



Kommittédirektiv

Säkerheten i skolan ska förbättras

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet. Syftet med utredningen är att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö. Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas genom såväl nationella som lokala åtgärder,
- föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan,
- analysera och ta ställning till om det behöver finnas en möjlighet för personalen vid en skola, förskola eller fritidshem att i vissa situationer få genomföra kroppsvisitation av barn, elever och andra personer,
- lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskap och kompetens att hantera våldssituationer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning av uppdraget att lämna förslag till operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå ska lämnas senast den 15 februari 2023. Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen samt eventuella förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter ska dock redovisas i slutbetänkandet.

Förebygga, förhindra och försvåra – det behövs ett helhetsgrepp på arbetet mot våld i skolväsendet

Alla verksamheter inom skolväsendet ska vara säkra för alla som får sin utbildning inom skolväsendet, arbetar i skolväsendet eller tillfälligt deltar i aktiviteter i någon verksamhet inom skolväsendet. Under senare tid har emellertid säkerhetsläget och hotbilden förändrats i negativ riktning. Ett antal fall av grövre våld har inträffat i grund- och gymnasieskolor, några med dödlig utgång. Majoriteten av dessa gärningar har begåtts av ensamagerande individer. Det finns stora skillnader när det gäller våldsverkarens motiv, bakgrund och tillvägagångssätt vilket gör det svårt att peka ut en typisk ensamagerande. En gemensam nämnare är dock en stark känsla av indignation och motvilja som grundas i en upplevd orättvisa i kombination med ett flertal andra faktorer. En sådan faktor kan vara ideologisk övertygelse som legitimerar våld. Den våldsbejakande extremismen i Sverige består i huvudsak av tre identifierade grupper: högerextremism, vänsterextremism och islamistisk extremism. I dag spelar internet och sociala medier en roll både i radikaliseringsprocesser och planeringen av våldsdåd, inklusive skolattacker. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har i flera rapporter lyft fram hur internet och sociala medier gjort det möjligt för nischade subkulturer och våldsbejakande extremistiska grupperingar att sprida våldsglorifierade budskap.

Våldsbejakande extremism utgör ett hot mot Sverige, på såväl kort som lång sikt. Hotet kommer främst från våldsbejakande högerextremism och våldsbejakande islamism, men extremismen växer också i bred bemärkelse. De senaste årens utveckling visar att antalet minderåriga i Sverige som både har avsikt och förmåga att delta i högerextremistiskt terrorrelaterad brottslighet förefaller öka (Säkerhetspolisen 2021). För att utvecklingen ska kunna vändas behöver myndigheter och andra aktörer arbeta tillsammans utifrån en djup kunskap om problematiken och hur den bäst kan hanteras.

Det förebyggande arbetet när det gäller ensamagerande våldsverkare kan företas utifrån två angreppssätt. Det ena angreppssättet innebär ett långsiktigt förebyggande, t.ex. upprättande av inkluderande sociala nätverk, eller adekvat psykiatrisk vård i de fall det är tillämpligt. Det andra angreppssättet innebär att förhindra attacker i ett akut skede, dvs. att identifiera de individer som vid en viss tidpunkt har avsikt och förmåga att begå en attack. Idealt bör båda angreppsätten tillämpas parallellt. Att förhindra attacker handlar även om att utveckla riskbedömningsinstrument till att också inkludera digitalt material. Detta eftersom gärningspersoner ofta lämnar digitala spår

(Ensamagerande våldsverkare: Profiler, riskbedömningar och digitala spår, FOI 2019). Utvecklingen av såväl dåd genomförda av ensamagerande våldsverkare i skolmiljö som annan brottslighet i samhället är allvarlig. Skjutningar har t.ex. inträffat i närheten av såväl förskolor som skolor. Arbetet för att öka tryggheten och minska brottsligheten måste bedrivas brett och på ett samordnat, regelbundet och systematiskt sätt.

