

Lagrådsremiss

Skolans arbete med trygghet och studiero

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 februari 2022

Lina Axelsson Kihlblom

Eva Lenberg
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i skollagen (2010:800) som syftar till ökad trygghet och studiero i skolan och i förlängningen högre kunskapsresultat. Ändringarna innebär i huvudsak följande.

Ansvar för det förebyggande arbetet inom trygghet och studiero tydliggörs och begreppet studiero definieras. Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet tydliggörs genom bl.a. krav på att de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras och att insatser för att utveckla utbildningen ska ske utifrån denna analys. All personal ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Det ska uttryckligen anges att dessa åtgärder innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. Det ska även bli enklare för rektorn att besluta om avstängning samt tillfällig placering inom och utanför skolenheten. Mobiltelefoner ska vid undervisning i regel endast få användas efter lärarens instruktion och möjligheterna att omhänderta sådana samt ha mobilfria skoldagar ska öka. Vid tillsyn ska ett föreläggande ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta och Statens skolinspektion ska vara part i domstol vid överklagande av myndighetens beslut i fler fall än i dag. Vidare ska kraven på huvudmannens klagomåls- hantering skärpas och Skolinspektionen ska som huvudregel inte kunna inleda tillsyn som rör ett enskilt barn eller enskild elev om inte huvudmannen har fått möjlighet att hantera frågan först. Det ska även tydliggöras att ordningsreglerna och hur dessa följs regelbundet ska följas upp under medverkan av eleverna.

Ändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	6
3	Ärendet och dess beredning	21
4	Trygghet och studiero utgör förutsättningar för elevers kunskapsutveckling	21
5	Nuvarande reglering	26
5.1	Kort om skollagen	26
5.2	Flera områden påverkar trygghet och studiero	27
5.3	Skolans värdegrund	28
5.4	Systematiskt kvalitetsarbete, klagomålshantering samt barns, elevers och vårdnadshavares inflytande	28
5.5	Trygghet och studiero	30
5.6	Åtgärder mot kränkande behandling och diskriminering	32
5.7	Barnkonventionen och skollagen	34
5.8	Tillsyn	34
6	Det förebyggande arbetet för trygghet och studiero ska förstärkas	36
6.1	Det finns brister i det förebyggande arbetet – särskilt när det gäller studiero	36
6.2	Ansvaret för det förebyggande arbetet när det gäller trygghet och studiero och terminologin ska förtydligas	38
7	Det systematiskt kvalitetsarbete ska förbättras och en effektiv tillsyn säkerställas	49
7.1	Det finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet	49
7.2	Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet förtydligas	52
7.3	Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta	60
7.4	Statens skolinspektion ska vara part i domstol i fler fall	63
7.4.1	Skolinspektionen kan i dag bara vara part i vissa fall	63
7.4.2	Skolinspektionen ska alltid vara motpart när myndighetens beslut överklagas	65
8	En bättre hantering av klagomål	68
8.1	Dagens system för att hantera klagomål har flera brister	68
8.2	Huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering	70
9	Ökad delaktighet vid framtagande av skolans ordningsregler och bättre uppföljning	87

9.1	Det finns brister i tillämpningen av skollagens bestämmelser om ordningsregler	87
9.2	Elevernas delaktighet i arbetet med ordningsreglerna ska säkerställas och hur de följs ska följas upp	88
10	Användningen av mobiltelefoner i skolan ska regleras.....	94
10.1	Mobiltelefoner kan störa elevernas lärande.....	94
10.2	Närmare om gällande rätt	96
10.3	Mobiltelefoner ska i regel inte få användas i klassrummet.....	97
10.4	Möjligheterna att omhänderta mobiltelefoner och ha mobilfria skoldagar ska öka.....	108
11	Personalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero ska förtydligas	132
11.1	Det finns risk att personal i skolan inte ingriper om deras befogenheter är otydliga.....	132
11.2	Rättsläget på området	132
11.3	Personalens befogenheter att ingripa fysiskt är inte tillräckligt tydliga	137
11.4	All personal ska ha allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero	139
12	Tillfällig placering och avstängning ska underlättas	165
12.1	Tillfälliga placeringar kan vara svåra att genomföra	165
12.2	Rektorerna är försiktiga med avstängningar.....	166
12.3	Närmare om den nuvarande regleringen.....	166
12.4	Tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra.....	172
12.5	Beslut om avstängning ska underlättas och förutsättningarna förtydligas.....	186
12.5.1	Det ska vara tydligt att en elev kan stängas av omedelbart när säkerheten bedöms hotad.....	186
12.5.2	Det ska bli enklare att besluta om avstängning i upp till två veckor i de frivilliga skolformerna	195
12.6	Det ska vara tydligt vilka bestämmelser som finns om placering av elever vid skolenheter	201
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	202
14	Konsekvenser	204
14.1	Vilka berörs av förslagen?.....	204
14.2	Konsekvenser för kommunerna.....	205
14.3	Konsekvenser för enskilda huvudmän.....	213
14.4	Konsekvenser för staten	214
14.5	Konsekvenser för barn, elever och skolans personal	215
14.6	Konsekvenser för jämställdhet	221
14.7	Konsekvenser för integrationen.....	222
14.8	Konsekvenser för segregationen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	223

14.9	Konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen	224
15	Författningskommentar	225
Bilaga 1	Sammanfattning av Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13).....	254
Bilaga 2	Departementspromemorians lagförslag	260
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	273

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 28 kap. 11 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 28 kap. 11 § ska utgå,

dels att 4 kap. 3, 4 och 8 §§, 5 kap. 1, 3, 5–7, 12–14 och 17–23 §§, 26 kap. 10 §, 28 kap. 1, 2 och 9 §§ och rubrikerna närmast före 4 kap. 8 § och 5 kap. 6 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 28 kap. 1 § ska lyda ”Överklagande till allmän förvaltningsdomstol” och rubriken närmast efter 28 kap. 11 § ska lyda ”Överklagande till Skolväsendets överklagandenämnd”,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 4 kap. 6 a §, 5 kap. 4 a–4 e och 21 a §§ och 26 kap. 3 a och 3 b §§, och närmast före 4 kap. 6 a § och 5 kap. 21 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera *och följa upp utbildningen, analysera de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.*

4 §¹

Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Sådan planering, uppföljning, *analys* och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet.

Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs enligt första och andra styckena.

Bemyndigande

6 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.

Rutiner för klagomål

Huvudmannens klagomålshantering

8 §

Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.

Huvudmannen ska ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. När huvudmannen har tagit emot ett klagomål ska huvudmannen bekräfta att klagomålet har tagits emot, skyndsamt göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och på ett lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet. Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för klagomålshanteringen och aktivt verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal.

5 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- tillämpningsområde (2 §),
- arbetsmiljö (3 och 4 §§),
- ordningsregler (5 §),
- disciplinära och andra särskilda åtgärder (6–23 §§), och
- dokumentation (24 §).

3 §

Utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen präglas av studiero. Med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen.

Huvudmannen ska säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete

på skolenheten som syftar till att skapa trygghet och studiero.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet.

4 a §

Vid undervisning får endast sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning förekomma som

1. sker enligt lärarens instruktioner i syfte att främja elevernas utveckling och lärande, eller

2. utgör extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen.

Om det finns särskilda skäl får dock rektorn eller en lärare tillåta en enskild elev att använda en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning även i andra fall än som avses i första stycket.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

4 b §

Rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § får omhänderta eller uppdra åt någon annan att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen.

Rektorn eller en lärare får omhänderta eller uppdra åt någon annan att omhänderta sådan utrustning även för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning av någon som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, en dusch eller ett annat liknande utrymme.

Rektorn eller en lärare får även i andra liknande situationer eller om det finns särskilda skäl omhänderta

eller uppdra åt någon annan att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga sådan fotografering eller filmning som avses i andra stycket.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

4 c §

Ett föremål som har omhändertagits enligt

– 4 b § första stycket ska återlämnas till eleven senast i samband med att undervisningspasset har avslutats för eleven,

– 4 b § andra stycket ska återlämnas till eleven senast i nära anslutning till att eleven har lämnat utrymmet efter idrottslektionen,

– 4 b § tredje stycket ska återlämnas när skälet för omhändertagandet har upphört.

4 d §

Utöver vad som anges i 4 b § får en rektor i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska samlas in vid varje skoldags början. I sådana fall ska föremålet återlämnas senast vid varje skoldags slut.

Rektorns beslut får avse högst ett år i taget.

Rektorn eller en lärare får göra undantag från ett beslut som avses i första stycket för sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning som avses i 4 a §, eller för en enskild elev om det finns särskilda skäl.

4 e §

Det ska för varje skolenhet finnas skriftliga rutiner för hanteringen av omhändertagande av mobiltelefoner eller annan elektronisk kom-

munikationsutrustning enligt 4 b–4 d §§. Rektorn beslutar om sådana rutiner.

5 §²

Ordningsregler ska finnas för varje skolenhet. *De ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på* varje skolenhet.

Ordningsregler ska finnas för varje skolenhet. *Ordningsreglerna och hur de följs ska regelbundet följas upp vid* varje skolenhet. *De bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras. Ordningsreglerna ska utarbetas, följas upp och, vid behov, omarbetas under medverkan av eleverna.*

Rektorn beslutar om ordningsregler.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

Allmänna befogenheter för rektor och lärare

Allmänna befogenheter för personalen

6 §³

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.

Personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Detta innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.

En åtgärd enligt första stycket får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Enligt de förutsättningar som anges i 7–23 §§ får det beslutas om utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering *vid en annan skolenhet*, avstängning och omhändertagande av föremål.

Enligt de förutsättningar som anges i 7–23 §§ får det beslutas om utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering *utanför den egna skolenheten*, avstängning och omhändertagande av föremål. *Även sådana åtgärder får vidtas endast om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.*

² Senaste lydelse 2020:446.

³ Senaste lydelse 2020:605.

En handledare som avses i 21 kap. 13 § får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som en lärare får vidta enligt första stycket och besluta om utvisning ur undervisningslokalen och omhändertagande av föremål enligt de förutsättningar som anges i 7 och 22 §§.

En åtgärd enligt första, andra eller tredje stycket får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

7 §

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en lärare visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass, om

1. eleven stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt, och
2. eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren.

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en lärare *eller en handledare som avses i 21 kap. 13 §* visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass, om

2. eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren *eller handledaren.*

Om läraren eller handledaren inte är närvarande i undervisningslokalen får annan personal visa ut en elev från lokalen under motsvarande förutsättningar som anges i första stycket. I sådana fall ska läraren eller handledaren underrättas när han eller hon kommer tillbaka eller annars i efterhand.

12 §

I förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får rektorn besluta att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet om åtgärderna som gjorts efter en sådan utredning som avses i 9 § första stycket inte varit tillräckliga eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp

enligt 3 kap. 11 §. De förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Innan rektorn fattar ett beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen.

Elevens vårdnadshavare ska informeras om rektorns beslut.

Endast om det finns synnerliga skäl får en åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket gälla under längre tid än två veckor. Åtgärden får dock inte gälla för en längre tid än fyra veckor.

En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får inte gälla för en längre tid än fyra veckor.

Tillfällig placering vid en annan skolenhet

Tillfällig placering utanför den egna skolenheten

13 §

Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra, får rektorn besluta att en elev tillfälligt ska *följa undervisningen* vid en annan skolenhet.

Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande *för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero* eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra, får rektorn besluta att en elev tillfälligt ska *ges undervisning* vid en annan skolenhet *eller på en annan plats inom huvudmannens organisation.*

Ett beslut enligt första stycket får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 §. De förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Innan rektorn fattar ett beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen.

Beslutet om en sådan tillfällig placering fattas gemensamt med rektorn vid den mottagande skol-

Ett beslut om tillfällig placering vid en annan skolenhet fattas

enheten. Elevens vårdnadshavare ska informeras om *beslutet* innan placeringen genomförs.

Endast om det finns synnerliga skäl får en åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket gälla under längre tid än två veckor. Åtgärden får dock inte gälla för en längre tid än fyra veckor.

gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten.

