arbetsmiljöverkets föreskrifter ställs däremot människan/arbetstagararen/eleven i centrum. I denna lagstiftning ställs krav på att faktorerna i arbetslivet/skolan i möjligaste mån skall anpassas till människorna. Det är viktigt att notera att arbetsmiljöarbetet inte i första hand tar sikte på individuell behandling utan syftar till att arbetsplatsen skall vara sådan att alla där mår bra, dvs. inte blir sjuka eller skadar sig. Det gäller både fysiskt, psykiskt och socialt. Det kan finnas behov av individuell anpassning i reha-

biliteringssyfte eller t.ex. på grund av fysiskt eller psykiskt handikapp. I sådana fall berörs mestadels också annan lagstiftning.

Allt fler skolor går idag in för *kvalitetssäkring* enligt något ISO-system eller i anslutning till något kvalitetssäkringsinstitut. Detta innebär inte automatiskt att arbetsmiljölagstiftningens krav uppfylls. Kvalitetssäkring är mestadels inriktad på kunder/avvärdaren. I skolsammanhang är dessa förhoppningsvis eleverna, men de kan också utgöras av föräldrar, framtida arbetsgivare eller andra intressenter.

Skolan är skyldig att följa lagar på områden som utgör en del av skolans verksamhet. Sådana lagar är bland annat arbetsmiljölagen och miljöbalken. På kvalitetssäkringsområdet finns ingen lag att följa. Däremot finns det regler och krav som skall uppfyllas för att certifiering enligt givna kriterier skall ske. Till skillnad från vad som gäller för lagar kan den som går in i ett kvalitetssäkringsprojekt ofta själv ange nivån som skall uppnås. Ofta finns också en kostnad vid anslutning till kvalitetssäkringsprojektet.

Det är bra att skolan arbetar med miljöfrågor och kvalitetssäkring, men det får inte utesluta arbetsmiljöarbete. Det är utmärkt om man kan låta arbetet med dessa olika frågor stödja varandra. Det som är bra för miljön kan vara bra för arbetsmiljön, men det har i olika sammanhang ibland visat sig att det som är bra för miljön dessvärre är mindre bra ur arbetsmiljösynpunkt. Ett bra kvalitetssäkringsarbete bör också omfatta arbetsmiljö för elever och personal. Inte minst utåt mot samhället är det viktigt att visa att elever och personal mår bra och trivs i sitt arbete. En mätare kan vara låg personalomsättning, låga sjuktal bland personalen och låg frånvaro bland eleverna. En effekt av detta är t.ex. minskade problem med vikarier och ersättare, bättre kontinuitet etc.

I detta arbete som ibland kan ske integrerat är det angeläget att vara medveten om att

- kvalitetssäkring vanligtvis sätter kunden i centrum,
- miljöarbetet syftar till anpassa människans livsstil till vad som är bra för miljön,
- arbetsmiljöarbetet skall verka för att arbetsmiljön anpassas till människan så att ohälsa och olycksfall förebyggs och så att individen även i övrigt mår bra.

11 Sammanfattande synpunkter

Skolan är inte ett samhälle i sig med helt egna lagar och regler utan en del av det övriga samhället och måste fungera i samverkan med detta. Skolans roll i samhället, oavsett om verksamheten sker i kommunala eller fristående skolor, är särskilt betydande därför att praktiskt taget alla tillbringar mycket av sin barn- och ungdomstid där. Betydelsefull genom de spår som skolan sätter i den vuxna människan.

Därför är det naturligt att ställa stora krav på skolan. Därför är det naturligt att skolans verksamhet styrs av lagar och regler. Det enda konkreta krav som ställs i skollagen på den person som skall leda skolans verksamhet, dvs. rektor, är att hon/han skall ha pedagogisk insikt.

Skolan är en komplex verksamhet som ställer stora krav på skolledarna inte minst genom de lagar, regler och föreskrifter de skall följa. De skall vara pedagogiska ledare, men de skall också vara personalchefer, ekonomiansvariga, ritningsgranskare för om- och nybyggnader, miljöansvariga, ledare av kvalitetsprojekt samt arbetsmiljöansvariga.

Det vore rimligt att skolledarna i sin roll fick hjälp med att förena och samordna de bestämmelser som det är möjligt låta samverka. Genom bra kunskaper i arbetsmiljöfrågor är det lätt att se hur väl arbetsmiljöfrågorna går att integrera med skollagens krav beträffande kränkande behandling men också med läroplanens mål och riktlinjer när det gäller normer, värdegrund, demokrati, hänsyn, empati, omsorg om andra osv.

Med kunskaper och stöd till skolledarna och fortbildning till befintliga lärare skulle kraven på systematiskt arbetsmiljöarbete kunna integreras i det dagliga skolarbetet till nytta för alla i skolan.

Litteratur och referenser

- Arbetsmiljölagen (AML) (SFS 1977:1160)
- Arbetsmiljöförordningen (AMF) (1977:1166)
- Arbetsmiljöverkets författningar enligt hänvisningar i texten
- Regeringens proposition 1976/77:149
- Kommun och landsting som arbetsgivare enligt arbetsmiljölagen (H 177)
- Arbetsmiljökvalitet i skolan (H 263)
- Skolans arbetsmiljö – jämförelsestudier 1992–1997 (H 303)
- Arbetsmiljöverkets rapport till regeringen om våld och hot i skolans arbetsmiljö www.av.se
- Våld och hot inom omsorg och skolan (ADI 522)
- Checklista för kartläggning av våld och hot (ADI 525)
- Datorn och skolan (ADI 498)
- För er som vill bli miljöskola (Skolverket)
- Elevers arbetsmiljö och skaderisker. Folkhälsoinstitutets rapport 1997:15
- Elever, skador och skolmiljö. Folkhälsoinstitutets rapport 1998:6
- Elefskyddsombudens betydelse för skolans arbetsmiljö. Rapport från Jönköpings län www.skolliv.nu
- Kemikalier i skolan (H 339)
- Att se, höra och andas i skolan (H255)

Bilaga 8

Skolans samarbete med andra
huvudmän då det gäller elever i behov
av särskilda stödåtgärder

Särskilda skäl för personlig assistans i
skolan

av Olle Fellenius
f.d. kammarrättsråd

Innehåll

Sammanfattning	297
1 Åtgärdsprogram	298
1.1 Lagtext	298
1.2 Förarbeten	298
2 Andra huvudmäns än skolhuvudmannens insatser	300
2.1 Socialtjänstlagen, SoL	300
2.2 Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och Lag (1993:389) om assistansersättning, LASS	301
2.3 Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL	302
3 Särskilda skäl för assistansersättning under tid i skola .	302
3.1 Lagtext	302
3.2 Förarbeten	303
3.3 Rättspraxis	305
3.4 Avgöranden av kammarrätterna	308
4 Ansvarsområdena för elevassistent och personlig assistent	316
4.1 Begrepp	316
4.2 Problem och diskussion.....	316
5 Diskussion	318
6 Förslag	320
6.1 Åtgärdsprogram	320
6.2 Personlig assistans och assistansersättning	322
Tillägg	322

Sammanfattning

I denna promemoria redogörs för lagtext och förarbeten då det gäller åtgärdsprogram och individuella planer enligt LSS. Vidare redogörs för lagtext, förarbeten och rättspraxis då det gäller personlig assistans i skolan. Det framkommer att det inte finns någon enhetlig praxis i kammarrätterna om särskilda skäl för assistansersättning under tid i skolan.

Promemorian ger vissa synpunkter och exempel på hur arbetet med ett åtgärdsprogram kan utföras då eleven har insatser även av andra huvudmän.