En av målsättningarna i regeringens nationella brottsförebyggande program är att det brottsförebyggande arbetet ska bedrivas kunskapsbaserat, strukturerat och systematiskt samt att det kontinuerligt följs upp och utvärderas (Tillsammans mot brott [skr. 2016/17:126]). För att skapa ett bättre kunskapsläge och lära av tidigare hantering av våldsdåd i skolan är det av vikt att ta del av erfarenheter både från Sverige och andra länder där sådana dåd har inträffat i skolmiljö. Även andra länders erfarenheter av arbetet med att förebygga våldsdåd inom skolväsendet behöver tas till vara. Den kunskap som tas fram måste användas i praktiken och arbetet bör följas upp löpande och utvärderas regelbundet.

Ansvar för säkerheten i den offentliga miljön delas av flera samhällsaktörer. Varje organisation behöver reagera, aktivera och agera inom sitt ansvarsområde men också se till att aktiviteterna sker samordnat för att åstadkomma en effektiv insats.

I regeringens skrivelse Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146) delas terrorbekämpningen in i tre områden som benämns förebygga, förhindra och försvåra. Det förebyggande arbetet ska motverka och minska avsikt att begå eller stödja terrorattentat. Det förhindrande arbetet ska motverka och minska förmåga och möjlighet att begå terrorattentat. Det försvårande arbetet syftar till att skapa och upprätthålla skydd för individer och minska samhällets sårbarhet. Motsvarande begrepp används i dessa kommittédirektiv när det gäller att motverka våldsdåd inom skolväsendet.

Uppdraget att lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot hot och våld i skolväsendet kan förbättras

Vikten av ett förebyggande arbete för att undvika våld i skolväsendet

Barnkonventionen är inkorporerad i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Enligt artikel 19

i barnkonventionen ska barn bl.a. skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld. Alla barn och elever har vidare enligt skollagen (2010:800) rätt till en utbildning präglad av trygghet och studiero (5 kap. 3 §).

Ett flertal studier och undersökningar om elevers trygghet i skolan visar att en majoritet av eleverna oftast eller alltid känner sig trygga i skolan. Andelen som uppger att de i stället känner sig rädda i skolan är liten men har ökat något sedan 2015 enligt Skolverkets rapport Attityder till skolan 2018 (rapport 479). Trygghet i skolan kopplas framför allt samman med arbetet mot kränkande behandling och arbetet med normer och värden (Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019, Skolinspektionen 2020). Otrygghet kan bl.a. kopplas till brott och ordningsstörningar. Hot och våld inom skolväsendet riktas mot såväl elever som lärare och påverkar arbets- och lärandemiljön negativt för både elever och lärare (Hot och våld i skolan – en enkätstudie bland lärare och elever [RAP 2011:15], kunskapssammanställning, Arbetsmiljöverket 2011). Lärarförbundets rapport När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen visar att 28 procent av högstadielärarna och 10 procent av gymnasielärarna utsattes för hotfulla situationer flera gånger 2019–2020 (Lärarförbundet 2021).

Under åren 2013–2016 inspekterade Arbetsmiljöverket drygt 30 procent av landets då ca 6 000 grund- och gymnasieskolor och besökte även 300 skolhuvudmän. Inspektionerna berörde såväl kommunala som fristående skolor. Enligt Arbetsmiljöverkets Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016 framkom brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet på nio av tio skolor som inspekterades. En vanligt förekommande brist handlade om riskbedömningar i förebyggande syfte, säkerhetsrutiner samt utbildning och information om hur man ska agera i en skarp hot- eller våldssituation (rapport 2017:1).

Brottsförebyggande rådet (Brå) genomför vartannat år Skolundersökningen om brott som beskriver utsatthet för brott samt delaktighet i brott bland elever i årskurs 9. När det gäller utsattheten för brott bland niondeklassare är skolan en av de vanligaste platserna. När det t.ex. gäller utsatthet för det som i undersökningen definierats som ”grövre misshandel” är den vanligaste platsen för gärningen skolan eller skolgården under perioden 2015–2019.

