

Utbildningsdepartementet
Gymnasie- och
vuxenutbildningsenheten

Yttrande över delbetänkandet SOU 2024:17 Skolor mot brott

Dnr U2024/00726

Sammanfattning

Skolverket tillstyrker flertalet av utredningens författningsförslag. Beträffande vissa författningsförslag efterfrågar vi dock en del fortsatta överväganden och förtydliganden. Vi ser både möjligheter och risker med de författningsförslag som sammanfattningsvis innebär att alla förskolor och skolor ska bedriva en viss form av brottsförebyggande arbete genom krav på kartläggning, analys, lägesbild och ställningstagande till behov av åtgärder. Detsamma gäller författningsförslaget om en anmälningsskyldighet vid misstanke om brott. Skolverket avstyrker författningsförslaget om ett tillägg i alla läroplaner. Vi tillstyrker de föreslagna uppdragen till myndigheten men i ett par fall har vi synpunkter på vilka andra myndigheter som bör ges uppdragen tillsammans med Skolverket. I fråga om de uppdrag som rör uppföljning vill Skolverket understryka att den närmare inriktningen och utformningen av uppföljningen bör överlåtas till myndigheten. Avslutningsvis avstyrker Skolverket den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande. Vi förordar i stället ett senare ikraftträdande.

Skolverkets synpunkter

4.1 Skolan är en vanlig brottsplats

Skolverket ser mycket allvarligt på den rapportering som utredningen redogör för i avsnitt 4.1 och som sammanfattningsvis visar att skolan är en vanlig brottsplats. Som utredningen redovisar är det, för vissa brottstyper och vissa grupper av barn och unga, till och med så att skolan är den vanligaste platsen att bli utsatt för brott.

Skolverket ser särskilt allvarligt på att det dödliga skjutvapenvåldet i kriminella gängmiljöer ökat och att barn och unga involveras i kriminella nätverk (avsnitt 10.1). Mot denna bakgrund ser Skolverket det som nödvändigt med åtgärder som syftar till att stärka skolans roll i samhällets arbete för att förebygga brott. Vi

tillstyrker därför flertalet av utredningens förslag. Nedan kommenteras de förslag där vi har kompletterande synpunkter, tveksamheter och invändningar.

5.5 Det krävs samordning och samverkan

I avsnittet anges att ANDTS-frågor avser ”alkohol, narkotika, droger, tobak, spel”. Skolverket vill nämna att ANDTS står för alkohol, narkotika, dopning, tobak samt spel om pengar.¹

10.1 Skolan har en central roll i samhällets arbete för att förebygga brott

Det anges att utifrån att det dödliga skjutvapenvåldet i kriminella gängmiljöer har ökat och hur barn och unga involveras i kriminella nätverk, sannolikt finns anledning att i ett särskilt sammanhang överväga och vidta riktade åtgärder för att förebygga just denna typ av brottslighet. Skolverket instämmer i utredningens bedömning. Vi vill lägga till att Skolverket inom ramen för ett egeninitierat arbete i ett första steg har tagit fram stödmaterialet *Skolans arbete med att motverka rekrytering till kriminella nätverk*, som publicerades på myndighetens webbplats i februari 2024.² Arbetet fortsätter och myndigheten avser att i ett andra steg utveckla stödmaterialet under 2024.

10.3 Brotts i skolan ska förebyggas

Skolverket är tveksamt till utredningens förslag i avsnitt 16.3 med anledning av de överväganden som redovisas i det nu aktuella avsnittet. Förslagen innebär sammanfattningsvis att alla förskolor och skolor ska bedriva en viss form av brottsförebyggande arbete genom krav på kartläggning, analys, lägesbild och ställningstagande till behov av åtgärder.