Elevens vårdnadshavare ska informeras om *ett beslut enligt första stycket* innan placeringen genomförs.

En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får inte gälla för en längre tid än fyra veckor.

14 §

I grundskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. *det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero,*

2. *syftet med åtgärder enligt 7, 8 och 11 §§ inte uppnåtts eller det finns andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och*

3. *elevens erbjuds kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.*

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första stycket.

Ett beslut om avstängning gäller omedelbart om inte annat beslutas.

I grundskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om *andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad.*

Rektorn får även besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. *åtgärder enligt 13 § inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra eller det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och*

2. *det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.*

Elevens ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första eller andra stycket.

17 §⁴

I gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning får huvudmannen besluta att *helt eller delvis* stänga av en elev om

I gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning får huvudmannen *eller rektorn* besluta att stänga av en elev *helt eller delvis* om *andra elever* eller *personals säkerhet bedöms vara hotad*.

Huvudmannen eller rektorn får även besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måloppfyllelse och kunskaper,

2. eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande,

3. eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling, *eller*

3. eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling,

4. elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero.

Huvudmannen får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Om det kan antas att någon av förutsättningarna för avstängning enligt första stycket 2–4 är uppfyllda och beslutet är nödvändigt med hänsyn till elevernas trygghet och studiero, får rektorn besluta om omedelbar avstängning.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt *tredje stycket*.

4. *eleven kan antas ha begått en brottslig handling inom skolans område, eller*

5. elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero.

Huvudmannen *eller rektorn* får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

En förutsättning för avstängning enligt andra stycket 2, 3 eller 5 är att syftet med andra åtgärder inte har uppnåtts.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt *denna paragraf*.

18 §⁵

Beslut enligt 17 § får inte avse avstängning under längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår, om inte annat följer av andra stycket.

Avstängningen får förlängas om syftet med en kortare avstängningstid inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens uppträdande. Ett beslut om

Huvudmannen får besluta att förlänga avstängningen om syftet med en kortare avstängningstid inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens

⁴ Senaste lydelse 2020:446.

⁵ Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

avstängning enligt 17 § får dock inte avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår.

Rektorns beslut om omedelbar avstängning enligt 17 § tredje stycket gäller till dess huvudmannen har prövat saken och får inte avse längre tid än en vecka. Om huvudmannens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till andra personers säkerhet, får beslutet förlängas med ytterligare en vecka.

uppträdande. Ett beslut om avstängning enligt 17 § får dock inte avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår.

19 §⁶

Huvudmannen får besluta att helt eller delvis stänga av en elev från en viss utbildning i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller kommunal vuxenutbildning, om

Huvudmannen *eller rektorn* får, *utöver vad som anges i 17 § första–tredje styckena*, besluta att helt eller delvis stänga av en elev från en viss utbildning i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller kommunal vuxenutbildning, om

1. det i utbildningen ingår praktik eller delar av utbildningen är arbetsplatsförlagd, och

2. det är uppenbart olämpligt att eleven deltar i den praktiska tjänstgöringen.

Huvudmannen får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Huvudmannen *eller rektorn* får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Om det kan antas att förutsättningarna för avstängning enligt första stycket är uppfyllda och det är nödvändigt på grund av brådskande omständigheter, får rektorn besluta om omedelbar avstängning.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt *tredje stycket*.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt *denna paragraf*.

20 §

Ett beslut om avstängning enligt 19 § ska avse viss tid eller gälla utan tidsbegränsning.

Rektorns beslut om *omedelbar avstängning enligt 19 § tredje stycket gäller till dess att huvudmannen har prövat saken och får*

Huvudmannens beslut om avstängning enligt 19 § ska avse viss tid eller gälla utan tidsbegränsning.

Rektorns beslut om avstängning enligt 19 § får inte avse längre tid än *två veckor*.

⁶ Senaste lydelse 2020:446.

inte avse längre tid än *en vecka*. Om huvudmannens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till andra personers säkerhet, får beslutet om omedelbar avstängning förlängas med ytterligare *en vecka*.

21 §

Innan huvudmannen eller rektorn beslutar om avstängning enligt 17 eller 19 § ska eleven och elevens vårdnadshavare beredas tillfälle att yttra sig.

Innan huvudmannen fattar beslut ska, om eleven är under 18 år, samråd även ske med socialnämnden.

Rektorn ska informera huvudmannen när han eller hon har fattat ett sådant beslut som avses i 17 § tredje stycket och 19 § tredje stycket. Om eleven är under 18 år ska även socialnämnden informeras om beslutet.

Rektorn ska informera huvudmannen när han eller hon har fattat ett beslut om avstängning enligt 17 eller 19 §.

Om eleven är under 18 år och avstängningen under ett kalenderhalvår inte överstiger två veckor ska socialnämnden informeras om ett beslut enligt 17 eller 19 §.

Om eleven är under 18 år ska samråd ske med socialnämnden innan huvudmannen fattar ett beslut om avstängning enligt 17 eller 19 § som innebär att den sammanlagda tiden för avstängning under ett kalenderhalvår överstiger två veckor.

Placering utan tidsbegränsning vid en annan skolenhet

21 a §

I 10 kap. 30 och 31 §§ och 11 kap. 29 och 30 §§ finns bestämmelser om placering utan tidsbegränsning av en elev i grundskolan eller grundsärskolan vid en annan skolenhet än den som elevens vårdnadshavare har önskat, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

22 §⁷

Rektorn eller en lärare får från en elev omhändertaga föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna.

Personal får från en elev omhändertaga 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.

Föremål som annan personal än rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § har omhändertagit med stöd av första stycket ska, om det inte omedelbart kan lämnas tillbaka, utan onödigt dröjsmål överlämnas till rektorn, en lärare eller en sådan handledare för prövning av när föremålet ska lämnas tillbaka enligt 23 §.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första stycket.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

23 §⁸

Ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § ska återlämnas till eleven senast vid den tidpunkt skoldagen är slut för eleven. Om eleven vid upprepade tillfällen tagit med sig föremål som omfattas av 22 § eller om det med hänsyn till föremålets beskaffenhet finns särskild anledning att inte återlämna det, behöver dock inte föremålet lämnas tillbaka förrän elevens vårdnadshavare har informerats om omhändertagandet. Ett omhändertagande får inte bestå längre än till och med fjärde dagen efter verkställandet av omhändertagandet.

