

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen tillsattes med syftet att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö (dir. 2022:86). Utredningen hade från början inriktning mot att förebygga, förhindra och försvåra skolattacker. Genom tre tilläggsdirektiv (dir. 2023:22, 2023:120, 2024:7) har det ursprungliga syftet utvidgats med olika frågeställningar som handlar om att motverka alla former av brott inom skolväsendet och i samhället, det vill säga inte enbart skolattacker eller grövre våldsdåd. I juni 2023 överlämnade vi delbetänkandet Samhället mot skolattacker (SOU 2023:28).

Ett nytt ansvarsområde för skolväsendet

Våra förslag 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. Vi föreslår reglering av ett antal specifika skyldigheter i ett nytt kapitel i skollagen (2010:800). Sammantaget innebär våra förslag ett ansvar för säkerhetsarbete, som blir ett nytt ansvarsområde för skolväsendet.

Vår bedömning är att det nya ansvarsområde vi föreslår är väl förenligt med skolans värdegrundsuppdrag och att ett aktivt säkerhetsarbete till skydd mot olika former av brott är ägnat att främja barns och elevers utveckling till ansvarskännande individer och medborgare.

Nedan följer en kort redogörelse för centrala delar av våra bedömningar och förslag.

En reglering av det brottsförebyggande arbetet i skolan

Skolan är tyvärr en vanlig brottsplats och vår bedömning är att det på varje förskole- och skolenhet bör bedrivas ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Vi föreslår bestämmelser i skollagen som ålägger huvudmannen att säkerställa det. I arbetet ingår att kartlägga brottslighet som förekommer i samband med verksamheten och analysera resultatet bland annat vad gäller tänkbara orsaker till och förutsättningar för de problem som identifieras. Därefter vidtas åtgärder som riktar sig mot dessa orsaker och förutsättningar och som är baserade på bästa tillgängliga kunskap om vad som visat sig vara effektivt när det gäller att förebygga brottslighet av det aktuella slaget. Kartläggningen och analysen ska dokumenteras i en lägesbild och de planerade åtgärderna i en åtgärdsplan. Som underlag för fortsatta ställningstaganden ska lägesbilden och åtgärdsplanen följas upp kontinuerligt.

Syftet med kartläggningen är att identifiera och adressera mönster av brottsproblem, inte enskilda brottstillfällen eller enskilda individer som kan misstänkas ha begått brott. Det fortsatta arbetet med analys och åtgärder utgår från de problem som eventuellt identifieras och kommer därför att se olika ut på olika förskolor, skolor och fritidshem. I de fall ingen brottslighet finns behöver givetvis inga åtgärder vidtas. Bland annat för att skapa förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande ska det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet, i den utsträckning som det är lämpligt, integreras med annat liknande arbete som förskolor, skolor och fritidshem är skyldiga att utföra.

Vi föreslår att regeringen ska ge Brottsförebyggande rådet (Brå) och Skolverket i uppdrag att ta fram ett stödmaterial som beskriver såväl hur det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet kan bedrivas vid olika typer av förskole- och skolenheter och i förhållande till olika typer av problem som hur det kan integreras med annat arbete. Vi föreslår även att Skolverket, Socialstyrelsen, Brå och Polismyndigheten ska ges i uppdrag att lämna förslag på hur ett operativt stöd till skolor som visar sig vara särskilt brottsbelastade kan utformas och fungera. Stödet ska ha formen av en insatsgrupp med möjlighet till anpassning vad gäller sammansättning och kompetenser beroende på behoven i det enskilda fallet.

Skolornas lägesbilder enligt den föreslagna regleringen kommer att innehålla viktig information om situationen på landets skolor som bland annat kan användas i det fortsatta utvecklingsarbetet på nationell nivå. Vi föreslår därför att regeringen ska ge Brå i uppdrag att göra olika former av sammanställningar och analyser av de lägesbilder som tas fram.

Utöver detta betonar vi skolans viktiga roll när det gäller att förebygga framtida brottslighet, det vill säga att barn och unga utvecklar ett kriminellt beteende. Till det kan flera delar av skolans grunduppdrag bidra. Vi uppmärksammar särskilt betydelsen av god skolanknytning och goda skolprestationer som skyddsfaktorer för normbrytande beteende och kriminalitet, normbrytande beteende som riskfaktor för ett fortsatt normbrytande beteende samt vikten av tidiga, träffsäkra och samordnade insatser för att förebygga en negativ utveckling. Vi poängterar att skolans roll i det brottsförebyggande arbetet är beroende av att skolan har möjlighet att utföra sitt grunduppdrag.

