

Stockholm 2024-06-11

Kopia till
Marie.torn@regeringskansliet.se

Yttrande över Skolor mot brott (SOU 2024:17)

Inledning

Förslagen innebär att skolväsendet involveras i ett arbete för att motverka brottsligheten och öka säkerheten inom skolan och i samhället i större utsträckning och mera systematiskt än vad som är fallet i dag. Sveriges Skolledare kan se att dagens samhällsutveckling ger grund för en sådan utveckling, även om den inte är önskvärd. På samma sätt som utredaren själv framhåller, vill förbundet betona att skolans roll i det brottsförebyggande arbetet är beroende av att skolan har möjlighet att utföra sitt grunduppdrag. Det allra viktigaste brottsförebyggande arbetet genomför skolan genom att ge alla elever de bästa förutsättningar att nå målen för utbildningen. Det är viktigt att detta aldrig glöms bort.

Sveriges Skolledare hade önskat att utredaren varit mer tydlig och konsekvent i definitionen och användningen av begreppet brott. I betänkandet skriver utredaren att brott definieras som en handling eller underlåtenhet som är straffbelagd enligt lag. Begreppet ska då inte användas för att benämna en gärning som har begåtts av någon under 15 år eftersom denna normalt sett inte får någon straffpåföljd, utom i vissa väldigt specifika fall. Att utredaren ändå använder begreppet brott för sådant som sker i en skolmiljö där eleverna är under 15 år riskerar att uppfattas som tendensiöst. Det hade varit lättare att ta ställning till utredarens förslag och sätta in dessa i ett skolsammanhang om utredarens varit mer konsekvent i denna definition.

Utredaren beskriver ansvaret för det brottsförebyggande arbetet som ett nytt ansvarsområde för skolväsendet. Sveriges Skolledare håller bara delvis med om det påståendet. Även om inriktningen och betoningen är annorlunda mot tidigare har skolor arbetat med värderingsfrågor och säkerhetsfrågor länge. Mycket av det systematiska arbetsmiljöarbetet inom ramen för SAM handlar om att identifiera och förebygga risker. Även elevhälsans främjande och förebyggande arbete med värdegrundsfrågor och det systematiska kvalitetsarbetet har självklara aspekter som överlappar det i betänkandet beskrivna arbetet. Denna risk för överlappning kommer förbundet att återkomma till i remissvaret.

Utredarens förslag

Sveriges Skolledare kommenterar de av utredningens förslag som är av principiell betydelse och/eller som påverkar skolledares förutsättningar att bedriva ett framgångsrikt ledarskap.

Det finns behov av ett nytt kapitel i skollagen (förslag 16.2).

Utredaren bedömer att det inte finns något kapitel i skollagen som lämpar sig för en reglering av skolväsendets säkerhetsarbete. Utredaren föreslår därför att ett nytt 5 a kapitel införs som reglerar ett antal specifika skyldigheter.

Sveriges Skolledare kan se logiken i utredarens förslag men vill samtidigt be regeringen att noga överväga vinster och risker med förslaget. Tanken bakom skollagen vid dess införande var att bara reglera sådant som var specifikt för skolan och skolans myndighetsstruktur. Det finns stora fördelar med att behålla strukturen med speciallagstiftningar istället för att skapa ett system med överlappande regler. Regeringen bör därför överväga om frågan om säkerhetsarbete kan vara en sådan generell uppgift som bör gälla fler verksamheter än skolan och därför istället borde regleras i exempelvis arbetsmiljölagen.

Överlappande regler riskerar att skapa oklarheter exempelvis gällande vilken myndighet som har kompetens och mandat att övervaka att regleringen följs. Sveriges Skolledare ställer sig exempelvis tveksamma till att Skolinspektionen är rätt myndighet för att bedriva tillsyn i de aktuella frågorna.

Förbundet ser också att ett alternativ kan vara att väva in området i dagens 5 kap utan att för den skull skapa ett helt nytt kapitel. På så sätt blir det tydligare att frågorna hänger ihop.

Skolan ska bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete (förslag 16.3)

Utredaren menar att brott i skolmiljö bör uppmärksammas tydligare, att brottsförebyggande åtgärder ska vidtas och att detta bör regleras via bestämmelser om att alla förskole- och skolenheter ska bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Som grund för arbetet föreslår utredaren en skyldighet för huvudmannen att ta fram en årlig kartläggning över brottsligheten.