Vidare diskuteras olika anledningar till att åtgärdsprogram inte utarbetas i den utsträckning som det är tänkt .

I ett avsnitt tas upp skillnaden mellan ansvarsområdet för en elevassistent och för en personlig assistent i skolan.

Slutligen lämnas *dels* ett förslag till tillägg till skolförordningen av innebörd att arbetet med att upprätta ett åtgärdsprogram ska påbörjas utan oskäligt dröjsmål och, om arbetet inte slutförts inom två månader från det att ärendet anhängiggjorts, detta förhållande ska anmälas till Skolverket, *dels* ett påpekande att Allmänna råd om assistans i skolan från Riksförsäkringsverket och från Socialstyrelsen som utarbetats i samverkan med Skolverket skulle kunna ge ett gott resultat.

1 Åtgärdsprogram

1.1 Lagtext

Grundskoleförordningen 5 kap 1 § tredje stycket lyder:

Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, dennes vårdnadshavare eller på annat sätt har framkommit att eleven behöver särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta vid utarbetandet av programmet.

Senaste lydelsen av denna § tillkom genom SFS 2000:1108 varigenom ”uppgift från skolans personal en elev” osv. tillades. Tidigare gällde endast att ”det framkommit”.

Likalydande bestämmelse finns – numera – i de förordningar som gäller för andra skolformer.

1.2 Förarbeten

Utredningen om skolans inre arbete, SIA, lanserade ordet ”åtgärdsprogram” och gav i sitt slutbetänkande (SOU 1974:53) en utförlig redogörelse för vad utredningen ansåg att programmet skulle innehålla och hur det skulle arbetas fram.

I prop. 1975/76:39 föreslogs en genomgripande förändring av skolverksamheten som byggde på SIA:s betänkande. Propositionen behandlades av riksdagens utbildningsutskott i betänkandet UbU 1975/76:30.

Förslaget medförde att bestämmelser om åtgärdsprogram togs in i läroplanen Lgr 80:

Av programmet, som bör utarbetas av skola, elev och föräldrar tillsammans och utgå från elevens behov, skall framgå vad det är man vill söka åstadkomma, exempelvis bättre läsfärdighet, ökad närvaro, större motivation, bättre samarbetsförmåga. Av programmet bör dessutom framgå med vilka medel och metoder man vill arbeta. Det är viktigt att söka stärka elevens självuppfattning och självtillit genom att utgå från elevens starka sidor. (s. 54)

I prop. 1994/95:85 föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna ett nytt betygssystem. Förslaget innebar också att elev och föräldrar skulle informeras om elevens kunskapsutveckling. Detta skulle ske genom återkommande samtal mellan lärare, elev och

föräldrar, en kontaktform som borde utvecklas vidare mot utvecklingssamtal.

När propositionen behandlades av riksdagens utbildningsutskott anförde utskottet (bet 1994/95:UbU 06): I de fall det visar sig att en elev har problem av något slag bör utvecklingssamtalet mynna ut i ett åtgärdsprogram såsom det beskrivs i den tidigare läroplanen för grundskolan - - - Utskottet - - - anser att det kan vara naturligt att skriftligen ange vad åtgärdsprogrammet innehåller, såsom en bekräftelse på vad man är överens om ifråga om ömsesidiga åtaganden. Elev, föräldrar och lärare deltar som likvärdiga parter i samtalet. Var och en bör kunna utgå från att samtliga fullgör sina åtaganden. Målet för åtgärderna är att varje elev som inte har nått godkäntnivån i ett ämne eller löper risken att inte nå dit skall ges det stöd han eller hon behöver.

Riksdagen antog utskottets förslag. År 1995 införde regeringen bestämmelser i grundskolekollektivförordningen om åtgärdsprogram.

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan, Funkis (SOU1988:66), föreslog att kravet på åtgärdsprogram skulle gälla för samtliga skolformer inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom jämte motsvarande fristående skolor. Utredningen föreslog vidare att det av regleringen ska framgå att berörd personal ska utarbeta ett åtgärdsprogram för elev i behov av särskilt stöd, att åtgärdsprogrammet ska kunna initieras av eleven eller dennes vårdnadshavare samt att programmet skall utarbetas i samverkan med eleven och i samråd med elevens vårdnadshavare och övriga berörda.

I proposition 1998/99:105 anfördes att regeringen bedömde att åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd borde införas i alla skolformer i det offentliga skolväsendet och att eleverna själva och vårdnadshavarna borde ges möjlighet att ta initiativ till utarbetandet av programmet.

I prop. anfördes vidare: Avsikten med en bestämmelse om åtgärdsprogram är att stödja en medveten planering och utvärdering av de särskilda stödåtgärderna som bör utgå från elevens behov och ges en både långsiktig och kortsiktig karaktär. Programmet ska omfatta elevens hela skolsituation och innebär därigenom att hela organisationen av skolverksamheten berörs. Av åtgärdsprogrammet bör framgå vad man vill söka åstadkomma samt med vilka medel och metoder man vill arbeta. Arbetet med åtgärdsprogrammet bör vara en process i vilken eleven själv ges en aktiv roll vid analysen av skolsvårigheterna samt vid utformningen och genomförandet av pro-

grammet. Elevens självuppfattning och självtillit kan stärkas genom att elevens starka sidor bildar utgångspunkt i det fortsatta arbetet. Vid utformningen av bestämmelserna om åtgärdsprogram måste hänsyn tas till att förutsättningarna är olika för respektive skolform, bl.a. mellan frivilliga och obligatoriska skolformer. Särskolan riktar sig till elever med utvecklingsstörning. Det ingår därför i särskolans grundkompetens att möta behoven hos dessa elever. Utvecklingsstörning bör därför inte i sig ge upphov till en planering av åtgärder av den art som åtgärdsprogrammet avser. Åtgärdsprogram kan däremot bli aktuellt vid mer sammansatta behov, t.ex. på grund av att en elev har ytterligare funktionshinder. Det bör ankomma på regeringen att de meddela de ytterligare föreskrifter om åtgärdsprogram eller motsvarande inom de olika skolformerna.

Under rubriken Samarbete och samverkan stärks fortsatte propositionen: För att stärka elevernas och vårdnadshavarnas ställning bör de ges möjlighet att ta initiativ till arbetet med åtgärdsprogram. En sådan initiativrätt undandrar emellertid inte rektor det grundläggande ansvaret för åtgärdsprogrammet. Det är också rektor som beslutar om stödåtgärder. Regeringen delar kommitténs uppfattning att åtgärdsprogrammet bör utarbetas i samarbete med eleven och, för icke myndig elev, eftersamråd med elevens vårdnadshavare. Att utarbetandet av åtgärdsprogrammet bör ske i samarbete med eleven är avsett att stärka elevens roll jämfört med dagens situation, samtidigt som det inte innebär ett krav på att skola, elev och vårdnadshavare måste vara överens. Skolan har alltid det yttersta ansvaret för att ett åtgärdsprogram fastställs. Vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet kan det i vissa fall finnas skäl att involvera personal från andra verksamheter, främst då skolans kompetens behöver kompletteras t.ex. med kompetens från andra verksamheter inom kommunen eller från landstingets barn- och ungdomshabilitering, den pedagogiska hörselvården eller barn- och ungdomspsykiatri i de fall de redan har kontakt med eleven.