Slutligen anser vi att skolan är en central samverkanspart i det lokala brottsförebyggande arbetet, både på strategisk nivå och i enskilda individärenden. Vi utgår från att skolor deltar i den samverkan som lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete förutsätter och att det annars uppmärksammas i de uppföljningar av lagens tillämpning som kommer att göras. När det gäller samverkan i individärenden är vår bedömning att det som en miniminivå i alla kommuner bör finnas en färdig struktur för samverkan mellan i vart fall skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten i situationer då det finns oro för att en ung person ska begå allvarliga brott. Vi anser att de nämnda aktörerna bör ha en likvärdig och ömsesidig rätt att påkalla respektive skyldighet att delta i sådan samverkan samt att ett system av detta slag bör författningsregleras. Systemet bör också vara förenligt med och ta tillvara det arbete som redan bedrivs och de strukturer som redan finns eller är under uppbyggnad. Med hänsyn till att regeringen nyligen gett ett antal myndigheter i uppdrag att inrätta en omfattande samverkansstruktur för ett samhället arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott, i miljöer kopplade till organiserad brottslighet (Bob) har vi emellertid avstått från att presentera ett sådant förslag.

Beredskap för allvarliga våldssituationer

Vi föreslår bestämmelser i skollagen som reglerar huvudmannens ansvar att se till att det på varje förskole- eller skolenhet bedrivs ett löpande arbete för att säkerställa en beredskap att hantera allvarliga våldssituationer. Det regleras särskilt att huvudmannen ska se till att det på varje förskole- eller skolenhet finns en beredskapsplan för allvarliga våldssituationer.

Vi har bedömt att det finns stora variationer i fråga om vilken beredskap olika verksamheter inom skolväsendet har att hantera allvarliga våldssituationer. En förklaring till variationen i beredskap bedömer vi vara att huvudmannens ansvar i denna fråga är otydligt. Vi föreslår därför att ett specifikt ansvar för beredskap regleras i skollagen. Med allvarliga våldssituationer avses såväl riktade våldsdåd av den typ som kan betecknas som skolattacker som andra former av allvarliga våldsdåd. Det handlar om situationer där det krävs ett snabbt och korrekt agerande för att skydda barn, elever och personal från en pågående våldsutövning.

Utbildning, planering, övning samt i vissa fall anpassningar i den fysiska miljön eller tekniska hjälpmedel kan utgöra inslag i ett arbete för att stärka beredskapen att hantera allvarliga våldssituationer. Förutsättningarna är emellertid väsentligt olika vid olika verksamheter inom skolväsendet. I stor utsträckning lämnas därför åt huvudmannen att avgöra vilka åtgärder som är påkallade och möjliga. Ett särskilt krav gäller dock på att det vid varje förskole- eller skolenhet ska finnas en beredskapsplan för allvarliga våldssituationer. En sådan beredskapsplan bör innehålla en planläggning för hur utrymning, inrymning och utestängning kan genomföras. Planeringen bör även innebära en översyn av de fysiska förutsättningarna i verksamhetens lokaler för att till exempel identifiera säkra tillflyktsplatser, samt innefatta en rollfördelning som tydliggör vem som ansvarar för en specifik uppgift när en våldssituation uppstår. Arbetet med planeringen förutsätter också utbildning såtillvida att det måste säkerställas att personalen vid verksamheterna känner till planeringen och vet hur de ska agera. Även barn och elever måste få tillräcklig information för att kunna agera på ett korrekt sätt vid en sådan händelse.

Avsikten är att arbetet med beredskap för allvarliga våldssituationer i stor utsträckning ska vara möjligt att integrera med annat

säkerhetsarbete, till exempel sådant som sker inom ramen för det systematiska brandskyddsarbetet.

Vi föreslår regeringen att ge Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Polismyndigheten i uppdrag att ta fram en vägledning för arbetet med beredskap. Syftet är att ge verksamheter inom skolväsendet stöd i arbetet med att stärka beredskapen enligt det nya krav som ska gälla. Vi föreslår även att uppdraget särskilt ska omfatta att ta fram rekommendationer för hur övningar ska genomföras.

Det är självklart att skolan ska kontakta Polismyndigheten vid en akut situation som innebär ett hot om en förestående skolattack. Men det är också viktigt att skolan och rektorn vid behov får stöd från Polismyndigheten i ärenden om oro för skolattacker som i och för sig är allvarliga men utan att vara av akut karaktär. Det är därför angeläget att det bland annat för dessa situationer finns bra kontaktvägar in till Polismyndigheten på lokal nivå.

Tillträde till verksamhetens område

Vi föreslår 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 förskole- eller skolenhetens område under tid då verksamheten pågår.

Syftet med regleringen är att i enlighet med vårt uppdrag tydliggöra principen att skolor, förskolor, fritidshem och områden som tillhör dessa verksamheter ska vara stängda för obehöriga. Avsikten är att därigenom värna förskole- eller skolenhetens område som en plats för skolpersonal, barn och elever samt andra personer som har ett befogat intresse av att besöka verksamheten.