Om ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § kan antas bli förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken, 6 § narkotikastrafflagen (1968:64), 5 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, 5 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, 9 kap. 5 § vapenlagen (1996:67) eller 5 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, ska rektorn eller den som rektorn har bestämt skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå

Om ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § kan antas bli förverkat enligt 36 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken, 6 § narkotikastrafflagen (1968:64), 5 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, 5 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, 9 kap. 5 § vapenlagen (1996:67) eller 5 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, ska rektorn eller den som rektorn har bestämt skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå

⁷ Senaste lydelse 2020:446.

⁸ Senaste lydelse 2014:775.

tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats.

tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats.

26 kap.

3 a §

Statens skolinspektion får med anledning av inkomna uppgifter från en enskild om en utbildning inom skolväsendet inleda tillsyn som rör ett enskilt barn eller en enskild elev endast om

1. den enskilde har anmält klagomål till huvudmannen och denne har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt 4 kap. 7 och 8 §§, eller

2. det finns särskilda skäl.

3 b §

Om Statens skolinspektion får uppgifter från en enskild eller en annan myndighet om en utbildning inom skolväsendet och Skolinspektionen inte inleder tillsyn får myndigheten överlämna uppgifterna till huvudmannen för hantering enligt 4 kap. 7 och 8 §§, om sekretess inte hindrar det.

Lydelse enligt SFS 2022:115

Föreslagen lydelse

10 §

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag.

Statens skolinspektion får förelägga en utförare av utbildning där distansundervisning används i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan att fullgöra sina skyldigheter om distansundervisningen inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för undervisningen eller de villkor som gäller för godkännandet som sådan utförare.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som *tillsynsmyndigheten anser nödvändiga* för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges. Om en

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som *huvudmannen ska vidta* för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges. Om en analys enligt

analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- överklagande *hos* allmän förvaltningsdomstol (2–11 §§),
- överklagande *hos* Skolväsendets överklagandenämnd (12–17 §§), och
- överklagandeförbud (18 §).

– överklagande *till* allmän förvaltningsdomstol (2–11 §§),

– överklagande *till* Skolväsendets överklagandenämnd (12–17 §§), och

Lydelse enligt SFS 2022:115

Föreslagen lydelse

2 §

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 b eller 15 §,
2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 eller 15 §,
3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,
4. verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a eller 16 b § eller upphävande av verksamhetsförbud enligt 16 d §,
5. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,
6. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §, eller
7. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

När ett beslut överklagas är Skolinspektionen motpart.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Beslut av en rektor får överklagas *hos* allmän förvaltningsdomstol i fråga om

Beslut av en rektor får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. avstängning av en elev enligt 5 kap. 14 §, 17 § *tredje stycket* eller 19 § *tredje stycket*, och
2. befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 §.

1. avstängning av en elev enligt 5 kap. 14, 17 eller 19 §, och

Om det överklagade beslutet har fattats av en rektor i en fristående skola ska den enskilde huvudmannen vara den enskildes motpart.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2022.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Den 26 februari 2020 beslutade Regeringskansliet att en utredare skulle biträda Utbildningsdepartementet med att ta fram förslag till en nationell plan för skolans arbete med trygghet och studiero och lämna förslag som säkerställer ett fungerande regelverk om trygghet och studiero i skolan (U2020/00707/S). I utredarens uppdrag ingick bl.a. att kartlägga och analysera de olika delarna i skolans arbete med trygghet och studiero samt redovisa och analysera de övergripande utmaningarna i detta arbete. Utifrån kartläggning, analys och utmaningar skulle utredaren lämna förslag som ska ingå i den nationella planen för trygghet och studiero, som för skolväsendet ska ange riktningen för ett långsiktigt och systematiskt arbete. Uppdraget byggde på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utredaren redovisade sitt arbete i december 2020 och därefter bereddes förslagen vidare inom Regeringskansliet i samarbete med Centerpartiet och Liberalerna. I maj 2021 remitterades departementspromemorian Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2021/02670).

Statens skolinspektion har getts tillfälle att yttra sig över utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med förslaget i avsnitt 8.2. Skolinspektionen har inkommit med synpunkter som redovisas i nämnda delavsnitt. De inkomna synpunkterna finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2021/02670).

4 Trygghet och studiero utgör förutsättningar för elevers kunskapsutveckling

En skola präglad av trygghet och studiero är en rättighet för alla elever och en grundförutsättning för lärande och utveckling. Den som är rädd eller otrygg har en försämrad förmåga till lärande. Många skolor bedriver redan i dag ett arbete kring trygghet och studiero som är av hög kvalitet men det finns också en rad konstaterade brister.

Det finns stora variationer i elevers upplevelse av trygghet och studiero i skolan

Ett flertal studier och undersökningar som rör elevers upplevelse av trygghet i skolan visar att en stor majoritet av eleverna oftast eller alltid känner sig trygga i skolan och även trivs ganska eller mycket bra i skolan. Andelen elever som uppger att de känner sig rädda i skolan är liten men har ökat något sedan 2015.

Elever i högstadiet uppger oftare än elever i mellanstadiet eller gymnasieskolan att de är otrygga i skolan och svarar i högre utsträckning att

vuxna inte agerar vid kränkningar, att det saknas ett respektfullt bemötande och att olikheter inte respekteras. De elever som svarar att de är otrygga har också en genomgående mer negativ upplevelse av skolan och skolarbetet än övriga. Andelen otrygga elever varierar från inga alls på vissa skolor till som mest en fjärdedel på andra.