Sveriges Skolledare delar utredarens inställning att det är viktigt att inte skolan ses som en frizon där brott felaktigt bedöms annorlunda än i andra delar av samhället. Många samstämmiga undersökningar visar på att allt för många elever utsätts för exempelvis hot, lindrig misshandel samt fysiska och sexuella kränkningar. Även skadegörelse, klotter, stölder och narkotikabrott förekommer. Detta faktum används ibland av debattörer för att visa på skolors oförmågor. Sveriges Skolledare uppskattar att utredaren lyfter fram skolmiljöns särprägel och att denne konstaterar det uppenbart felaktiga i att reservationslöst

jämföra exempelvis situationen i en grundskolas lågstadium med vuxnas arbetsplatser.

Enligt förbundet arbetar seriösa huvudmän och skolor redan med säkerhetsfrågorna bland annat genom arbetet att säkra trygghet och studiero för eleverna samt genom det systematiska arbetsmiljöarbetet. Begreppet trygghet i skollagen kan, enligt förbundets uppfattning, i hög utsträckning även omfatta det syfte och den ambition som direktiven ger uttryck för.

Sammantaget kan Sveriges Skolledare ändå se att det finns fördelar med att stärka det brottsförebyggande arbetet och ställer sig därför positiva till att huvudmännen ges i uppdrag att systematiskt kartlägga brottslighet på skolor i syfte att vidta åtgärder. Det är dock viktigt att detta arbete vävs ihop med redan befintliga insatser så att det inte skapas parallella spår och överadministration.

Sveriges Skolledare bifaller även förslaget i avsnitt 16.3.6 att skolor med särskilda utmaningar när det gäller brott i skolmiljön ska erbjudas ett kvalificerat, operativt stöd för att komma till rätta med problemen.

Sveriges Skolledare föreslår att regleringen kompletteras med ett uppdrag till lämplig myndighet att utvärdera lagstiftningen för att säkerställa verkningssgraden. Det är viktigt att hålla i minnet att skolans resurser är begränsade och att alla uppdrag som läggs till med nödvändighet innebär att något annat arbete prioriteras ned. Om arbetet med att ta fram årliga kartläggningar inte visar sig ha någon inverkan på brottsligheten så bör uppdraget plockas bort.

Vikten av att respektera samhällets lagar och regler ska uppmärksammas i utbildningen (förslag 16.3.7).

Utredaren föreslår ett tillägg till samtliga läroplaner som förtydligar att utbildningen ska förmedla och förankra respekt även för de lagar och andra regler som gäller i samhället. Sveriges Skolledare menar att det redan finns skrivningar i läroplanerna kring värdegrund och uppdrag som har detta syfte och ser inte behovet av en ytterligare detaljerad lagstiftning. Förbundet avråder därmed från ytterligare detaljreglering.

I skollagen införs en bestämmelse som reglerar huvudmannens arbete att se till att det på förskole- och skolenheten bedrivs ett löpande arbete för att säkerställa en beredskap att hantera allvarliga våldssituationer (förslag 16.4.1).

Förbundet behandlar förslaget tillsammans med nedanstående förslag.

I skollagen införs en bestämmelse som ålägger huvudmannen att se till att det vid förskole- eller skolenheten finns en beredskapsplan för allvarliga våldssituationer (förslag 16.4.2).

Utredaren bedömer att skolväsendets beredskap inför allvarliga våldssituationer generellt sätt är otillräcklig. Det är också stora skillnader i beredskap mellan

skolor. Orsaken till bristerna är, enligt utredaren, att författningarna inte ställer tydliga krav, och då prioriteras arbetet ned.

Sverige har historiskt varit förskonat från allvarliga skolattacker. På senare tid har dock några sådana inträffat med förfärliga konsekvenser. Det förebyggande underrättelsearbetet har kanske också lyckats förebygga ytterligare attacker. I takt med att konfliktnivån i samhället skruvas upp riskerar skolan att bli projektionsyta för fler våldsdåd.

Det är självklart av största vikt att samhället förbereder sig för att kunna agera om det värsta skulle hända. Sveriges Skolledare ser dock att den lagstiftning som redan finns idag gällande skolan specifikt ger utrymme för de insatser som är nödvändiga. Om lagstiftaren bedömer att konfliktnivån i samhället medför ökade risker för attacker generellt bör kanske en mer generell reglering genomföras som berör all samhällsviktig verksamhet.