Beträffande den självrapporterade utsattheten för sådan misshandel skedde 49 procent av dessa fall på skolan eller skolgården under 2019.

Andelen elever i årskurs 9 som uppger att oro för brott har lett till att de hållit sig borta från skolan en hel dag under det senaste året var 7,5 procent år 2019, en marginell minskning jämfört med 2017 men något högre än 2015. Bland flickor var det 8,6 procent som hållit sig borta från skolan en hel dag under 2019 och motsvarande andel för pojkar var 6,1 procent.

Om man studerar självrapporterad utsatthet för grövre våld generellt över en längre tidsperiod framkommer att andelen som uppger att de utsatts för grövre våld och andelen som uppger att de har begått grövre våld har minskat jämfört med 2000-talets början. I början av 2000-talet var det 6 procent som utsattes och 7 procent som begick grövre våld enligt Skolundersökningen om brott. Motsvarande andelar under 2019 var 4 procent för att utsättas för grövre våld och 3 procent för att begå grövre våld (Skolundersökningen om brott 2019: Om utsatthet och delaktighet i brott, Brå 2019).

Brå publicerade 2009 en kartläggning av grövre våld i skolan där man bl.a. gjorde en genomgång av den internationella forskningslitteraturen inom området som visar att det övergripande klimatet i skolan och de insatser som görs för att minska förekomsten av mindre grova våldshandlingar och mobbning spelar en central roll för möjligheterna att minska risken för alla former av skolvåld. Rapporten visar även att det under åren före rapportens publicering hade växt fram en samstämmig syn på hur skolor bör göra för att minimera risken för det allra grövsta skolvåldet, där en nuvarande eller före detta elev på skolan dödar en eller flera personer i eller i anslutning till skolans lokaler. En central aspekt handlar om att arbeta för att information om förestående våldsdåd i skolan ska komma till de vuxnas kännedom i tid, för att de ska hinna agera och förhindra att något sker. Ett bra skolklimat är en väsentlig förutsättning för hotbedömning. Två av de faktorer som i den genomgångna forskningen nämns som viktiga för att skapa ett fungerande kommunikationsklimat är dels att samtliga elever har en tillitsfull relation till minst en vuxen i skolan som kan hantera förtroenden med skicklighet, dels att man ger elever möjligheter att anonymt berätta om såväl sina egna problem som sina bekymmer beträffande andra (Grövre våld i skolan, Brå 2009).

Riksdagen beslutade den 8 juni 2022 de ändringar i skollagen som regeringen föreslagit i propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160, 2021:22:UbU28, rskr. 2021/22:364), bl.a. att det ska anges att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Med studiero avses enligt lagtexten att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. Begreppet trygghet innefattar såväl att skapa en säker miljö som att förebygga och motverka kränkningar och arbeta främjande med normer och värden (prop. 2021/22:160 s. 39–42). Det anges vidare i den nya lydelsen av skollagen att huvudmannen ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet. Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2022. Riksdagen har i enlighet med propositionen beslutat fler ändringar i skollagen för att trygga elevers skolgång, men mer behöver göras.

Säkerhetskultur handlar om en organisations gemensamma sätt att tänka och agera i förhållande till risker och säkerhetsfrågor. Säkerhetsarbetet kan innefatta förebyggande planering, fysiska skyddsåtgärder såsom skalskydd, analyser av risker och sårbarheter och en medvetandehöjning hos personal. Säkerhetsarbetet kan behöva utformas olika för olika skolformer inom skolväsendet och för fritidshemmet. För ett framgångsrikt arbete med säkerhet behöver arbetet vara en del av den ordinarie verksamheten i skolan, förskolan och fritidshemmet och känt av all personal.