2 Andra huvudmäns än skolhuvudmannens insatser

2.1 Socialtjänstlagen, SoL

I propositionen 2000/01:80 lämnar regeringen ett förslag till ny socialtjänstlag. Förslaget har när detta skrives i maj år 2001 inte behandlats av riksdagen. Förslaget innebär i förhållande till nu gäl-

lande socialtjänstlag att den enskilde ges rätt till insatser i den betydelse att socialnämndens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Den enskilde ska för sin försörjning och livsföring i övrigt tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Av lagtext eller förarbeten kan inte utläsas i vad mån stödinsatser i skolan kan anses ingå i begreppet skälig levnadsnivå.

En kommun kan med tillämpning av SoL ge insats i form av ett personligt stöd i skolan. Ej sällan benämns detta ”personlig assistans”.

Varken nu gällande socialtjänstlag eller förslaget till ny lag innehåller någon regel om individuell plan.

2.2 Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS och Lag (1993:389) om assistansersättning, LASS

LSS 10 §:

I samband med att insats enligt denna lag beviljas kan den enskilde begära att en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättas i samråd med honom. I planen skall även redovisas åtgärder som vidtas av andra än kommunen eller landstinget. Planen skall fortlöpande och minst en gång om året omprövas.

Landstinget och kommunen skall underrätta varandra om upprättade planer.

LSS 14 § :

Kommunen skall verka för att insatser som tas upp i planer som avses i 10 § samordnas.

I propositionen 1992/93:159 sid. 97 anför departementschefen: Den enskilde skall ha rätt att få en individuell plan som beskriver beslutade och planerade insatser – – – Planen bör utgå från olika behov som kan utgå från flera kompetensområden. Jag anser vidare att planen bör utformas så att den ger möjlighet till uppföljning och förändringar och att den skall omprövas fortlöpande. En viktig fråga i samband med planeringen av de särskilda insatserna är den samverkan som kan komma ifråga mellan olika instanser och verksamheter – – – Planen bör också på begäran av den enskilde – – – kunna utväxlas mellan olika enheter som ger stöd för den enskilde.

Personlig assistans

Den som blivit beviljad personlig assistans enligt LSS kan välja att själv vara arbetsgivare åt sin assistent (får i ett sådant fall inte anställa en assistent med vilken han lever i hushållsgemenskap), att låta kommunen vara arbetsgivare eller låta ett fristående organ vara arbetsgivare.

Beträffande personlig assistans och assistansersättning för tid i skolan, se avsnitt 3.

2.3 Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) HSL

HSL 3 a § fjärde stycket:

Habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel skall planeras i samverkan med den enskilde. Av planen skall planerade och beslutade insatser framgå.

3 Särskilda skäl för assistansersättning under tid i skola

3.1 Lagtext

4 § LASS säger följande

Assistansersättning lämnas inte för tid då den funktionshindrade
1) vårdas på en institution som tillhör staten, en kommun eller ett landsting,

— — —
4) vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS.

Om särskilda skäl föreligger, kan assistansersättning lämnas även för tid då den funktionshindrade vårdas för kortare tid på sjukhus eller deltar i verksamhet enligt första stycket 4.

Sjukhus är en sådan institution som anges under 1).

3.2 Förarbeten

Bestämmelsen infördes 1996, men redan då LASS utfärdades 1993 framhölls det i förarbetena att det skulle föreligga speciella omständigheter för att assistansersättning skulle betalas för tid i barnomsorg och annan kommunal verksamhet.

Här nedan följer en redogörelse för förarbetena till bestämmelsen:

Prop. 1992/93:159

Rubrik Personlig assistans

Avsikten är inte att den personlige assistenten skall ersätta personal som behövs för att bedriva en verksamhet, t.ex. barnomsorg skola eller daglig verksamhet. Jag vill i sammanhanget understryka att det är den enskildes personliga behov av stöd och hjälp som skall tillgodoses genom personlig assistans (s. 67).

Rubrik Assistansersättning

Likaså anser jag att assistansersättning skall kunna lämnas även under tid då den enskilde deltar i kommunalt anordnad daglig verksamhet. Assistansersättning skall dock inte ersätta den personal som skall finnas för att den enskilde skall kunna tillgodogöra sig verksamheten. Däremot bör ersättning kunna lämnas om den enskilde av andra skäl bedöms behöva hjälp av en bestämd person, t.ex. för att kommunicera med andra eller för att den enskilde behöver omfattande och tidskrävande hjälp i samband med t.ex. måltider och toalettbesök. Likaså bör assistansersättning kunna lämnas om en person kan antas att på grund av funktionshindret ofta behöva utebli från verksamheten och behöva personlig assistans både i anslutning till verksamheten och i hemmet, vid sjukhusbesök etc. (s. 70).

Specialmotiveringen till 9 § LSS

En personlig assistent ersätter inte den personal som behöver finnas för att bedriva en verksamhet, t.ex. inom barnomsorgen och skolan, på fritiden, en PRAO-period osv. (s. 174).

Prop. 1995/96:146

Propositionens huvudsakliga innehåll:

I propositionen föreslås åtgärder som syftar till att uppnå en bättre kostnadskontroll och vissa besparingar inom statlig assistans-

ersättning. Huvuddelen av förslagen avser vissa förtydliganden i LSS och LASS. Förslagen innebär inte någon förändring i de grundläggande principerna för personlig assistans (s. 1).

Föreslagen ny lagtext 4 § LASS

Ovan angiven lagtext föreslogs (s. 6).

Rubrik 6.2 Avgränsning mot viss kommunal verksamhet

En annan grundtanke i assistansreformen har varit att personlig assistans inte skall ersätta den personal som behövs för att driva en kommunal verksamhet, t.ex. barnomsorg, skola eller daglig verksamhet. Det är den enskildes personliga behov av stöd och hjälp som skall tillgodoses genom personlig assistans. Detta framhölls i allmänmotiveringen till prop 1992/93: 159, men kom inte till klart uttryck i lagstiftningen (s. 14).

Avsikten är inte att i sådana situationer överföra ansvaret för personlig assistans till kommunerna. Däremot har kommunerna skyldighet enligt annan lagstiftning – socialtjänstlagen, skollagen, och LSS – att ge det stöd som behövs för att personerna ifråga skall kunna delta i verksamheterna.

- - - Det är emellertid angeläget att det i speciella situationer kan lämnas personlig assistans med statlig assistansersättning även i samband med vistelse i barnomsorg, skola och daglig verksamhet. Detta kan gälla exempelvis i situationer där den enskildes funktionshinder skapar särskilda svårigheter att kommunicera med andra än sin eller sina personliga assistenter eller där det med hänsyn till den funktionshindrade personens hälsotillstånd är viktigt att den personliga assistenten finns till hands. Det kan också finnas situationer där funktionshindret gör det särskilt angeläget att den assistansberättigade har ett starkt begränsat antal personer knutna till sig. Om sådana särskilda skäl finns anser regeringen att assistansersättning skall kunna lämnas för tid inom de berörda verksamheterna (s. 15).

Socialutskottets betänkande 1995/96:SoU15

Rubrik Avgränsning mot viss kommunal verksamhet.

Utskottets bedömning

Personlig assistans skall således, enligt utskottets mening, inte ersätta den personal som behövs för att bedriva verksamheten. Det bör vara huvudmannens uppgift att se till att de resurser som krävs

med hänsyn till den funktionshindrades behov tillförs verksamheten, t.ex. genom höjd personaltäthet, specialpedagogiskt stöd eller elevassistans. Dock anser utskottet att statlig assistansersättning för personlig assistans bör utgå för den tid då den funktionshindrade personen vistas i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet om funktionshindret är sådant eller kombinationen av funktionshinder sådan att den funktionshindrade behöver tillgång till någon person med ingående kunskap om den funktionshindrade och dennes hälsotillstånd. Utskottet vill dock understryka att kontinuiteten och tryggheten i det personliga stödet inte får urholkas. Det är därför särskilt angeläget att försäkringskassor och kommuner nära samverkar i dessa fall. Utskottet har uppmärksammat på att goda lösningar finns i vissa kommuner. Samma person bör t.ex. kunna vara personlig assistent åt ett barn med statlig ersättning och samtidigt elevassistent åt samma barn under lektionstid med ersättning från kommunen. På detta sätt uppehålls kontinuiteten i stödet till den funktionshindrade och kostnadsansvaret fördelas mellan huvudmännen på det sätt som avsågs i prop. 1992/93: 159 (s. 15).