Skolverket har förståelse för utredningens överväganden. Vi ser att ett tydligare brottsförebyggande arbete i skolorna skulle kunna inkluderas i annat analys- och planeringsarbete som skolorna redan utför. Informationen och förutsättningarna att agera utifrån kunskapen skulle kunna öka i och med förslagen och därmed ge bättre förutsättningar för att förebygga brott i verksamheten. Vi ser också att ett ökat fokus på brottsförebyggande arbete i skolorna skulle kunna bli viktigt utifrån ett lokalt sammanhang i samverkan med andra aktörer i samhället, såsom Polismyndigheten och socialtjänsten.

I de dialoger som utredningen haft med företrädare för olika skolverksamheter har det dock ofta uttryckts en oro för hur skolan ska kunna hantera ytterligare en arbetsuppgift, i en redan mycket ansträngd arbetssituation. Skolverket delar denna

¹ Se till exempel regeringens skrivelse 2021/22:213 En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken samt spel om pengar 2022–2025.

² <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/skolans-arbete-med-att-motverka-rekrytering-till-kriminella-natverk>

farhåga. Skolverket befarar att de förslag som utredningen lämnar riskerar att öka den administrativa bördan för rektorer, förskollärare och lärare. Regeringen har i direktiven till utredningen om en minskad administrativ börda för förskollärare och lärare konstaterat att lärare förväntas utföra allt fler arbetsuppgifter inom sin arbetstid, utöver de som innebär att genomföra undervisning och de arbetsuppgifter som följer med undervisningen. Regeringen har i samma direktiv uttalat att det har stor betydelse att förskollärare och lärare kan fokusera på sin huvuduppgift, det vill säga undervisning.³ Skolverket instämmer i denna bedömning. Skolverket vill i sammanhanget betona skolans betydelse som skyddsfaktor i barns och ungas liv (avsnitt 10.2.1). Det är därför centralt att förskollärare och lärare kan fokusera på sin huvuduppgift.

Skolverket vill lägga till att en ytterligare komplicerande faktor i sammanhanget är att exempelvis bestämmelserna om aktiva åtgärder mot kränkande behandling i skollagen (2010:800) respektive reglerna om aktiva åtgärder mot diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567) inte är samordnade. Enligt Skolverkets bedömning försvårar detta skolors arbete mot kränkande behandling och diskriminering. Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen föreslog år 2020 i betänkandet *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen* att bestämmelserna ska samordnas, vilket Skolverket välkomnade i sitt remissyttrande.⁴ Utredningens förslag har dock ännu inte lett till någon lagstiftning. Skolverket bedömer att skillnaden i utformning av dessa bestämmelser i kombination med de nu aktuella förslagen sammantaget riskerar att skapa ett svårtillgängligt och svårtillämpat regelverk. Vi noterar i sammanhanget att det enligt direktiven till utredningen om en minskad administrativ börda för förskollärare och lärare finns behov att göra en översyn av bestämmelserna om arbete mot kränkande behandling.

Mot denna bakgrund – och med beaktande av å ena sidan de viktiga överväganden utredningen redovisar och å andra sidan intresset av att inte öka den administrativa bördan för rektorer, förskollärare och lärare – ställer sig Skolverket tveksamt till utredningens förslag i denna del.

11.4.3 Skollagstiftningen behöver utvecklas för att inkludera beredskap inför allvarliga våldssituationer

Enligt utredningen skulle ett starkare stöd i skollagstiftningen för arbetet med beredskap inför allvarliga våldssituationer också medge för Skolverket att utveckla föreskrifter eller rekommendationer som är särskilt anpassade till skolans behov. Skolverket noterar i sammanhanget att utredningen inte föreslår något

³ Kommittédirektiv 2023-06-01 En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (dir. 2023:72).

⁴ Skolverkets remissyttrande 2021-04-28 över SOU 2020:79 Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen.

bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om arbetet med beredskap inför allvarliga våldssituationer.