Hur kan det förebyggande arbetet stärkas?

Huvudmannen, dvs. kommunen eller den enskilda huvudmannen, har ett ansvar för barns, elevers och personals säkerhet i skola, förskola och fritidshem. Enligt skollagen ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). I skollagen finns vidare en upplysning om att det finns bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) om kraven på en god arbetsmiljö och att det i vissa frågor som rör arbetsmiljön även finns bestämmelser i skollagen (5 kap. 4 §).

De krav som ställs på det lokala systematiska kvalitetsarbetet regleras i 4 kap. skollagen. Regleringen innebär en skyldighet för varje huvudman inom skolväsendet att på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa

upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3 §). Motsvarande arbete ska även genomföras på förskole- och skolenhetsnivå (4 kap. 4 §). Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter uppfylls. Arbetet ska dokumenteras (4 kap. 5 och 6 §§). Riksdagen har i enlighet med förslag i den ovan nämnda propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160) beslutat att tydliggöra regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet i skollagen, bl.a. genom att det ställs krav på att de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras och att insatser för att utveckla utbildningen ska ske utifrån denna analys.

I arbetsmiljölagen finns bestämmelser om krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivare har en långtgående skyldighet att arbeta förebyggande med arbetsmiljöfrågor. Arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt är att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs (3 kap. 2 §). Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö (3 kap. 2 a §).

Flera myndigheter har uppdrag med bäring på arbetsmiljö och säkerhet inom skolväsendet. Exempelvis har både Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket tillsyn över skolor. Skolinspektionen har tillsyn över att skollagen följs i bl.a. landets skolor (26 kap. 3 § skollagen) och Arbetsmiljöverket har tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs på landets arbetsplatser, däribland skolor (7 kap. 1 § arbetsmiljölagen och 2 § förordningen [2007:913] med instruktion för Arbetsmiljöverket). Flera olika myndigheter, däribland Statens skolverk och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, har också tagit fram bl.a. informationsmaterial till skolor och skolhuvudmän. Skolverket har också i sin instruktion ett uppdrag att inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap (18 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Barn i förskolan och elever i fritidshemmet omfattas inte av arbetsmiljölagen (1 kap. 3 § arbetsmiljölagen). Enligt skollagen ansvarar dock huvudmannen för att även dessa barn och elever erbjuds en god miljö.

När flera myndigheter arbetar inom samma område är samverkan viktigt. Att flera olika myndigheter är berörda och att lagstiftning som berör arbetsmiljön i skolväsendet finns i både skollagen och arbetsmiljölagen kan vara en styrka men det finns även risk för såväl överlappning som glapp i utförandet av uppdragen och därmed otydlighet för de berörda verksamheterna. Det kan exempelvis vara svårt för rektorer att orientera sig då informations- och stödmaterial om säkerhet i skolan tillhandahålls av flera olika myndigheter.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera skolväsendets förebyggande arbete mot hot och våld,
- analysera och redogöra för erfarenheter och lärdomar efter inträffade våldsdåd i skolmiljö i Sverige och andra länder,
- lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas genom såväl nationella som lokala åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förhindra och försvåra våldssituationer i skolväsendet

Hur kan operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå organiseras?

Skolväsendets verksamheter ska vara trygga för alla som vistas där. Hot, våld och kränkningar mot barn, elever, lärare och annan personal får aldrig accepteras. I uppmärksammade attentat i svensk skolmiljö har gärningsmannen som regel varit ung och haft problem med psykisk ohälsa på olika sätt och i vissa fall har det funnits kopplingar till våldsbejakande extremism.

Våld i skolmiljö är ett brett problem och berör flera aktörer. Flera instanser har en roll och ett ansvar för att upptäcka, förbygga och förhindra att det begås brott inom skolväsendet. Det kan även vara i skolmiljön som individer ger uttryck för eller signalerar en avsikt att begå våldshandlingar utanför skolan. Skolpersonal eller andra elever kan exempelvis uppmärksamma planerad brottslighet. En utmaning när flera aktörer har ett ansvar är risken för otydlighet i vem som ska ta ansvar i situationen. Detta kan medföra en avsaknad av ledning och initiativkraft.