Så långt förarbetena. Det kan vara skäl att särskilt peka på följande nyss citerade uttalande av departementschefen. ”Likaså bör assistansersättning kunna lämnas om en person kan antas att på grund av funktionshindret ofta behöva utebli från verksamheten och behöva personlig assistans både i anslutning till verksamheten och i hemmet, vid sjukhusbesök etc.”

Detta är en mycket vanlig situation för elever med funktionshinder.

3.3 Rättspraxis

3.3.1 Avgöranden av Regeringsrätten

Regeringsrätten har inte prövat frågan om rätt till assistansersättning under tid i skolan. Däremot har Regeringsrätten avgjort ett mål som gällde tid i barnomsorg och ett mål som gällde tid i daglig verksamhet. I viss mån kan dessa avgöranden ha betydelse även vid bedömning av särskilda skäl för assistansersättning under tid i skola.

RA 1997 ref 23 II

Målet gällde assistansersättning till M, 4–7 år, för tid i barnomsorg.

M var rullstolsburen på grund av en cp-skada. Hon behövde hjälp vid toalettbesök, vid av- och påklädning, vid vissa förflyttningar och i inlärningsituationer. Det är således ganska klart att det inte förelåg sådana speciella omständigheter som anges i prop. 1992/93:159 för att rätt till personlig assistans ska föreligga i kommunal verksamhet.

M ansökte om assistansersättning med 40 timmar i veckan, varav 30 timmar avsåg assistans i barnomsorgsverksamhet. Försäkringskassan avslag ansökan. Kassan motiverade sitt avslag med att M:s omvårdnadsbehov, utöver vad som var täckt av sedvanligt föräldrans ansvar, vårdbidrag, barnomsorg m.m. inte var av den storlek som krävdes för rätt till assistansersättning.

Länsrätten ansåg att M hade rätt till assistansersättning. Riksförsäkringsverket överklagade. Som grund för sin talan anförde verket att regelsystemet var mer begränsande för barn än för vuxna då det gällde personlig assistans och att M inte tillhörde den lilla mycket vårdkrävande grupp som nämns i lagens förarbeten. Verket åberopade således inte att det krävdes speciella omständigheter för att assistansersättning skulle medges i kommunal verksamhet.

Kammarrätten konstaterade att M:s behov av personlig assistans kunde bedömas uppgå till 40 timmar per vecka och att kommunen vitsordat att hennes behov inte tillgodosetts på annat sätt än enligt LSS. Kammarrätten synes ha tillämpat regeln i 7 § LSS att en person som behöver en insats enligt lagen har rätt till insatsen ”om den inte tillgodoses på annat sätt”. Riksförsäkringsverket överklagade.

Regeringsrätten avfärdade den grund som Riksförsäkringsverket åberopat med följande motivering. ”I målet är ostridigt att M har sådana funktionshinder att hon omfattas av 1 § LSS. Av 3 § LASS följer därmed att hon har rätt att för sin dagliga livsföring få assistansersättning förutsatt att hon har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.”

Regeringsrätten påpekade härefter att det av 4 § LASS följde att en förutsättning för att M skulle vara berättigad till assistansersättning var att det förelåg särskilda skäl att låta den tid då hon deltog i barnomsorgsverksamheten ingå i timberäkningen. Regeringsrätten anförde vidare bl.a. att M i sin ansökan framhållit att lösningen med personlig assistent skulle ge större flexibilitet och att det väsentliga

var tryggheten och vetskapen att man kunde ställa krav på assistenten.

Slutligen gjorde Regeringsrätten – efter att ha citerat delar av förarbetena till kravet på särskilda skäl i 4 § LASS – följande bedömning. ”Av 4 § LASS följer att det normala är att det funktionshindre barnet under tid då barnet deltar i barnomsorgsverksamhet skall anses få sina grundläggande behov tillgodosedda inom den verksamheten. Omständigheterna i det aktuella målet är inte sådana att huvudregeln bör frångås.”

Regeringsrätten gjorde således – i motsats till kammarrätten – inte någon bedömning av ifall kommunen faktiskt fullgjorde de skyldigheter som den hade att tillgodose M:s behov av insatser i barnomsorgen.

RA 2000 ref 11

Målet gällde assistansersättning under tid i daglig verksamhet till R, född år 1961. Regeringsrätten ansåg att det förelåg särskilda skäl för att medge assistansersättning under tid i den dagliga verksamheten.

Regeringsrätten konstaterade att R behövde hjälp med personlig hygien, måltider samt av- och påklädning. Vidare behövde han under sin vakna tid så gott som ständig tillsyn. Vidare hade han särskilda problem med att kunna kommunicera och att därmed upprätthålla sociala kontakter. Hans språkförmåga var begränsad till enstaka ord och korta fraser och han uttryckte sig främst genom signaler i beteende och ansiktsuttryck. Det var svårt för en utomstående att tolka dessa signaler.

Ifråga om särskilda skäl för assistansersättning under tid i den dagliga verksamheten anförde Regeringsrätten. Av 4 § LASS har ansetts följa att det normala är att en funktionshindrad under tid då han eller hon deltar i en verksamhet som omfattas av paragrafen skall anses få sina grundläggande behov tillgodosedda inom den verksamheten och att sådan tid därför skall beaktas när omfattningen av behovet av personlig assistans för grundläggande behov bestäms. Sedan Regeringsrätten angett vissa exempel på särskilda skäl ur prop. 1995/96:146 (s. 15) och ur Riksförsäkringsverkets Allmänna råd 1998:6 fortsatte Regeringsrätten. Utredningen i målet ger stöd för bedömningen att R har sådana särskilda svårigheter att kommunicera med andra och ett sådant behov av tillgång till en person med ingående kunskap om honom som nämns i exemplen.

Regeringsrätten gick således inte heller i detta mål in på hur kommunen faktiskt tillgodosåg R:s behov av personligt stöd.

3.4 Avgöranden av kammarrätterna

3.4.1 Kammarrätten har utrett hur skolan tillgodosett elevens behov

Det finns flera avgöranden där rätt till assistansersättning under tid i skolan prövats av kammarrätt och där kammarrätten utrett hur skolan faktiskt tillgodosett de insatser som eleven behöver. Här följer fyra referat som är exempel på detta.

Kammarrättens i Sundsvall dom 1999-03-05 i mål nr 875-98 angående assistansersättning till J, född 1987.

Kammarrätten anförde (här något förkortat): Till grund för J:s inställning att särskilda skäl föreligger för att assistansersättning skall beviljas honom för tid i skola har huvudsakligen framförts hans kommunikationssvårigheter och betydelsen av att stödet i detta avseende under dygnet ges av ett begränsat antal personer. I målet har framkommit att J går i träningsklass med fem elever som bistås av fem assistenter och att hans elevassistent även har fungerat som personlig assistent i hemmet. Enligt kammarrättens mening kan, inte minst med beaktande av vad som upplysts om hur skolverksamheten utformats för att motsvara J:s behov, utredningen inte anses utvisa att J till följd av sina funktionshinder och hälsotillstånd har behov av särskilt stöd som inte kan tillgodoses inom ramen för skolans verksamhet. Särskilda skäl enligt 4 § LASS kan därför inte anses föreligga.