Skolan ska se till att obehöriga inte ges fritt tillträde till verksamhetens område (förslag 16.5.1).

Utredaren föreslår att det införs en bestämmelse i skollagen som ålägger huvudmannen att se till att det på förskole- eller skolenheten vidtas åtgärder för att obehöriga inte ska ges fritt tillträde till verksamhetens område under tid då verksamheten pågår. Förslaget ger inte rektorn någon rätt att besluta om tillträdesbegränsning, utan detta är, liksom när det gäller allmänna regler för utomstående besök vid skolan, en fråga för huvudmannen. Något hinder mot att beslutanderätten delegeras till rektorn torde dock inte föreligga, enligt utredaren.

Sveriges Skolledare har inget att invända mot förslaget.

Skolan ges en möjlighet att besluta om undersökning av bland annat väskor.

Idag har skolor möjligheter att undersöka elevskåp om det finns misstankar om att de inte används på det sätt som var avsikten. Skåpen anses vara skolans egendom. Skolpersonal har dock idag ingen rätt att gå igenom elevers väskor eller på andra sätt kroppsvisitera elever. Det är inte heller möjligt idag med de regler som gäller att sätta upp larmbågar/metalldetektorer vid skolans ingångar, enligt utredaren.

Utredaren bedömer dock att skolor behöver skarpare verktyg för att kunna begränsa risken för allvarliga ordningsstörningar och/eller för att upprätthålla säkerheten i skolan och föreslår ett antal skärpningar.

I skollagen införs bestämmelser som ger rektorn inom grundskolans högstadium, anpassad skolas högstadium, specialskolas högstadium, gymnasieskolan samt anpassad gymnasieskola, möjlighet att besluta om undersökning av väskor och andra föremål under vissa förutsättningar (förslag 16.6.1).

Sveriges Skolledare bifaller förslaget.

En beslutad undersökning av väskor och andra föremål får endast ske inom skolans område (förslag 16.6.2).

Sveriges Skolledare bifaller förslaget.

För att rektorn ska kunna fatta ett beslut om undersökning av väskor och andra föremål krävs det att det är nödvändigt för att begränsa risken för allvarigare ordningsstörningar eller upprätthålla säkerheten. Beslutet ska avse en viss dag (förslag 16.6.3).

Sveriges Skolledare bifaller förslaget.

Undersökning av väskor och andra föremål som tillhör elever får ske. Det måste kunna antas att en väska tillhör en viss elev, men äganderätten saknar betydelse (förslag 16.6.4).

Sveriges Skolledare bifaller förslaget.

Rektorn för respektive skolenhet ska besluta om och ansvara för genomförandet av undersökning av väskor och andra föremål som elever har, eller har haft, med sig. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslutet (förslag 16.6.7).

Sveriges Skolledare bifaller förslaget.

Skolan ges ett ansvar att polisanmäla vid misstanke för brott

Det finns i dag ingen skyldighet att polisanmäla misstänkta brott i skolan. Den enda situation där det utifrån skollagen finns en reglerad skyldighet för skolan att göra en polisanmälan är om skolan har omhändertagit stöldgods, narkotika, dopningsmedel, knivar och andra vapen eller hälsofarliga varor från en elev.

I en enkät uppgav 43 procent av rektorerna att de anmäler brott till polisen minst några gånger per år, 36 procent några gånger per år, 6 procent varje månad och 1 procent i stort sett varje vecka. I grundskolan och förskoleklassen var det skadegörelse och klotter som oftast anmäldes, men även kränkningar, hot och misshandel förekom. På gymnasieskolor dominerade kränkningar och hot men även skadegörelse och klotter, stöld och narkotikabrott förekom. Över hälften av rektorerna uppgav att de anmäler minst 75 procent av de brott de får kännedom om. Enligt utredaren tyder forskningen på att förekomsten av polisanmälningar från skolor ökat över tid.

Justitieombudsmannen, JO, menar att skolan bör vara återhållsam med att göra polisanmälan mot barn i de yngsta elevgrupperna eftersom sådana anmälningar normalt inte kan bli föremål för någon utredning från polisens sida. I stället bör skolan själv utreda vad som hänt och vidta lämpliga åtgärder och anmäla till socialnämnden om det finns skäl för det.