I arbetet med att förebygga och förhindra våldssituationer ingår att göra riskbedömningar. Vid sådana riskbedömningar kan skola, förskola och fritidshem behöva samverka med andra aktörer, däribland polis, socialtjänst

och hälso- och sjukvård. När det är fråga om huvudmän med ett fåtal verksamheter, t.ex. en liten kommun eller en enskild huvudman för en fristående skola, kan samverkan också behövas inom ett större område exempelvis ett län. Det kan även behövas om hotbilden befaras sträcka sig över ett större område. För kvalificerade riskbedömningar krävs att det finns en strukturerad lokal samverkan där aktörerna möts med regelbundenhet. Det finns redan i dag forum och samverkan kring brottsförebyggande arbete på lokal nivå. Exempelvis har Polismyndigheten samverkansöverenskommelser i brottsförebyggande syfte med majoriteten av landets kommuner. Även på regional nivå finns samordningsfunktioner, exempelvis på länsstyrelserna. Det finns emellertid behov av att utveckla samverkan ytterligare.

En väl fungerande samverkan mellan exempelvis polis, skola, socialtjänst, vårdnadshavare, hälso- och sjukvård och i vissa fall även Säkerhetspolisen är av avgörande betydelse för att allvarlig brottslighet ska kunna förebyggas, upptäckas och förhindras. I Säkerhetspolisens uppdrag ingår att skydda demokratin, bl.a. genom att motverka våldsbejakande extremism.

I lagrådsremissen Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, som beslutades den 16 juni 2022, föreslår regeringen att det ska införas en ny lag som ställer krav på kommunerna att arbeta med och ta ansvar för de brottsförebyggande frågorna på ett sätt som främjar effektivitet i samhällets samlade brottsförebyggande arbete. Det föreslås bl.a. att kommunerna ska ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbete och att det i varje kommun ska finnas en samordningsfunktion. Funktionens uppgifter ska bl.a. vara att samordna och stödja kommunens interna arbete med brottsförebyggande frågor, fungera som kontaktpunkt för externa aktörer samt bidra till att information om brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet i kommunen sprids till invånare och andra som kan ha intresse av den.

Det finns behov av att konkretisera hur den operativa verksamheten avseende brottsförebyggande och brottsbekämpande frågor ska fungera med hänsyn till lokala och regionala skillnader och förutsättningar. När det gäller skolväsendet är det även viktigt att beakta att det finns enskilda huvudmän och utbildningsanordnare som genomför undervisning på entreprenad i skolväsendet. Det måste också vara tydligt vilken instans rektorer, lärare, förskollärare, personal i elevhälsan eller socialsekreterare ska kontakta när en person med riskbeteende identifieras inom skolväsendet, för att åtgärder

snabbt ska kunna sättas in. Det kan exempelvis handla om att en skola behöver hjälp med en akut riskbedömning avseende en individ som uppvisat ett oroväckande beteende.

För att den operativa verksamheten ska fungera kan det finnas ett behov av att myndigheter och andra aktörer som ingår i samverkan kan dela uppgifter med varandra. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess eller tystnadsplikt.

Det pågår för närvarande omfattande utrednings- och lagstiftningsarbete kring förbättrade möjligheter till informationsdelning mellan myndigheter och andra aktörer. Regeringen har exempelvis tillsatt en utredning som ska lämna förslag på förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37). Utredningen ska analysera och lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsdelning till och från brottsbekämpande myndigheter för andra myndigheter och aktörer.

I den mån det finns ett behov av att utbyta uppgifter med andra aktörer än brottsbekämpande myndigheter i de operativa samverkansorganen kan det behövas författningsändringar som möjliggör det.