Flickor uppper i högre utsträckning än pojkar att de känner sig otrygga i skolan, en skillnad som ökar allt eftersom eleverna blir äldre. Flickor är också mer utsatta för kränkningar som är relaterade till deras kön, kränkningar på nätet samt för sexualbrott och hot medan pojkar oftare uppper att de utsatts för misshandelsbrott. Personer som tillhör sexuella minoriteter och personer med funktionsnedsättningar är särskilt utsatta för ovälkomna sexuella handlingar. Skolan är en av de vanligaste platserna där ungdomar utsätts för brott medan internet följt av skolan är de vanligaste platserna där de utsätts för hot.

Undersökningar av elevers upplevelse av studiero visar liknande mönster som de som rör deras upplevelse av trygghet. En majoritet av eleverna uppper att de har studiero på de flesta eller alla lektioner men 10–20 procent anser att de endast har studiero på några få eller inga lektioner. Även i denna fråga är det elever i årskurserna 7–9 som i lägst grad upplever att de har studiero och att det är trevlig och positiv stämning på skolan. Enligt Skolinspektionens rapport *Skolenkäten 2010–2020* (Skolinspektionen 2021) har elevernas upplevelse av studiero inte förändrats nämnvärt över tid. Värt att notera är dock att även om elevernas upplevelse av studiero ligger på en relativt hög nivå så är det ändå, antalsmässigt, många elever som inte ges studiero i den omfattning som är önskvärd.

Det finns även när det gäller upplevelsen av studiero stora skillnader mellan olika skolor. Elever på skolor med mindre fördelaktig socioekonomisk sammansättning uppper i högre grad att deras studiero brister än vad elever på skolor där den socioekonomiska sammansättningen är mer fördelaktig gör. Skillnaden mellan könen vad gäller upplevelsen av studiero är däremot små, men t.ex. upplever pojkar i större utsträckning än flickor att de flesta eller alla lärare är bra på att skapa arbetsro (Attityder till skolan 2018, Skolverket 2019).

I gymnasieskolan finns också skillnader i elevernas upplevelse av studiero men här är skillnaderna mest tydlig mellan olika typer av program. Ungefär en tredjedel av eleverna på yrkesprogram eller introduktionsprogram uppper att de blir störda av andra elever på de flesta eller nästan alla lektioner. För elever på högskoleförberedande program är motsvarande andel 18 procent. Det finns en samvariation mellan upplevd trygghet och upplevd studiero. På skolor där eleverna i lägre utsträckning svarar att de är trygga, svarar de också i lägre utsträckning att de har studiero. Liksom för grundskolan är förändringarna över tid små i gymnasieskolan.

Kvaliteten på och systematiken i det förebyggande arbetet behöver förbättras

Grunden i skolans arbete med trygghet och studiero är det förebyggande arbetet. Detta arbete behöver vara systematiskt.

En återkommande brist i arbetet med att skapa trygghet är att arbetet med normer och värden alltför ofta sker avskilt från ordinarie undervisning

och utan tillräcklig koppling till elevernas vardag. En hög personalomsättning eller vuxna som inte är aktiva, engagerade och närvarande är andra delförklaringar till elevernas otrygghet. I vissa fall är dessutom närvaron av vuxna utanför undervisningen låg och detta innebär att risken för att kränkningar sker mellan lektioner ökar. Det förekommer också att elever uppfattar att vissa lärare låtsas att de inte hör eller vänder bort blicken när det sker en kränkning. Även om personalen ingriper mot kränkningar är skolornas arbete ofta reaktivt snarare än förebyggande. Ibland har skolor också svårt att få stopp på kränkningar och i vissa fall bagatelliseras de och ses som ett normalt inslag i skolans vardag.

En del av det förebyggande arbetet med fokus på studiero berör elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Om eleverna inte får det stöd och den anpassning av undervisningen som de behöver, och som alla elever som riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås har rätt till, kan studieron påverkas negativt. I Skolinspektionens skolenkät svarar till exempel vissa elever att de inte kan få hjälp från sina lärare när de behöver det. Dessa elever uppger också att de upplever en lägre grad av studiero än övriga. Även i denna fråga finns ibland brister i analysen av problemens orsaker vilket till exempel kan leda till att man fattar snabba beslut om stödåtgärder utan att säkerställa att dessa motsvarar elevernas behov. I andra fall används inte elevhälsans kompetenser i tillräckligt hög utsträckning, till exempel beroende på att det saknas rutiner för hur elevhälsan ska samarbeta med undervisande lärare eller för att elevhälsan är underdimensionerad. I vissa fall brister skolor även i uppföljningen av om åtgärderna haft önskvärda effekter.

Trygghet och studiero inkluderas inte alltid i det systematiska kvalitetsarbetet och det finns brister i skolornas analyser

I skollagen (2010:800) anges att huvudmannen och rektorn systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen. Skolinspektionen identifierar ofta brister i huvudmäns och skolors analyser. Sådana brister riskerar att försvåra skolornas arbete med att skapa effektiva arbetssätt för att måluppfyllelsen i utbildningen ska nås och för att kunskapsresultaten ska förbättras. Om analysen inte heller omfattar de bakomliggande orsakerna till de identifierade problemen finns risk att de förbättringsåtgärder som prioriteras inte är de mest relevanta.

När det gäller kartläggning och analys av faktorer som påverkar elevernas trygghet saknas ibland till exempel kartläggningar av var riskerna för att eleverna utsätts för kränkningar är som störst. I andra fall involveras inte eleverna i tillräckligt hög grad i arbetet, vilket kan påverka elevernas tillit till de vuxna negativt.

Bristande systematik är enligt Skolinspektionen ofta än större när det gäller skolors arbete med att skapa studiero. På skolor som inte lyckas i denna fråga saknas t.ex. ofta en heltäckande bild av nuläget och ett gemensamt, skolövergripande angreppssätt. I stället kan ansvaret för studiero läggas på enskilda lärare vilket kan medföra att det finns stora skillnader i studiero inom samma skola.

Brister i analys av de bakomliggande orsakerna till identifierade problem riskerar således att innebära att brister lämnas helt utan åtgärder, att de åtgärder som sätts in inte är de som är mest relevanta eller att beslut om

prioriteringar vilar på felaktig grund. Det kan också leda till att huvudmannen inte har ett tillräckligt underlag för att styra resurser.