Kammarrättens i Göteborg dom 1998-04-08 i mål nr 5711-99 angående assistansersättning till J, född 1989

J var utvecklingsstörd och döv. Han gick på sina föräldrars begäran i skola på sin hemort och inte i specialskolan Åsbacka. Riksförsäkringsverket, som bestred hans ansökan om assistansersättning för tid i skolan, anförde att personalen i skolan kunde lära sig teckenspråk likaväl som den personlige assistenten. Kammarrätten redovisade en omfattande utredning om skolans resurser och en detaljerad beskrivning om hur verksamheten bedrevs. Kammarrätten konstaterade att även om en helt teckenspråkig miljö vore det bästa alter-

nativet för J:s språkutveckling är en sådan med hänsyn till elevgruppens sammansättning inte möjlig att åstadkomma med personlig assistans. Kammarrätten anförde vidare: Utredningen i målet ger vid handen att omfattande åtgärder vidtagits i skolan för att tillgodose J:s behov för att utveckla sin förmåga att kommunicera med andra – – -. I förevarande fall måste skolan anses ha tillhandahållit de resurser som krävs med hänsyn till J:s funktionshinder. Särskilda skäl att utge assistansersättning för den tid J vistas i skolan föreligger därför inte.

*Kammarrättens i Göteborg dom 1998-11-06 i mål nr 595-98
angående assistansersättning till S, född 1986*

Kammarrätten höll muntlig förhandling och anförde som skäl för att rätt till assistansersättning inte ansågs föreligga: S går i en skola anpassad för barn som på grund av sitt handikapp har mycket stora behov av stöd och omsorg. Genom vittnesförhöret med skolans rektor har framkommit att lärarna har specialpedagogisk utbildning och att elevassistenterna är antingen fritidspedagoger och förskollärare med speciell pedagogisk utbildning eller barnskötare med grund- och påbyggnadsutbildning avseende arbete med psykiskt utvecklingsstörda personer. Vidare har upplysts att viss personal har kompetens i dövundervisning, undervisning i teckenspråk och talpedagogik. Omsättningen på lärare och annan personal har uppgetts vara mycket liten. Med hänsyn till vad som i målet är upplyst om den träningskola där S går och den kompetens som lärare och annan personal besitter anser kammarrätten att huvudmannen för skolan uppfyllt kravet att se till att de resurser som krävs med avseende på hennes särskilda behov tillförs verksamheten. Utredningen ger visserligen vid handen att S har svåra funktionshinder. Mot bakgrund av träningskolans samlade resurser finner kammarrätten emellertid att omständigheterna är sådana att det för att tillgodose hennes behov under skoltid inte är erforderligt att för sådan tid därutöver lämna personlig assistans.

*Kammarrättens i Göteborg dom 1999-02-05 i mål nr 208-97
angående assistansersättning till L, född 1986*

L hade en hjärnskada på grund av ryggmärgsbräck med bl.a. mental retardation, epilepsi och kommunikationsproblem. Hon gick i träningskola (Norrängsskolan).

Länsrätten fann vid en samlad bedömning att det förelåg särskilda skäl för assistansersättning.

Kammarrätten anförde i huvudsak: L går i en skola anpassad även för barn med mycket stora behov. Skolan har specialutbildad personal och klassassistenter. Hon har under i vart fall fyra år haft samma lärare och klassassistent. Även om hon fram till juli 1997 också haft en personlig assistent som varit med henne i skolan har klassens ordinarie personal lärt känna henne under de fyra åren. Genom att en av klassassistenterna följt henne till fritidshemmet har detta medfört att hon haft endast tre personer till hjälp för att få sina grundläggande behov tillgodosedda och även tjänat som ”språkrör”. Det har inte framkommit annat än att dessa personer i hennes närmaste omgivning även hanterat henne på ett adekvat och respektfullt sätt i anslutning till katetisering, blöjbyte och annan intimhygien. Utredningen ger vid handen att huvudmannen för skolan uppfyllt kravet att se till att de resurser som krävs med avseende på L:s särskilda behov tillförts verksamheten. L har visserligen svåra funktionshinder men mot bakgrund av skolans samlade resurser finner kammarrätten emellertid att omständigheterna är sådana att det – för att tillgodose hennes behov under skoltid och fritidsverksamhet – inte är erforderligt att för sådan tid därutöver lämna personlig assistans. Särskilda skäl för assistansersättning föreligger således inte.

I nedan refererade tre mål från Kammarrätten i Göteborg med domar 1997-03-21 i mål nr 7004-96 angående assistansersättning till R, 1998-03-27 angående assistansersättning till S och 1998-06-08 i mål nr 788-98 angående assistansersättning till M har kammarrätten däremot inte gått in på vilka insatser som skolan gett eleven.

3.4.2 Särskilda skäl för personlig assistans i skolan ansågs föreligga

*Kammarrättens i Göteborg dom 1997-03-21 i mål nr 7004-96
angående assistansersättning till R, född 1997*

R var utvecklingsstörd samt även överaktiv med koncentrationsstörning. Han växlade ständigt aktivitet och krävde all uppmärksamhet av omgivningen han hade ett självdestruktivt beteende och även en kommunikationsstörning. Kammarrätten anförde i huvudsak följande. R:s behov av personligt stöd får anses vara mer omfattande än det stöd som skolan kan anses skyldig att tillhandahålla för att han skall kunna tillgodogöra sig undervisningen och verksamheten där. På grund av sin överaktivitet och sitt självdestruktiva beteende har han ett behov av ständig och skärpt uppmärksamhet som inte normalt ingår i begreppet tillsyn. R:s behov i detta hänseende medför därför, enligt bestämmelserna i 4 § andra stycket LASS och 9 a § andra stycket LSS, rätt till insats av personlig assistans även med hänsyn till de ändringar som vidtagits i LASS med giltighet från den 1 juli 1996.

*Kammarrättens i Stockholm dom 1997-04-01 i mål nr 1900-95
angående assistansersättning till A, född 1984*

A bodde i ett elevhem och gick i träningskola. Hon var funktionshindrad på grund av sviter efter en trafikolycka. Hon var rullstolsburen, hade blöjor, måste matas med passerad kost eller sond och var beroende av tracheostomi. Hon hade kanyl som måste slemugas. I målet åberopades från försäkringskassans och Riksförsäkringsverkets sida att A inte var berättigad till assistansersättning eftersom hon bodde i elevhem. Kammarrätten fann att A var berättigad till personlig assistans då hon vistades utanför elevhemmet, och således då hon var i skolan. Kammarrätten hänvisade till att det förelåg läkarintyg som visade hennes behov.

Kammarrättens i Sundsvall dom 1997-06-05 angående assistansersättning till L, född 1982

L hade diagnosen infantil autism med tillägget normalbegåvad (Aspergers syndrom). Hon var även hörsel- och synskadad. Hon behövde hjälp bl.a. vid personlig hygien, måltider och med att kommunicera samt vid inlärningsituationer. Hon hade en assistent i skolan som förmedlade och tolkade lärarnas anvisningar till henne. Assistenten följde henne hela dagen i skolan, samt efter skoldagens slut och under lov.