Utredaren ska därför

- ge exempel på befintliga lokala eller regionala samverkansorgan och beskriva hur dessa fungerar,
- föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan,
- kartlägga vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer, som inte är brottsbekämpande myndigheter,
- vid behov lämna förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det kan finnas behov för skolpersonal att i vissa situationer ha särskilda befogenheter.

Rektorer och lärare i grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasie- och gymnasiesärskolan har i dag befogenheter att använda vissa disciplinära åtgärder. De disciplinära åtgärder som finns reglerade i skollagen är utvisning ur klassrummet, kvarsittning, skriftlig varning, tillfällig om-

placering, tillfällig placering vid annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål (5 kap. 6–24 §§ skollagen). Syftet med de disciplinära åtgärderna är att säkra elevers trygghet och studiero (Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 s. 324–326). Endast vissa av de disciplinära åtgärderna får användas i förskoleklassen. I förskolan får disciplinära åtgärder inte användas. I vuxenutbildningen gäller att rektorn eller en lärare får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande (5 kap. 6 och 17–20 §§). Vidare ska ordningsregler finnas för varje skolenhet (5 kap. 5 §). Bestämmelserna om ordningsregler gäller inte förskola och vuxenutbildning.

Det finns alltså lagstiftning som ger möjlighet att förhindra eventuell skada genom att rektorer och lärare får vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Riksdagen har dessutom, efter förslag i den tidigare nämnda propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160), beslutat ändringar i skollagen som bl.a. innebär att all personal, inte enbart rektorer och lärare, ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Det tydliggörs i skollagen att sådana åtgärder innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. En sådan åtgärd får dock bara vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. All personal ska också få omhänderta föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen, kränkande för elever eller personal eller som kan utgöra en fara för säkerheten i utbildningen. Det förtydligas vidare att en elev kan stängas av från utbildningen, utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats, om eleven agerar på ett sådant sätt att andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad. Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2022.

Rektorer, lärare och övrig personal inom skolväsendet har i dag inte möjlighet att t.ex. vid misstankar om att elever har med sig farliga föremål gå igenom exempelvis elevers väskor eller andra tillhörigheter som en elev har med sig till skolan. Enligt regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation (2 kap. 6 § första stycket RF). Med kroppsvisitation avses enligt förarbetena till RF undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t.ex. en handväska (prop. 1975/76:209 s. 147). Skyddet mot kroppsvisitation får endast begränsas

genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 RF). En sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att oavsett om personalen på en skola öppnar en elevs väska eller om väskan på uppmaning av personalen frivilligt öppnas av eleven själv så att personalen kan se vad som förvaras i den måste åtgärden vara att bedöma som en kroppsvisitation i den mening som avses i regeringsformen (se JO 2004/05 s. 337). Däremot har JO tidigare funnit att åtgärden att öppna elevskåp och visitera deras innehåll inte varit att anse som husrannsakan i RF:s mening (se JO 1978/79 s. 396 och JO 1988/89 s. 352). JO har i det nämnda beslutet från 2004/05, anfört att det kan diskuteras om en skolledning behöver utökade befogenheter att ingripa för att uppfylla sitt ansvar att upprätthålla ordningen i en skola. JO har även i ett beslut från 2022 anfört att det kan vara angeläget att utreda frågan vidare (dnr 6649-2020). JO har överlämnat besluten till regeringen för kännedom.

Enligt 2 kap. 19 § RF får vidare lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen gäller som lag i Sverige (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). I artikel 8 i Europakonventionen uppställs ett skydd som liknar det som finns i 2 kap. 6 § RF. Av artikeln framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i skyddet kan godtas, under förutsättning att de är lagliga och ägnade att tillgodose något av de intressen som räknas upp i bestämmelsen. Bland dessa intressen kan särskilt nämnas den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott och skydd för andra personers fri- och rättigheter. För att vara godtagbar måste en inskränkning vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Enligt artikel 16 i barnkonventionen, som också gäller som lag i Sverige, har barn rätt till lagens skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens. Vidare framgår av

artikel 28 att staten ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med konventionen. Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3).