Sammantaget leder en otillräcklig analys, bristande implementering och avsaknad av systematiskt arbete till att de åtgärder skolorna arbetar med för att förbättra tryggheten eller öka studieron inte får tillräcklig effekt. Ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete är därmed avgörande för ett långsiktigt och strategiskt arbete för trygghet och studiero.

Det nuvarande regelverket ger inte Skolinspektionen förutsättningar att utöva en effektiv tillsyn

För att Skolinspektionen ska kunna utöva en effektiv tillsyn, måste Skolinspektionen kunna använda sig av alla de verktyg som Skolinspektionen har enligt skollagen, bl.a. vitesföreläggande. Det framgår av domstolspraxis att vite inte kan dömas ut om den reglering som anger vad huvudmannen har för skyldigheter är alltför abstrakt samt att så är fallet när det gäller regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet.

Brister i klagomålshanteringen kan påverka trygghet och studiero

När missförhållanden i form av t.ex. kränkande behandling eller otillräckligt stöd i undervisningen förekommer kan det påverka upplevelsen av trygghet och studiero negativt. I sådana fall kan vårdnadshavare vilja rikta klagomål mot utbildningen till huvudmannen, som enligt skollagen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen och ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas om det finns brister i verksamheten.

Dagens system för klagomålshantering fungerar inte alltid på önskvärt sätt och vårdnadshavare väljer ganska ofta att vända sig direkt till Skolinspektionen. Det kan bero på att det finns brister i huvudmannens klagomålshantering, t.ex. kan det saknas tydliga och kända rutiner för hur huvudmannens klagomålshantering går till och hur hanteringen av klagomålen följs upp. Det saknas i vissa fall också ett systematiskt arbete för att se till att ansvarsfördelningen blir känd bland rektorer och skolpersonal. Detta riskerar att leda till att klagomål faller mellan stolarna och därmed inte utreds och åtgärdas i tillräcklig omfattning. Inte heller sammanställs klagomålen i tillräcklig utsträckning, vilket leder till att huvudmannen inte har ett fullgott underlag för att identifiera långsiktiga utvecklingsområden för ett förebyggande arbete. Det kan också vara svårt för elever och vårdnadshavare att hitta information om hur de ska göra om de har ett klagomål.

När klagomålet lämnas till Skolinspektionen i stället för till huvudmannen minskar huvudmannens möjlighet att skyndsamt utreda och åtgärda klagomålet och på så sätt ta ansvar för eventuella brister i utbildningen. Syftet med klagomålshanteringen, att vara en del av huvudmannens långsiktiga arbete för att bl.a. förbättra trygghet och studiero, kan därmed inte fullt ut uppfyllas. Att klagomål framförs direkt till en statlig myndighet i stället för att hanteras av huvudmannen kan leda till att hanteringen snarare sätts på paus i väntan på ett utlåtande från myndigheten än att åtgärder snabbt vidtas för att komma till rätta med eventuella brister i verksamheten.

Arbetet med skolans ordningsregler behöver bli mer systematiskt

I skolors förebyggande arbete med att skapa trygghet och studiero ingår att varje skolenhet enligt skollagen ska ha ordningsregler. Det är rektor som beslutar om ordningsreglerna och dessa ska tas fram tillsammans med eleverna. I de fall det finns brister i framtagandet eller förankringen av ordningsregler finns det en risk att det påverkar elevernas upplevelse av trygghet och studiero negativt. Det kan t.ex. bli otydligt för elever och vårdnadshavare vilka förväntningar som skolan har på eleverna och vilka ramar som finns. Det kan också bli otydligt för eleverna och deras vårdnadshavare vad de kan förvänta sig av skolan. Brister i förankringen av befintliga ordningsregler kan också medföra att skolans personal saknar en gemensam hållning att agera utifrån om eller när värdegrunden bryts, vilket även kan medföra att de inte känner sig trygga i sina befogenheter att agera i dessa situationer.

I andra fall följs inte bestämmelsen om att skolan ska ta fram ordningsregler tillsammans med eleverna. Endast en tredjedel av eleverna i årskurs 9 i grundskolan uppger att de får vara med och bestämma vilka ordningsregler skolan ska ha. I årskurs 4–6 är den siffran ännu lägre. Detta kan leda till att ordningsreglerna inte bidrar till förbättrad trygghet och ökad studiero, eftersom elever som uppfattar reglerna som konstiga eller som inte har förstått syftet med dem i högre utsträckning kan komma att ifrågasätta och bryta mot dem. I vissa fall finns det också brister i hur ordningsregler tas fram och följs upp vilket kan påverka ordningsreglernas användbarhet som verktyg för att skapa trygghet och studiero negativt.

Mobiltelefoner kan störa undervisningen

En anledning till att det uppstår brister i studieron är att elever blir störda på olika sätt och därmed får svårt att koncentrera sig på undervisningen. Ofta handlar det om milda, men frekventa, störningar som otillåtet prat, sen ankomst eller att elever sitter överksam på lektionerna eller ägnar sig åt annat.

Mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning kan ibland påverka studieron negativt såväl för enskilda elever som för en hel grupp. När elever t.ex. inte kommer vidare i sitt skolarbete, eller måste invänta lärarens hjälp, uppstår en risk att de använder mobilen som distraktionsmedel och att de sedan kan få svårt att återgå till undervisningen. Sådan utrustning kan utöver användning som att skicka sms, spela spel eller göra inlägg på sociala medier, även störa undervisningen genom att de i vissa fall används till fusk eller till att förmedla information som kan vara kränkande för andra elever eller personal.

Att det i dag saknas en tydlig reglering kring mobiltelefoner i skolan kan leda till att värdefull undervisningstid går förlorad om lärare måste argumentera med elever om hur de använder sina mobiltelefoner.

Skolans personal saknar i vissa fall beredskap och mandat att agera i svåra situationer

I situationer när akuta situationer uppstår har lärare och rektorer befogenhet att använda vissa disciplinära åtgärder. De disciplinära åtgärder som finns reglerade i skollagen är utvisning ur klassrummet, kvarsittning, skriftlig varning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid annan

skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål. Syftet med de disciplinära åtgärderna är att säkra elevers trygghet och studiero (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och Trygghet, prop. 2009/10:165, s 324 ff.