Skol- och förskoleområden är inte i dagsläget platser dit allmänheten har fritt tillträde. En huvudman har således redan i dag möjlighet att avgöra vem som får besöka en verksamhet och vilka former som ska gälla för sådana besök. Till skillnad från vad som gäller i dagsläget innebär emellertid vårt förslag att huvudmän också ges en skyldighet att se till att åtgärder vidtas för att obehöriga personer inte ska ges fritt tillträde till verksamhetens område. Därigenom säkerställs att principen om att obehöriga inte ska ges tillträde tillämpas vid samtliga förskole- och skolenheter.

Olika åtgärder kan vara aktuella beroende på omständigheterna. Bestämmelsen innebär inte en skyldighet att undanröja varje möjlighet för en utomstående person att ta sig in på skolområdet genom exempelvis fysiska avspärrningar eller liknande åtgärder. Det bör emellertid alltid finnas riktlinjer och rutiner för hur verksamheterna hanterar besök från utomstående och dessa måste kommuniceras utåt på ett ändamålsenligt sätt. Vilka åtgärder som därutöver är påkallade och genomförbara måste bedömas vid varje verksamhet utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Vi föreslår regeringen att ge Skolverket ett uppdrag att ta fram en vägledning som kan stödja skolor, förskolor och fritidshem i arbetet med ansvaret enligt bestämmelsen.

En möjlighet att undersöka väskor och andra föremål

Vi föreslår bestämmelser i skollagen som reglerar en möjlighet att besluta om undersökning av väskor och andra föremål inom skolans område under vissa förutsättningar.

Vi bedömer att en möjlighet för skolpersonal att undersöka väskor och andra liknande föremål i vissa skolformer kan vara ett effektivt sätt att förhindra eller avskräcka från att oönskade föremål förs in i skolmiljön. Vi bedömer att en möjlighet till en sådan begränsad form av undersökning är en godtagbar inskränkning av skyddet mot kroppsvisitation mot bakgrund av skolans ansvar att förhindra allvarligare ordningsstörningar och att upprätthålla säkerheten i skolmiljön.

Innebörden av våra förslag är att rektorn ges en rätt att fatta ett generellt beslut om att väskor och andra föremål som elever har eller har haft med sig till skolan kan undersökas. Ett sådant beslut ska avse en viss dag. Om ett sådant beslut har fattats får undersökning ske av väskor som elever bär med sig eller väskor som placerats i skåp eller på andra platser inom skolans område så länge det kan antas att väskan tillhör en viss elev. Undersökningen ska, om det inte möter hinder, utföras av personal som särskilt har utsetts av rektorn för uppgiften. Bestämmelsen är tillämplig i grundskolans högstadium, anpassade grundskolans högstadium, specialskolans högstadium, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Ett beslut om undersökning får fattas om det är nödvändigt för att begränsa risken för allvarligare ordningsstörningar eller upprätthålla säkerheten. Med avgränsningen till allvarligare ordningsstörningar avses något mer än de ordningsstörningar som skolan hanterar på daglig basis. Det kan till exempel vara fråga om situationer då skolan fått konkreta indikationer på att det kommer att ske oönskade nollningsaktiviteter eller förekomma alkohol i samband med skolstart eller skolavslutning, eller att skolan historiskt upplevt stora ordningsproblem vid sådana tillfällen. Det kan också vara nödvändigt att fatta ett beslut om att väskor i elevskåp eller andra liknande utrymmen ska undersökas om skolan har fått information om att det förvaras oönskade föremål i elevskåpen och att detta innebär risker för säkerheten, till exempel om elevskåp används för förvaring av alkohol som sprids eller riskerar att spridas i skolan.

För bestämmelsens tillämpning förutsätts att fråga är om generella indikationer och bestämmelsen ger möjlighet att fatta ett generellt beslut om att väskor och andra föremål på skolans område ska undersökas en viss dag. Bestämmelsen ger däremot inte möjlighet att besluta om att undersökning ska ske av en specifik elevs väska och kan således inte användas som ett verktyg för att utreda konkreta brottsmisstankar mot en utpekad elev.

Vi föreslår dock inte någon detaljreglering av på vilket sätt undersökningen av väskor ska genomföras. Även om beslutet är generellt och således möjliggör en undersökning av samtliga elevers väskor måste inte en undersökning genomföras av samtliga väskor. Skolan ges därmed en möjlighet att genomföra stickprovskontroller eller att verkställa undersökningarna på något annat vis. Undersökningen måste emellertid genomföras med iakttagande av de krav på saklighet och opartiskhet som gäller för genomförandet av offentliga förvaltningsuppgifter och får inte genomföras på ett diskriminerande sätt.