Försäkringskassan biföll en ansökan från L om assistansersättning även för tid i skolan. Riksförsäkringsverket överklagade och hävdade att L inte tillhörde den grupp mycket vårdkrävande barn som var berättigade till assistansersättning. Verket framförde inte som grund för sin talan att det i L:s fall inte skulle föreligga särskilda skäl för assistansersättning under tiden i skolan. Såväl länsrätten som kammarrätten förklarade att det inte fanns något lagligt stöd för tolkningen att det är en inskränkt personkrets då det gäller barn.

Kammarrätten anförde i huvudsak. Det är klarlagt att L i egentliga skolarbetet behöver hjälp av en person som känner henne väl och som är direkt knuten till henne för att hon ska förstå sin omgivning och så långt möjligt bli förstådd av denna. Det åligger visserligen huvudmannen för skolan att ansvara för även för åtgärder som inte kan betraktas som utbildningsinsatser om dessa behövs för att eleven ska kunna delta i undervisningen. Den hjälp som L behöver i skolan kan dock inte hänföras till sådana åtgärder eftersom hon behöver stöd för att fungera överhuvudtaget. Omständigheterna är i förevarande fall sådana att huvudregeln i 4 § LASS bör frångås.

Kammarrättens i Stockholm dom 1997-10-14 i mål nr 5840-97 angående assistansersättning till T, född 1982

T var cp-skadad och mycket gravt funktionshindrad. Hon ”behövde hjälp med allt”. Hon kunde inte kommunicera mer än att säga ja och nej. Hon hade en ”peg-knapp” inopererad i magen för näringsintag. Det var viktigt att hennes personliga stöd bl.a. förstod om knappen irriterade eller om det var något annat som inte var bra.

Hon var benskör och måste därför skyddas mot benbrott. Hon fick även träning av sina assistenter.

Försäkringskassan avlog ansökan om assistansersättning eftersom kassan ansåg att det inte fanns särskilda skäl enligt 4 § LASS. Länsrätten, vars bedömning kammarrätten instämde i, anförde. T synes ha ett stort behov av en och samma assistent som besitter en mycket god kunskap om hennes speciella problematik. Det föreligger därför sådana särskilda skäl som medför att hon får anses berättigad till assistansersättning även under tid då hon vistas i skola.

*Kammarrättens i Göteborg dom 1998-03-27 i mål nr 7947-97
angående assistansersättning till S, född år 1985*

S var hjärnskadad på grund av syrebrist vid förlossningen, vilket medförde ett omfattande multihandikapp. Av läkarintyg framgick i korthet följande. Hon behövde hjälp med all ADL-verksamhet. Hon var förlamad i både armar och ben. För att hon inte skulle stelna i sina leder krävdes att någon regelbundet arbetade passivt med hennes armar och ben. Hon hade en ögonskada och hörselnedsättning. Hon kunde ge uttryck för glädje och missnöje, men hade i övrigt inget annat kommunikationsmönster. En god kontinuitet när det gällde vårdande personer och detaljerad kunskap om hennes funktionssätt var nödvändigt för att optimera behandlingen och undvika framtida komplikationer och ge henne mesta möjliga psykiska och sociala stimulans. Hon gick i träningsskola (Norrängsskolan).

Länsrätten ansåg att utredningen visade att S behov blev tillgodosett genom skolans insatser.

Kammarrätten gjorde följande bedömning. (här förkortat) S kan endast kommunicera med omvärlden genom att ge uttryck för glädje och missnöje. Hennes handikapp skapar således särskilda svårigheter när det gäller kommunikationsförmågan. Med hänsyn främst härtill måste det i hennes fall anses vara fråga om en sådan situation där den personlige assistenten bör finnas till hands för henne även under den tid som hon vistas på skolan.

*Kammarrättens i Göteborg dom 1998-06-08 i mål nr 788-98
angående assistansersättning till M, född år 1990.*

Kammarrätten anförde följande. I målet är ostridigt att M är gravt flerhandikappad, bl.a. saknar hon tal- och rörelseförmåga. Hon kommunicerar endast genom reaktioner som gråt, skrik, skratt och visst kroppsspråk, som t. ex. att knyta handen eller vända bort huvudet. M:s funktionshinder medför således alldeles särskilda svårigheter när det gäller hennes kommunikationsförmåga och kontakter med omgivningen. Hon har dessutom svårigheter med kramper, smärta, vissa andningsproblem m.m. som med hänsyn till hennes hälsotillstånd gör henne särskilt beroende av hjälp av en person med ingående kunskap om hur hon fungerar. Främst mot bakgrund härav finner kammarrätten att det i detta fall är fråga om en sådan situation där den personliga assistenten bör finnas till hands för henne även under den tid då hon vistas i skolan och att det därför föreligger särskilda skäl att medge henne assistansersättning.

3.4.3 Särskilda skäl för personlig assistans i skolan ansågs inte föreligga

*Kammarrättens i Jönköpings dom 1997-01-17 i mål nr 5429-95
angående assistansersättning till J, född år 1988.*

Kammarrätten anförde i huvudsak följande. J har en utvecklingsstörning och dessutom en krampsjukdom. Hon är ett aktivt barn som behöver ständig tillsyn och stöd av en vuxen. Hon behöver hjälp med av- och påklädning och hygien samt vid toalettbesök och måltider. Av yttrande från kommunen framgår att de arbetsuppgifter som den personliga assistenten utför under skoltiden är övervägande pedagogiska. Enligt 4 § LASS lämnas inte assistansersättning för tid då den funktionshindrade vistas i skola. Utredningen visar inte att sådana speciella omständigheter skulle föreligga som kan medföra att assistansersättning ändå skulle utgå.

*Kammarrättens i Sundsvall dom 1997-11-11 i mål nr 1412-1413-96
angående assistansersättning till L, född 1980.*

L led av Aspergers syndrom och epilepsi. Hon hade en normal begåvningsprofil, finmotoriska svårigheter, bristande impulskontroll och beteendeavvikelser. Hon gick i vanlig skola. Kammarrätten anförde att omständigheterna inte var sådana att huvudregeln borde frångås.

*Kammarrättens i Sundsvall dom 1998-12-14 i mål nr 2981-97
angående assistansersättning till E, född 1984.*

E hade Downs syndrom och gick i en specialskola för barn med kommunikationssvårigheter. Försäkringskassan drog in den assistansersättning som tidigare beviljats med motiveringen att E:s omvårdnadsbehov inte var av den omfattningen att hjälpbehovet upptog en stor del av dygnet eller nästan hela dygnet. Såväl länsrätten som kammarrätten framhöll att det inte var en inskränkt personkrets då det gällde assistansersättning till barn. Länsrätten som i motsats till kammarrätten ansåg att det förelåg särskilda skäl, anförde: E är utvecklingsstörd och han har dessutom en hörselskada och saknar tal. Han behöver hjälp i matsituationer, med hygien och även viss hjälp med av- och påklädning. Det han främst behöver hjälp med är kommunikationen. Det krävs en personlig kännedom om honom för att förstå hans sätt att uttrycka sig. Med hänsyn till hans kommunikationsproblem får det emellertid anses föreligga särskilda skäl att lämna honom assistans även under den tid då han vistas i skolan. Kammarrätten gjorde följande bedömning: Av 4 § LASS följer att det normala är att assistansersättning inte lämnas för tid då det funktionshindrade barnet deltar i barnomsorg och skola med mindre särskilda skäl föreligger härtill. Omständigheterna i förevarande mål kan inte anses vara sådana att denna huvudregel bör frångås.

4 Ansvarsområdena för elevassistent och personlig assistent

4.1 Begrepp

Med elevassistent menas vanligen en resursperson som är anställd av skolan för att vara ett personligt stöd till elever som behöver detta. Elevassistenten kan, men behöver inte vara knuten till en viss elev.