Användningen av disciplinära åtgärder kan påverkas eller hindras av att skolan saknar rutiner för hur de kan användas eller att lärare inte har kunskaper om sina befogenheter. En stor andel lärare är osäkra på sina befogenheter och kan tveka att använda dem även om de känner till dem. Ett skäl till sådan tvekan är att de i vissa fall är rädda att bli anmälda till Skolinspektionen.

I vissa situationer kan de disciplinära åtgärder som finns dessutom vara svåra att tillämpa. Det kan t.ex. handla om att det i praktiken inte går att tillfälligt placera en elev vid en annan skolenhet om huvudmannen inte har andra skolenheter, eller att det upplevs som oklart om det i allvarliga situationer kan vara möjligt att använda t.ex. omplacering eller avstängning utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats.

Lagrådsremissen disposition

I denna lagrådsremiss lämnas, efter en inledande redovisning av nuvarande reglering (avsnitt 5), förslag som innebär tydligare krav på det förebyggande arbetet för trygghet och studiero (avsnitt 6). Därefter lämnas förslag om såväl tydligare krav på det systematiska kvalitetsarbetet som ändringar i regelverket som syftar till en effektivare tillsyn (avsnitt 7). Det föreslås vidare en bättre ordning för hantering av klagomål (avsnitt 8), en tydligare reglering om ordningsregler (avsnitt 9), en reglering av användningen av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning i skolan (avsnitt 10), förtydligande av personalens befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero (avsnitt 11) samt ändringar i regleringen som ska underlätta tillfälliga omplaceringar och avstängningar av elever (avsnitt 12).

5 Nuvarande reglering

5.1 Kort om skollagen

I skollagen regleras dels skolväsendet, dels viss annan verksamhet. I skolväsendet ingår skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. Fritidshem ingår i skolväsendet men är inte en skolform (1 kap. 1 § skollagen). Förskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning är frivilliga skolformer. De övriga skolformerna är obligatoriska.

Förskoleklassen var tidigare en frivillig skolform, men omfattas sedan höstterminen 2018 av skolplikt. Grundsärskolan, specialskolan och sameskolan kompletterar grundskolan. Grundsärskolan är en skolform som är anpassad för elever med utvecklingsstörning (11 kap. 2 § skollagen). I lagrådsremissen Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellek-

tuell funktionsnedsättning föreslås dock att skolformen i stället ska benämnas anpassad grundskola och att uttrycket utvecklingsstörning ska bytas ut mot intellektuell funktionsnedsättning. Specialskolan är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan och som har vissa i skollagen angivna funktionsnedsättningar (7 kap. 6 § och 12 kap. 2 § skollagen). Sameskolan ger en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan (13 kap. 2 § skollagen). Elever från sameskolan läser årskurs 7–9 i grundskolan.

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola. Övriga obligatoriska skolformer kan antingen ha en kommunal eller enskild huvudman. En enskild kan bara vara huvudman om denne efter ansökan har godkänts som sådan (2 kap. 5 § skollagen). Prövningen görs av Statens skolinspektion när det gäller förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Kommunen prövar ansökningar om godkännande av enskild som huvudman för förskola (2 kap. 7 § skollagen). En vårdnadshavare kan framföra önskemål om att barnet ska bli placerat i en viss kommunal eller en viss fristående skola.

Skollagen inleds med skolformsövergripande kapitel (1–7 kap.). Bestämmelserna tillämpningsområde framgår av respektive kapitel. Bestämmelserna i 6 kap. om åtgärder mot kränkande behandling, omfattar t.ex. även annan verksamhet som regleras i skollagen än skolväsendet. Därefter följer de s.k. skolformskapitlen som innehåller särskilda bestämmelser för respektive skolform (8–20 kap.). Bestämmelser om bl.a. tillsyn finns i 26 kap. och bestämmelser om överklagande finns i 28 kap.

5.2 Flera områden påverkar trygghet och studiero

För att upprätthålla studiero är det viktigt med hög kvalitet på undervisningen och att elever får stöd och särskilt stöd när de riskerar att inte uppnå målen för utbildningen. Ytterligare viktiga förutsättningar är bl.a. elevinflytande, välförankrade ordningsregler och god samverkan med vårdnadshavare. Ett väl fungerande förbyggande arbete och befogenhet att vid behov vidta disciplinära åtgärder är vidare en förutsättning för en hög grad av trygghet. Att eleverna känner sig trygga har avgörande betydelse för deras lärande och utveckling. De skolformsövergripande kapitlen i skollagen innehåller därför bestämmelser om bl.a. barns och elevers utveckling mot målen, stöd och särskilt stöd (3 kap.), bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete samt barns, elevers och vårdnadshavares inflytande och samråd (4 kap.) och bestämmelser om trygghet och studiero (5 kap.). Även bestämmelserna i 6 kap. skollagen om åtgärder mot kränkande behandling har stor betydelse för arbetet med framför allt tryggheten i skolan. När huvudmäns och skolors arbete brister inom området är vidare en väl fungerande tillsyn av stor betydelse. Som nämnts ovan finns bestämmelser om tillsyn i 26 kap. skollagen.

5.3 Skolans värdegrund

Skolans värdegrund regleras främst i två portalparagrafer i 1 kap. skollagen.

Enligt 1 kap. 4 § skollagen syftar utbildningen inom skolväsendet till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsställande individer och medborgare.

Bestämmelser om utformningen av utbildningen finns i 1 kap. 5 § skollagen. Där anges att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Utbildningen ska vidare vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Av 1 kap. 11 § skollagen framgår att det för varje skolform och för fritidshemmet ska gälla en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag. Den ska också ange mål och riktlinjer för utbildningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om läroplaner. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för en viss skolform eller för fritidshemmet meddela föreskrifter om utbildningens värdegrund och uppdrag samt om mål och riktlinjer för utbildningen på annat sätt än genom en läroplan.