Vi föreslår regeringen att ge Skolverket i uppdrag att, i samråd med SPSM, ta fram ett stödmaterial för tillämpningen av bestämmelsen, bland annat i frågor om utbildning för personal som ska genomföra undersökningar. Vi föreslår även regeringen att ge Skolverket i uppdrag att genomföra uppföljning för att utvärdera i vilken utsträckning möjligheten används och utvärdera behovet av ytterligare åtgärder.

En anmälningsskyldighet

Vi föreslår en bestämmelse i skollagen som reglerar skolans skyldighet att anmäla till Polismyndigheten när en elev kan misstänkas för brott i samband med skolans verksamhet. Bestämmelsen är tillämplig i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen och fritidshemmet.

Bestämmelsen omfattar som utgångspunkt alla brott som elever kan misstänkas för i samband med skolans verksamhet. Undantag görs dock för situationer där övervägande skäl talar emot en polisanmälan. En intresseavvägning förutsätts således i varje fall. En helhetsbedömning måste därvid göras, men brottets allvar och den misstänkte elevens ålder är utgångspunkter för intresseavvägningen.

Om eleven som kan misstänkas är under straffmyndighetsåldern måste särskilt uppmärksammas om det finns förutsättningar att inleda en utredning om brottet med stöd av 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Saknas sådana förutsättningar måste övervägande skäl regelmässigt anses tala emot en polisanmälan.

För elever som har uppnått straffmyndighetsåldern bör övervägande skäl mot en polisanmälan främst föreligga vid mer obetydlig eller bagatellartad brottslighet. Det är emellertid inte uteslutet att övervägande skäl som talar mot en anmälan kan föreligga även i andra fall.

Vi föreslår regeringen att ge Skolverket i uppdrag att ta fram allmänna råd om bestämmelsens tillämpning. Vi föreslår även regeringen att ge Skolverket i samråd med Polismyndigheten och Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra en uppföljning av hur bestämmelsen tillämpats.

En ändring av läroplanerna

Vi föreslår att det i samtliga läroplaner görs ett tillägg som förtydligar att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de lagar och andra regler som gäller i samhället.

Vi har bedömt att individers inställning till regler och regelefterlevnad är av stor betydelse ur ett brottsförebyggande perspektiv och att skolan kan spela en viktig roll i att förmedla vikten av att de lagar och andra regler som gäller i samhället efterlevs. Vi har sett ett

behov av att ytterligare tydliggöra skolans ansvar i denna del. Ett sådant tillägg har stöd i 1 kap. 4 § skollagen som bland annat stadgar att utbildningen syftar till att främja barns och elevers utveckling till ansvarskännande individer och medborgare.

Genomförande och ikraftträdande

Vi föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2025. Bestämmelsen om att upprätta en åtgärdsplan behöver dock inte tillämpas förrän den 1 januari 2026.

Förslagets konsekvenser

Våra förslag förväntas leda till att brottsligheten minskar i skolan och i det omgivande samhället. Minskad brottslighet innebär stora humanitära och samhällsekonomiska vinster. Vi bedömer att de nya åtaganden för kommunerna som våra förslag innebär är av begränsad omfattning för var och en av förskole- och skolenheterna, och att förslagen stödjer skolans kärnuppdrag. Förslagen kommer dock att innebära ett visst merarbete för kommunerna i egenskap av skolhuvudmän och även för enskilda huvudmän. Våra författningsförslag uppskattas innebära en kostnad för kommunsektorn på i storleksordningen 133 miljoner kronor eller 13 kronor per invånare. Finansiering bör ske inom ramen för budgetarbetet gällande utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Ett framgångsrikt arbete för att förebygga och motverka brott inom skolväsendet förutsätter emellertid även tillräckliga resurser till skolans kärnuppdrag. Våra förslag kan vidare, främst genom den anmälningsskyldighet som vi föreslår, leda till ett ökat inflöde av polisanmälningar och därmed en ökad belastning för Polismyndigheten och övriga aktörer i rättskedjan. Det är dock inte möjligt att närmare beräkna hur stor en sådan ökning kan bli.

Våra förslag får även vissa ekonomiska konsekvenser för staten genom de uppdrag som vi föreslår att regeringen ska ge till olika statliga myndigheter.

Utredningens fortsatta arbete

Utredningen ska överlämna ytterligare ett betänkande senast den 20 december 2024. Detta betänkande ska innehålla en kartläggning och analys av vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte. I det kommande betänkandet ska vi även föreslå författningsändringar som medför att sådana uppgifter kan utbytas. Vidare ska vi analysera och ta ställning till om det finns behov av andra åtgärder för att underlätta nödvändig informationsdelning mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte och vid behov lämna sådana förslag. I uppdraget ingår att bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och att lämna nödvändiga författningsförslag. Vi ska dessutom kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skolor i brottsförebyggande syfte och vid behov lämna förslag som medför att sådana uppgifter kan utbytas, bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga, och lämna nödvändiga författningsförslag.