Av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna framgår att läraren ska iaktta respekt för elevens integritet. Att respektera den enskildes integritet är av yttersta vikt. Men skyddet för den enskildes integritet måste också vägas mot andra skyddsvärda intressen som att t.ex. förhindra brott. Det kan därför i vissa situationer finnas särskilda skäl som talar för att någon eller några personalkategorier inom skolväsendet bör få genomsöka t.ex. en väska som någon har tagit med sig till en skola, förskola eller ett fritidshem.

Det ska i sammanhanget också beaktas att frågeställningen inte kan avgränsas till att enbart avse elever. Det kan t.ex. vara en tidigare elev som kommer på besök till en skola med brottsliga avsikter.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det behöver finnas en möjlighet för personalen vid en skola, förskola eller ett fritidshem att i vissa situationer få genomföra kroppsvisitation av barn, elever och andra personer,
- om behov anses finnas, lämna sådana förslag,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga rättigheter,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Skolväsendets beredskap att agera i situationer med pågående dödligt våld behöver säkerställas

Det förebyggande och främjande arbetet bör alltid vara i fokus. Skolor, förskolor och fritidshem behöver emellertid även ha en beredskap för att agera om en våldssituation inträffar i eller i närområdet kring skolan, förskolan eller fritidshemmet. Våldssituationer kan se olika ut och gärningspersonerna kan ha olika motiv. Att ha beredskap inför situationer med våld eller pågående dödligt våld är därför komplext.

Begreppet pågående dödligt våld omfattar ett spektrum av händelser, där den gemensamma nämnaren består i att en eller flera gärningspersoner utsätter allmänheten för ett livsfarligt våld som oftast pågår tills våldet avbryts av någon annan än gärningspersonerna själva.

Attentat sker ofta mycket snabbt. Det innebär att polisen inledningsvis inte är på plats och den personal som är på skolan, förskolan eller fritidshemmet omedelbart måste göra rätt saker för att skadefallet ska bli så litet som möjligt. Det innebär i sin tur att det måste finnas en beredskap för akuta åtgärder. Det kan t.ex. handla om att det finns tillgång till olika typer av larm. Om ett pågående dödligt våld inte omedelbart kan avbrytas kommer åtgärder för att varna och få undan människor som är hotade att vara av stor betydelse.

Att rädda människors liv och hälsa vid pågående dödligt våld i publik miljö förutsätter effektiva och samordnade insatser, utifrån en aktörsgemensam inriktning. Det kräver att berörda aktörer är mentalt förberedda och att de gemensamt har planerat samt utbildat och övat sin personal.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera skolväsendets beredskap att agera i pågående våldssituationer,
- lämna förslag på åtgärder för att stärka beredskap och kompetens att hantera våldssituationer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten respektive regioner och kommuner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utöver vad som i övrigt följer av kommittéförordningen (1998:74) ska utredaren särskilt ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagets konsekvenser utifrån såväl FN:s barnkonvention som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Utredaren ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska även beakta relevant arbete som bedrivs vid Brå och andra myndigheter. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämplig, också ha en dialog med och inhämta upplysningar från de aktörer som berörs av aktuella frågor. Utredaren ska vidare, i den utsträckning det bedöms angeläget, föra en dialog med barn och unga.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023. En delredovisning avseende uppdraget att lämna förslag till lämplig organisering av operativa samverkansorgan på lokal eller regional nivå ska lämnas senast den 15 februari 2023. Kartläggningen av vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer, som inte är brottsbekämpande myndigheter samt eventuella förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter ska dock redovisas i slutbetänkandet.

(Utbildningsdepartementet)