Skolan ska anmäla till Polismyndigheten när en elev kan misstänkas för brott om inte övervägande skäl talar emot det (förslag 16.7.1).

Inledningsvis problematiserar Sveriges Skolledare utredarens användande av ordet brott. Som utredaren själv skriver så betecknar begreppet gärningar/underlåtande av handlingar som kan förväntas leda till straffpåföljd. De allra flesta gärningar som begås av elever i förskoleklass och grundskola kommer alltså inte att betraktas som brott i lagens mening. Utredaren skriver också att det självklart är viktigt att skolan markerar mot brott men att detta kan göras på andra sätt än genom en polisanmälan. En ordning där skolan regelmässigt gör polisanmälningar riskerar också att leda till en ökad administrativ börda för såväl skolorna som Polismyndigheten. Forskningen ger heller inget stöd för att polisförhör med barn som misstänkts för brott har någon återfallsförebyggande effekt.

Utredarens föreslår att skolan ges utrymme att avstå polisanmälan om övervägande skäl talar emot en sådan. Med skäl som talar emot avses i första hand den situationen att eleven som misstänks är under straffmyndighetsåldern.

Sveriges Skolledare ifrågasätter logiken i att utredaren, trots alla ovanstående invändningar, ändå landar i att föreslå en skyldighet för skolor att polisanmäla när en elev kan misstänkas för brott. Förbundet ser att det vore mer logiskt med en omvänd ordning, det vill säga att det specificeras att skolor ska polisanmäla när övervägande skäl talar för det.

Skolledare ska självklart ta allvarligt på misshandel, kränkningar, hot, stölder och andra olämpliga händelser i skolmiljön och vidta omedelbara åtgärder för att utreda händelserna och komma till rätta med beteendet. Detta arbete sker vanligtvis i tätt samarbete med skolans elevhälsoteam. Då polisen många gånger har en betydligt långsammare ärendegång kan polisanmälningar leda till att händelser, som sen en tid tillbaka blivit uppklarade och där ordningen på skolan återställts, skapar ny oro bland eleverna efter att polisen kontaktat dem. Inte sällan får skolan då börja om från början med sitt trygghetskapande arbete.

Förbundet delar dock utredarens bedömning att det finns en bristande likvärdighet mellan skolor idag där vissa använder sig av polisanmälningar i betydligt högre utsträckning än andra. Det kan därför vara bra med någon form av reglering i frågan för att ge vägledning och strama upp tillämpningen.

Efter att ha övervägt för- och nackdelar landar Sveriges Skolledare i att förbundet avråder regeringen från att genomföra utredarens förslag. Istället bör övervägas en omvänd bestämmelse som tydliggör att skolor kan polisanmäla elever om övervägande skäl talar för det. Bestämmelsen bör åtföljas av Allmänna råd framtagna av Skolverket för att främja en likvärdig bedömning.

Utredaren föreslår att det blir rektor som ansvarar för att polisanmälan görs och att någon rapporteringsskyldighet för övrig skolpersonal i enlighet med vad som gäller för kränkande behandling enligt 6 kap. 10 § skollagen inte ska föreligga. Sveriges Skolledare gör en liknande bedömning vad avser rektors ansvar. Mot bakgrund av att förbundet avråder från en skyldighet för skolan att polisanmäla kommer övrig personal inte beröras utan kommer att kunna följa precis samma etiska överväganden som de gör idag.

De föreslagna författningsbestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2025 (förslag 17).

Om regeringen följer Sveriges Skolledares rekommendationer så ser förbundet inget problem med att införa förändringarna från den 1 juli 2025. Skulle däremot fler av utredarens ursprungliga förslag leda vidare till lagstiftning ser förbundet att kompetensutvecklingsinsatser behöver göras för att säkerställa ett likvärdigt förhållningssätt.

Skulle regeringen välja att gå vidare med utredarens ursprungliga förslag i sin helhet ser förbundet också att det kommer att leda till ett omfattande merarbete för landets skolhuvudmän och rektorer och att förslagen därför behöver finansieras.

Med vänlig hälsning

Sveriges Skolledare



Ann-Charlotte Gavelin Rydman
Förbundsordförande



Lena Linnerborg
Utbildningspolitisk chef