13.3 Ändamålet är godtagbart för att införa kroppsvisitation

Enligt utredningens bedömning gäller skyddet mot kroppsvisitation i regeringsformen (RF) enbart skolor som har statlig, regional eller kommunal huvudman, och därför inte skolor med enskild huvudman. Enligt utredningen finns det dock regler i brottsbalken som för skolor med enskild huvudman innebär ett förbud mot kroppsvisitation.

Skolverket har i ett tidigare sammanhang gjort bedömningen att det inte är helt klart om barn och elever i fristående skolor omfattas av fri- och rättighetskyddet i 2 kap. RF i förhållande till sin skola *i andra fall* än vid myndighetsutövning. Vi har alltså gjort bedömningen att barn och elever i fristående skolor omfattas av fri- och rättighetskyddet i 2 kap. RF vid myndighetsutövning.⁵ Utredningen om politisk information i skolan har å sin sida gjort bedömningen att fristående skolor utövar offentlig makt och därför bör omfattas av begreppet ”det allmänna” i 1 och 2 kap. RF, och då oavsett om det är fråga om myndighetsutövning eller inte.⁶

Även om Skolverket och den nu aktuella utredningen landar i samma slutsats, att inte göra skillnad på skolor med offentlig respektive enskild huvudman i fråga om tillåtligheten av kroppsvisitation, vore det önskvärt med ett klagörande i den fortsatta beredningen om skyddet mot kroppsvisitation i RF gäller för barn och elever i fristående skolor. Skolverket anser att frågan är principiellt viktig.

13.4.1 Kroppsvisitation är en effektiv åtgärd för att uppnå ändamålet

Skolverket instämmer i utredningens uppfattning att det ur ett praktiskt perspektiv framstår som något inkonsekvent att elevskåp kan undersökas, men inte väskor som förvaras i dessa skåp. Enligt Skolverket innebär detta att syftet med en undersökning enkelt kan kringgås. Skolverket delar därför bedömningen att undersökning av väskor kan uppnå det önskade resultatet att förhindra brott och begränsa risken för allvarligare ordningsstörningar samt upprätthålla säkerheten i skolmiljön.

13.4.7 Vilka åtgärder finns det skäl att föreslå?

I avsnittet beskrivs gränsdragningen mellan å ena sidan indikationer på att det kommer att ske allvarligare ordningsstörningar samt generella misstankar om att det förvaras oönskade föremål i väskor, och å andra sidan konkreta brottsmisstankar gentemot specifika personer. I de första fallen ska skolan kunna

⁵ Skolverkets redovisning av regeringsuppdrag 2018-10-15 Skolans roll i arbetet mot våldsbejakande extremism.

⁶ SOU 2016:4 Politisk information i skolan s. 266 f.

besluta om undersökning av väskor men i det senare ska i stället Polismyndigheten kontaktas.

Skolverket har inga invändningar i sak mot utredningens beskrivning. Men vi bedömer att gränsdragningen kan vara svår att göra för den som ska tillämpa bestämmelsen i praktiken. Det kan exempelvis handla om att skolan har fått uppgifter om att en eller vissa specifika elever planerar att ta med föremål som kan innebära allvarliga ordningsstörningar men som inte ger anledning till brottsmisstankar. Det kan, för att använda några av utredningens egna exempel, handla om ägg, vattenballonger eller sprejburkar med färg (avsnitt 3.4.1) i syfte att användas vid oönskade nollningsaktiviteter. I en sådan situation finns det inte förutsättningar att kontakta Polismyndigheten eftersom det inte finns någon misstanke om brott. Men det finns inte heller, som Skolverket tolkar utredningen, förutsättningar att besluta om undersökning av väskor gentemot de specifika eleverna. Den enda möjligheten som står till buds är antingen att undersöka samtliga elevers väskor eller att utföra undersökning av väskor stickprovsvis. Som Skolverket tolkar utredningen kan urvalet av vilka elever vars väskor ska kontrolleras stickprovsvis inte göras på basis av uppgifter om specifika elever. Vi anser dock att utredningen inte är helt tydlig i detta avseende. Vi efterfrågar därför förtydliganden i den fortsatta beredningen, för att underlätta tillämpningen av bestämmelsen i skolorna. Även om de efterfrågade förtydliganden skulle göras, vill vi framhålla att bestämmelsen ändå kan framstå som svår att tillämpa i praktiken.