Beslut om insatsen kan fattas av skolhuvudmannen. Insatsen kan också beviljas med stöd av SoL.

Med personlig assistent menas, då det gäller verksamhet i skolan, en resursperson som är knuten till en viss elev.

I ett beslut, fattat med stöd av SoL, att utse ett personligt stöd kan detta i beslutet kallas personlig assistans.

Personlig assistans kan beviljas av kommunen med stöd av LSS. För personlig assistans enligt LSS gäller i lagen angivna regler. Den personlige assistenten är alltid knuten till en viss person. Enligt LASS kan statlig assistansersättning beviljas för personlig assistans. Den personlige assistenten ska i alla avseenden vara elevens förlängda arm och stå under dennes arbetsledning.

Då det gäller personligt stöd enligt annan lagstiftning än LSS är arbetsuppgifterna inte på samma sätt lagreglerade. Även om det i ett beslut enligt SoL står att man beviljar personlig assistans kan det vara underförstått att assistenten inte är hänvisad endast till en viss elev. Men om det i beslutet står "personlig assistent" eller "personlig assistans" har den som påstår att stödpersonen är till för mer än en viss elev, eller står under skolans arbetsledning, bevisbördan

4.2 Problem och diskussion

Beslut om elevassistans fattas ofta med anledning av en viss elevs behov. Eleven uppfattar då beslutets innebörd vara att assistenten skall vara knuten enbart till honom eller henne. Skolan däremot anser att elevassistenten ska kunna åläggas även andra arbetsuppgifter.

Eftersom en personlig assistent står under elevens arbetsledning kan konflikter uppstå med annan personal i skolan. Särskilt gäller detta när assistenten är med i klassrummet.

Här finns två helt olika uppfattningar. En är att eftersom assistenten är elevens förlängda arm och står under elevens arbetsledning har eleven alltid rätt att ha sin assistent med sig. En annan upp-

fattning är att läraren är ansvarig för undervisningen och annan pedagogisk verksamhet och ska bestämma vem som skall vara närvarande i klassrummet.

Det är inte lämpligt att generellt välja en av dessa uppfattningar. Man måste ha stor förståelse för att en lärare vill bestämma över verksamheten i sitt klassrum. Å andra sidan kan en elev ha goda skäl för att ha sin assistent nära till hands. Assistansen kanske beviljats därför att eleven av något medicinskt skäl behöver en person som kan handla rationellt i akuta situationer t.ex. vid ett astmaanfall och som fått instruktioner om detta. Helt klart är emellertid att eleven inte bestämmer hur den pedagogiska verksamheten ska bedrivas eller kan låta sin assistenten ta över sådan verksamhet.

En personlig assistent enligt LSS kan knappast anlitas som vika-rie för en frånvarande lärare, särskilt inte om assistansersättning utgår.

Det händer att det uppstår konflikter på grund av olika uppfattningar om vem som är arbetsledare för en personlig assistent även utanför klassrummet. Eftersom det är eleven som är arbetsledaren innebär regelsystemet att det är eleven som ska bestämma. Vill eleven skolka och åka till kafeterian ska en personlig assistent hjälpa eleven att komma dit. För en elev med funktionshinder gäller här samma regler som för andra elever.

Personlig assistans och assistansersättning kan ha beviljats på grund av att eleven behöver hjälp med att kommunicera, som då angetts som det enda särskilda skälet. Givetvis ska assistenten i ett sådant fall även hjälpa eleven med andra behov, t.ex. vid måltider. Men besluten anger inte ramarna för assistansen och det blir lätt tvister om gränsen för assistentens uppgifter.

Konflikter som nu exemplifierats och andra låter sig inte lösas genom att uppställa några regler för olika situationer. Detta skulle istället leda till ytterligare tolkningstvister. Det gäller istället att så långt det är möjligt ange assistentens arbetsområde då beslutet om insatsen fattas. En framkomlig väg för att åstadkomma detta är att ta in sådana bedömningar i arbetet med åtgärdsprogram och i yttrandet till försäkringskassan.

5 Diskussion

Det är allmänt vedertaget att åtgärdsprogram är ett bra medel att arbeta med för elever med behov av särskilt stöd. Från något håll har visserligen framförts att arbetet med ett åtgärdsprogram tvärt emot sitt klart uttalade syfte i viss utsträckning kan komma att fokuseras på brister hos eleven och för lite på miljön i skolan. Detta ger dock inte anledning att ifrågasätta användningen av åtgärdsprogram utan det rör snarare om hur arbetet med ett program ska utföras.

Åtgärdsprogram har ändå inte upprättats i ett stort antal fall där det hade varit till påtaglig nytta, inte minst då det gällt att samordna olika huvudmäns insatser. Man kan spekulera i anledningen till att det är så. Ett stort antal omständigheter kan i de enskilda fallen var för sig eller sammantagna ha betydelse. Här följer några exempel på sådana omständigheter.

Inte sällan har ett väl fungerande samarbete mellan alla berörda uppstått utan att detta skett genom ett formellt åtgärdsprogram.

Det är vanligt att det för att upprätta ett åtgärdsprogram krävs att befattningshavare utanför skolan medverkar. Dessa kanske inte samverkar i programarbetet.

Ett stort antal befattningshavare kan vara berörda. Den som upprättar programmet känner kanske inte till vart han ska vända sig, vilket rimligen inte heller kan krävas av honom. Han får kanske inte hjälp med att hitta ”rätt person”.

Arbetet med att upprätta ett åtgärdsprogram kan vara tidskrävande för den som ska upprätta det (även om det i framtiden kan spara tid för flera befattningshavare). Om en lärare som ges uppdrag att upprätta ett åtgärdsprogram inte får minskning av sin undervisningstid, medför det att hans arbete måste utföras på obetald övertid, vilket knappast ger motivation att åta sig ett sådant uppdrag.

Trots att mycket skrivits om åtgärdsprogram och individuell plan kan det inför ett verkligt fall vara svårt att få ett grepp om hur arbetet ska läggas upp.

Det kan kännas meningslöst att arbeta med ett åtgärdsprogram, då man vet vilka insatser som behövs men inte kan räkna med att det tillförs resurser för dem.

Osäkerhet kan råda om innebörden av sekretessreglerna, vilket kan hämma den som ska upprätta programmet eller en befattningshavare som ska samarbeta om det.

Osäkerhet kan råda om dokumentets formella betydelse. Man är osäker om ifall det innebär att ett formellt beslut om en insats fattats eller måste fattas om det i ett åtgärdsprogram står t.ex. att en viss insats planeras.

Så långt exemplen.

Åtgärdsprogram omfattar elever som behöver särskilda stödåtgärder. Det rör sig alltså om en skala från en elev som behöver en mycket liten extrainsats till elever med mycket grava funktionshinder som kräver omfattande stöd.

Särskilda stödåtgärder kan vara insatser som helt rör skolans pedagogiska verksamhet. Det kan också röra insatser som behövs utanför klassrummet, t. ex hjälp vid måltider, men som beslutas endast av skolans ledning. Det kan ändå behövas ett ingående samråd med specialister utanför skolan. För vissa stödåtgärder krävs beslut av andra huvudmän.

Mycket vanligt är således att stödinsatser i skolan bör komma till stånd efter ett nära samarbete med andra huvudmän, särskilt socialförvaltningen. För elever som tillhör LSS personkrets finns regeln i 10 § LSS om individuell plan. I en sådan plan kan tas in planeringen i ett åtgärdsprogram. Däremot kan i arbetet med att utarbeta ett åtgärdsprogram inte tas med insatser utanför skolan. Det kan emellertid tas med hur samarbetet med t. ex en LSS-handläggare skall utföras från skolans sida. Inget hindrar heller att man i ett åtgärdsprogram nämner beviljade eller planerade insatser även utanför skolan.

Det finns hos många socialförvaltningar en ovilja att upprätta individuella planer. Detta får givetvis inte hindra att skolan i sitt arbete med ett åtgärdsprogram söker samarbete med berörda befattningshavare. 10 § LSS gäller vidare bara de elever som tillhör LSS:s personkrets.

Det är en ofantlig variationsrikedom mellan olika elevers behov. Detta gör att man inte kan ställa upp några generella regler för hur ett åtgärdsprogram skall se ut. Det som uttalats vid förarbetena vid reglernas tillkomst ger en bra vägledning. Många skolor har mallar eller formulär för åtgärdsprogram.

Ofta kan det vara en bra början i programarbetet att beskriva de stödinsatser som redan har beslutats, hur länge besluten gäller och vem som är handläggare och beslutsfattare. Särskilt när man därvid kommer in på andra huvudmäns områden kan en sådan inledning ta mycket tid i anspråk. Men redan ett dokument med dessa uppgifter kan vara värdefullt för både skolans personal och eleven.

Nästa steg kan vara att ange vad som fungerar bra eller dåligt och vad som behövs ytterligare. Både elevens och skolpersonalens synpunkter ska där komma fram. Därefter kan den som upprättar programmet ta fram vem som beslutar om ytterligare insatser som behövs eller efterfrågas och kontakta dessa. Det kan också finnas anledning att kontakta specialister av olika slag. Ofta uppkommer då anledning att sammanföra olika befattningshavare och/eller specialister för en gemensam diskussion. Eleven ska inte hållas utanför detta.

I programmet behöver eller bör inte anges att beslut ska fattas om att ge en viss insats. Syftet med eller målet för beslutade insatser bör framgå. och följas upp. Om en särskild resursperson står till elevens förfogande bör dennes arbetsuppgifter tydligt anges. Ofta är det lämpligt att göra planen ”rullande” och det kan t. ex. stå att till nästa uppföljning ska NN undersöka om visst hjälpmedel kan beviljas, föräldrarna ansöka om assistansersättning, NN och NN försöka enas om vem som ska svara för kostnaden för ledsagare i taxin till och från skolan.

Riksdagen har uttalat sig om att det kan vara lämpligt att samma person är anställd av skolan som elevassistent och av socialförvaltningen som personlig assistent. Det samarbete som i ett sådant fall är nödvändigt kan med fördel ske i form av ett åtgärdsprogram.

Då försäkringskassan handlägger en ansökan om assistansersättning skall kommunen höras. Om ansökan gäller assistansersättning under tid i skolan kan synpunkter från skolledningen framföras i kommunens yttrande. Därigenom kan osäkerhet om en personlig assistents arbetsuppgifter i skolan i viss mån förebyggas. Skolledningen kan antas ha bättre kännedom om vilken personal som behövs för att driva skolverksamhet än försäkringskassans handläggare.

6 Förslag

6.1 Åtgärdsprogram

Det är helt klart att det i dag råder påtagliga brister i samordningen av insatser beslutade av skolan och insatser beslutade av andra huvudmän. En del av dessa brister skulle undanröjas om individuell plan och åtgärdsprogram användes såsom det är föreskrivet.

Den senast införda lydelsen av grundskoleförordningen 5 kap 1 § tredje stycket innebär att ärenden angående åtgärdsprogram anhängiggöres hos rektorn. Behovet tydliggöres därmed på ett helt annat sätt än enligt den tidigare texten. Detta får sannolikt den positiva verkan att åtgärdsprogram kommer att användas i större utsträckning än tidigare. Men det finns ändå anledning att befara att åtgärdsprogram inte kommer att upprättas i den omfattning som bör eftersträvas.

Olika lösningar för att tvinga fram att reglerna efterlevs kan diskuteras.

Det har framförts som en möjlighet att flytta beslutanderätten om att upprätta åtgärdsprogram från rektorn till en högre nivå. Bl.a. därför att arbetet med att upprätta åtgärdsprogram är så sammanvävt med skolans övriga verksamhet skulle det inte ge någon vinst med att flytta beslutanderätten då det gäller just åtgärdsprogram till en högre nivå.

Möjligheten att ge den enskilde rätt att överklaga beslut om åtgärdsprogram kommer ibland på tal. Utformningen av ett åtgärdsprogram är inte sådant att det lämpar sig för en domstolsprövning. Rätt att överklaga en rektors beslut i frågor om åtgärdsprogram är därför inte en framkomlig väg.

Skolverket kommer i sin tillsynsverksamhet i kontakt med missförhållanden som bottnar i brister i att upprätta åtgärdsprogram.

En lösning som skulle kunna medföra att åtgärdsprogram används i större utsträckning än hittills är att införa ett tillägg till 5 kap 1 § grundskoleförordningen av följande innebörd.

Upprättandet av åtgärdsprogram skall påbörjas utan oskäligt dröjsmål. Om ett program inte upprättats inom två månader från det behovet framkommit skall rektorn anmäla detta till skolverket med en redogörelse för hur arbetet bedrivits.

En sådan bestämmelse skulle utgöra ett tryck på skolhuvudmannen att ge rektorn behövliga resurser för att göra åtgärdsprogram. Skolverket skulle fortlöpande få en bild av när åtgärdsprogram inte upprättas och kunna ge vägledning och stöd där skolan inte lyckats.

De erfarenheter som Skolverket har skulle därigenom också snabbt komma till nytta ute i skolorna.

Tanken är således inte i första hand att pricka de skolor som inte kunnat upprätta ett åtgärdsprogram.

6.2 Personlig assistans och assistansersättning

Grunden för personlig assistans i skolan är att den personlige assistenten inte ska ersätta den personal som behövs för att driva verksamheten i skolan. Det skulle vara en stor vinst för alla parter om Riksförsäkringsverkets och Socialstyrelsens Allmänna råd mer utförligt tog upp frågan om assistansen i skolan. Avgörande är emellertid vad som kan anses tillhöra skolans verksamhet. En samverkan mellan Skolverket och nyssnämnda myndigheter om Allmänna råd skulle kunna ge ett gott resultat.

Tillägg

Denna PM är daterad 2001-05-02. Sekretariatet vill framhålla att Regeringsrätten därefter i dom 2001-12-20, mål nr 5235-2000, prövat frågan om rektor för en särskola kan vägra en personlig assistent till en särskoleelev som förordnats enligt LSS att närvara vid undervisning av eleven. Regeringsrätten gjorde efter att ha åberopat RÅ 1990 ref 117 följande bedömning: Vad styrelsen och rektor mot bakgrund av bl.a. bestämmelserna i 1 kap. 12 § skollagen har att ansvara för är att det pedagogiska momentet i undervisningen uppfylls så långt som möjligt, med anlitande av t.ex. elevassistenter, och att därvid anpassa undervisningen till elevens särskilda förutsättningar och behov. Däremot kan denna bestämmelse inte läggas till grund för ett beslut om en elev med funktionshinder skall få använda personlig assistent som i annat sammanhang bedömts utgöra ett för eleven nödvändigt hjälpmedel under vistelsen i skolan. När som i förevarande fall försäkringskassan bedömt att behov av personlig assistent föreligger under skoltiden kan skolan därför inte med stöd av 1 kap. 12 § skollagen i något avseende ompröva detta ställningstagande genom att begränsa den personliga assistentens närvaro under undervisningstiden i skolan. Regeringsrätten fann att rektorn överskridit sina befogenheter och upphävde det överklagade beslutet.