14 Polisanmälningar i skolan

Skolverket är tveksamt till författningsförslaget om en anmälningsskyldighet vid misstanke om brott. I det nu aktuella kapitlet redovisar utredningen de överväganden och bedömningar som ligger till grund för den föreslagna anmälningsskyldigheten. Skolverket instämmer i flertalet av dessa överväganden och bedömningar. Vi konstaterar också att utredningen haft i uppdrag att lämna förslag på *hur* en anmälningsskyldighet bör utformas för de skolformer som är aktuella i sammanhanget för att polisanmälan som huvudregel ska göras vid kännedom eller misstanke om att en elev har begått ett brott.

Skolverket anser att det kan finnas ett stort symbolvärde i en utökad anmälningsskyldighet vid misstanke om brott. Det skulle kunna innebära en tydlig markering att även brott som begås i skolan just är brott och att skolan härvid inte skiljer sig från samhället i stort. Vi ser det också som en trygghet för barn och elever, att de ska veta att skolan reagerar och agerar på brottsliga handlingar. En tydligare lagstiftning kan också öka förutsägbarheten och transparensen, vilket kan leda till ökad trygghet för elever, personal och vårdnadshavare.

Skolverket konstaterar emellertid även att Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter i

betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* nyligen föreslagit en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Förslagen innehåller bland annat en skyldighet för en rektor inom skolväsendet att utan föregående begäran lämna en uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till Polismyndigheten om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. Skolverket har i sitt remissyttrande från januari 2024 tillstyrkt utredningens förslag i denna del.⁷

Frågan om relationen mellan uppgiftsskyldigheten och den nu föreslagna anmälningsskyldigheten behandlas i avsnitt 16.7.5. Skolverket kommenterar detta närmare under denna rubrik. Något Skolverket vill lyfta i detta sammanhang är dock att vi, i likhet med utredningen, bedömer att uppgiftsskyldigheten och anmälningsskyldigheten i väsentlig utsträckning överlappar varandra. Som utredningen konstaterar kommer uppgiftsskyldigheten därtill att ha ett betydligt vidare tillämpningsområde än den nu föreslagna anmälningsskyldigheten.

Som ett motiv till anmälningsskyldigheten lyfter utredningen, utöver brottsbekämpningens intresse av information, också intresset av att skapa tydlighet och enhetlighet i skolans förhållningssätt till polisanmälningar som en del av skolans agerande mot oönskat beteende. Skolverket instämmer i att det finns ett sådant behov. Vi bedömer dock att det finns skäl att överväga om behovet av att skapa tydlighet och enhetlighet kan tillgodoses genom vägledning från ansvariga myndigheter gällande uppgiftsskyldigheten, förutsatt att den genomförs. Skolverket vill betona utredningens ställningstagande att det är angeläget att inte skapa en ordning där skolor måste tillämpa parallella regelverk som kan ge olika utfall vid en och samma brottsmisstanke.

Skolverket är även tveksamt till om det är ändamålsenligt med en huvudregel som i så många fall skulle omfattas av ett undantag. Som utredningen redovisar kommer undantag i många fall gälla för elever som inte är straffmyndiga, det vill säga som är yngre än 15 år. Skolverket konstaterar att en stor andel av eleverna i de skolformer som omfattas av förslaget är under 15 år.

Mot denna bakgrund – och med beaktande av å ena sidan intresset av att skapa tydlighet och enhetlighet och å andra sidan den överlappande och vida uppgiftsskyldigheten och de många undantagen – ställer sig Skolverket tveksamt till förslaget om en anmälningsskyldighet vid misstanke om brott.

14.6 Det finns olika sätt att styra skolans användning av polisanmälningar

I avsnittet anges att Skolverket inte gjort något försök att styra skolornas agerande i denna fråga tidigare, genom riktlinjer eller på annat sätt. Skolverket vill

⁷ Skolverkets remissyttrande 2024-01-03 över SOU 2023:69 *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*.

framhålla att myndigheten på sin webbplats tillhandahåller stöd om när polisanmälan ska göras.⁸ Med undantag för de särskilda situationer där det finns en reglerad skyldighet i skollagen att polisanmäla är det JO:s praxis som skolorna främst har att förhålla sig till. Skolverkets stöd grundas på denna praxis.⁹

16.3.7 Vikten av att respektera samhällets lagar och regler ska uppmärksammas i utbildningen

Skolverket avstyrker förslaget att det görs ett tillägg i samtliga läroplaner som förtydligar att utbildningen ska förmedla och förankra respekt även för lagar och andra regler som gäller i samhället. Skolverket anser i och för sig att det föreslagna tillägget är väl förenligt med skolans värdegrund och uppdrag. Men vi förespråkar återhållsamhet med att göra tillägg i läroplanerna utifrån enskilda perspektiv eller sakfrågor, eftersom det riskerar att rubba balansen i läroplanerna.

Skolverket förordar därför i stället att utredningens förslag beaktas som en del av läroplanshelheten inom ramen för den pågående Utredningen om en tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna. Som regeringen har konstaterat i direktiven till nämnda utredning har de inledande delarna av läroplanen inte varit föremål för någon genomgripande översyn sedan läroplanen för det obligatoriska skolväsendet från år 1994. De många tillägg som har gjorts i läroplanerna över åren har bidragit till ett behov av att se över helheten.¹⁰

16.4.4 Skolverket, SPSM, MSB och Polismyndigheten ska få i uppdrag att ta fram en vägledning

I sammanhanget vill Skolverket framhålla att bland andra Skolverket redan har tagit fram en hel del vägledning på området.¹¹ Vi anser att det finns skäl att överväga om det kan vara tillräckligt att det vägledande materialet förtydligas och utvecklas med avseende på allvarliga våldssituationer generellt, snarare än det ska ges ett nytt uppdrag gällande det sistnämnda. Om myndigheterna ändå ska ges i uppdrag att ta fram en vägledning för skolors arbete för att säkerställa en beredskap att hantera allvarliga våldssituationer, vill Skolverket framföra att vi anser att även Center mot våldsbejakande extremism (CVE) bör ingå i uppdraget.

⁸ <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/trygghet-studiero-och-disciplinara-atgarder#h-Trygghetochstudiero>

⁹ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/forskolans-och-skolans-arbete-mot-valdsbejakande-extremism>

¹⁰ Kommittédirektiv 2023-12-14 En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna (dir. 2023:173).

¹¹ Se till exempel Center mot våldsbejakande extremisms operativa stöd Så kan vi förebygga skolattacker, som har tagits fram i samverkan med Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, Polismyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

16.6.13 Överklagande

Enligt utredningens förslag ska ett beslut om undersökning av väskor avse en viss dag. Eleverna ska informeras om att ett beslut om undersökning av väskor har fattats på förhand (avsnitt 16.6.3). Utredningen finner samtidigt i fråga om överklagbarhet skäl att dra paralleller till tvångsmedel som är momentana, det vill säga sådana som inträder plötsligt. Utredningen finner därför att övervägande skäl talar för att beslut enligt den föreslagna bestämmelsen inte ska kunna överklagas.

Skolverket finner resonemanget något motsägelsefullt: att ett beslut å ena sidan ska avse en viss dag och informeras om i förväg och att å andra sidan dra paralleller till momentana tvångsmedel. Vi efterfrågar utvecklade överväganden gällande detta i den fortsatta beredningen.

16.7.5 Skyldigheten att polisanmäla påverkar inte skolans ansvar att agera i övrigt

I avsnittet redogörs för den uppgiftsskyldighet som föreslås i betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*. Som utredningen påpekar skulle skolan i många situationer vara skyldig att lämna uppgifter om ett misstänkt brott såväl enligt lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna som den reglering som utredningen föreslår. Vidare lyfts frågan om de olika intresseavvägningar som ska göras enligt de olika föreslagna bestämmelserna. Om båda förslagen ska genomföras är det därför enligt utredningen väsentligt att i det fortsatta beredningsarbetet uppmärksamma hur dessa regleringar kan och bör förhålla sig till varandra.

Skolverket instämmer i utredningens bedömningar och vill understryka vikten av dessa. Vi vill också betona att uppgiftsskyldigheten föreslås träda i kraft den 1 januari 2025 och anmälningsskyldigheten den 1 juli 2025. Det handlar alltså om en kort tid mellan det att de olika skyldigheterna föreslås träda i kraft (se vidare nedan under rubriken 17).

Skolverket vill i sammanhanget också betona vikten av utredningens påpekande att den föreslagna anmälningsskyldigheten inte innebär att andra ansvar åsidosätts eller inskränks. Som utredningen framhåller kan skolan i situationer då en polisanmälan ska göras, behöva agera med stöd av andra författningsreglerade skyldigheter. Skolpersonal kan exempelvis behöva göra en orosanmälan till socialtjänsten oavsett om en polisanmälan har gjorts eller inte.

16.7.7 Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram allmänna råd kring bestämmelsens tillämpning

Enligt utredningen ska Skolverket ges i uppdrag att ta fram allmänna råd för tillämpningen av anmälningsskyldigheten. Skolverket anser att myndigheten självständigt bör bedöma vilken form av stöd som behövs. Om Skolverket ändå ska ges i uppdrag att ta fram just allmänna råd vill vi framhålla att den föreslagna

bestämmelsen i hög grad aktualiserar straffrätt, vilket ligger utanför Skolverkets specialområde. Vi ser därför behov av att eventuella allmänna råd tas fram i samverkan med Polismyndigheten.

17 Genomförande och ikraftträdande

Skolverket avstyrker att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft redan den 1 juli 2025. Som redovisas ovan under rubriken 16.7.5 anser Skolverket att det är väsentligt att det klarläggs hur den föreslagna uppgiftsskyldigheten och den föreslagna anmälningsskyldigheten kan och bör förhålla sig till varandra, om båda förslagen ska genomföras.

Därtill konstaterar Skolverket att utredningens förslag – särskilt om de ska genomföras i sin helhet – innebär betydande förändringar av skolans uppdrag. Som utredningens många föreslagna uppdrag till bland andra Skolverket återspeglar, kommer verksamheterna att ha ett stort behov av vägledning. För att Skolverket ska ha rimlig tid att ta fram denna omfattande vägledning och för att verksamheterna ska ha skälig tid att anpassa sig till det förändrade uppdraget, förordar vi ett senare ikraftträdande.

19 Författningskommentar

I kommentaren till den föreslagna 5 a kap. 11 § skollagen anges att undersökningen inte får planeras eller genomföras på ett sådant sätt att kravet på saklighet och opartiskhet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen åsidosätts. Skolverket anser att det även finns skäl att framhålla att undersökningen inte heller får strida mot förbudet mot diskriminering inom utbildning i 2 kap. 5 § diskrimineringslagen.

På Skolverkets vägnar

Joakim Malmström
Generaldirektör

Andreas Lindholm
Jurist

Handlingen är beslutad i Skolverkets elektroniska ärende- och dokumenthanteringssystem av:

Joakim Malmström (Generaldirektör) den 2024-06-13.

I ärendets slutliga handläggning har även rättschefen Erik Janzon och enhetschefen Ulrika Jonasson deltagit.