5.4 Systematiskt kvalitetsarbete, klagomålshantering samt barns, elevers och vårdnadshavares inflytande

Det systematiska kvalitetsarbetet

De krav som ställs på det lokala 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. Motsvarande arbete ska även genomföras på förskole- och skolenhetsnivå. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska

ges möjlighet att delta i arbetet. Det är rektorn som ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs på detta sätt (4 kap. 3 och 4 §§ skollagen).

Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Arbetet ska dokumenteras (4 kap. 5 och 6 §§).

Klagomålshanteringen

Huvudmän inom skolväsendet ska vidare ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 7 och 8 §§).

Barns, elevers och vårdnadshavares inflytande samt samråd

Även bestämmelser om inflytande och samråd som avser barn, elever och vårdnadshavare finns i 4 kap. skollagen.

När det gäller barn och elever slås det fast att de ska ges inflytande över utbildningen samt att de ska stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Informationen och formerna för barnens och elevernas inflytande ska anpassas efter deras ålder och mognad. Eleverna ska alltid ha möjlighet att ta initiativ till frågor som ska behandlas inom ramen för deras inflytande över utbildningen. Elevernas och deras sammanslutningars arbete med inflytandefrågor ska även i övrigt stödjas och underlättas. I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser om elevskyddsombud (4 kap. 9 § skollagen).

Elevföreträdare och övriga elever ska ges tillfälle att under skoltid behandla frågor av gemensamt intresse. Av 6 kap. 18 § arbetsmiljölagen följer att en elev som har utsetts till elevskyddsombud ska få den ledighet från skolarbetet som behövs för uppdraget. Detsamma ska gälla en elev som har utsetts till elevrådsrepresentant eller som har annat uppdrag att företräda andra elever i frågor om utbildningen. Elevskyddsombud, elevrådsrepresentant och andra elevföreträdare ska erbjudas kompensation för den undervisning som de går miste om på grund av uppdraget (4 kap. 10 och 11 §§ skollagen).

Det finns även en skyldighet att erbjuda vårdnadshavare möjlighet till inflytande över utbildningen. Rektorn ansvarar för att det vid varje förskole- och skolenhet finns ett eller flera forum för samråd med barn, elever och vårdnadshavare. Där ska sådana frågor behandlas som är viktiga för enhetens verksamhet och som kan ha betydelse för barnen, eleverna och vårdnadshavarna. Inom ramen för ett eller flera sådana forum ska barnen, eleverna och vårdnadshavarna informeras om förslag till beslut i sådana frågor och ges tillfälle att komma med synpunkter innan beslut fattas. Rektorn ansvarar för att det finns forum och för att informations- och samrådsskyldigheten fullgörs. Den närmare utformningen av inflytandet ska anges inom ramen för den planering av utbildningen som görs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet och barnen, eleverna och föräldrarna ska informeras om vad som gäller i fråga om inflytande och samråd. De ska också informeras om huvuddragen i de bestämmelser som

gäller för utbildningen. Det är rektorn som ansvarar för att sådan information lämnas. (4 kap. 12–14 §§).

Kommuner och regioner får inrätta lokala styrelser inom den del av skolväsendet som kommunen eller regionen är huvudman för enligt bestämmelserna om självförvaltningsorgan i 8 kap. 4–8 §§ kommunallagen (2017:725) om inte annat följer av skollagen. Rektorn får uppdra åt den lokala styrelsen, i vilken bl.a. företrädare för barnens eller elevernas vårdnadshavare ska ingå, att besluta om vissa frågor som rör skolenhetens inre organisation och fördelning av resurser inom enheten (4 kap. 15–17 §§).

5.5 Trygghet och studiero

Bestämmelser om trygghet och studiero finns i 5 kap. skollagen. Om inte annat anges i respektive paragraf gäller bestämmelserna alla skolformer utom förskolan. Vissa bestämmelser gäller också för fritidshemmet (2 §).

Det övergripande kravet i regleringen är att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 §). Av förarbetena framgår att en trygg och stimulerande lärandemiljö är en av de viktigaste förutsättningarna för att barn och elever ska kunna inhämta och utveckla kunskaper och värden (prop. 2009/10:165 s. 319).

Det upplyses i 5 kap. 4 § skollagen dels om att det finns bestämmelser om kraven på en god arbetsmiljö i arbetsmiljölagen, dels att det finns bestämmelser som rör arbetsmiljön även i skollagen.

Det finns också flera skrivningar i läroplanerna för skolväsendet som berör området trygghet och studiero. Såväl lärarnas, elevernas och rektorernas ansvar för trygghet och studiero betonas i regleringen.

Det yttersta ansvaret för trygghet och studiero är huvudmannens då huvudmannen enligt skollagen ansvarar 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).

Ordningsregler

Skollagen ställer krav på att det ska finnas ordningsregler för varje skolenhet. Ordningsreglerna ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet. Det är rektorn som beslutar om ordningsregler. Kravet på ordningsregler omfattar alla skolformer förutom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen (5 kap. 2 och 5 §§ skollagen).

Syftet med ordningsregler är att skapa arbetsro och en lugn och trygg miljö i skolan. Enligt förarbetena är ordningsregler som tagits fram i samverkan med elever och hem och som är ett levande dokument en bra grund för en lugn och trygg studiemiljö, där det råder respekt för de gemensamma reglerna (Propositionen Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan, prop. 2006/07:69 s. 8 f.).

Disciplinära och andra särskilda åtgärder

Resten av 5 kap. skollagen består av bestämmelser om disciplinära och andra särskilda åtgärder (6–24 §§). Allmänna befogenheter för rektor och lärare regleras i 6 §. Enligt den paragrafen får rektorn, en lärare, eller en handledare vid fjärrundervisning 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. En sådan åtgärd får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Av förarbetena framgår att det inte är möjligt att ange alla åtgärder som kan vidtas med stöd av denna paragraf, men att det t.ex. kan handla om tillrättavisningar eller omflyttningar i klassrummet för att sära på elever. Bestämmelsen är därtill avsedd att reglera situationer som när en rektor eller en lärare behöver sära på två elever som bråkar eller förhindra elevens pågående skadegörelse (prop. 2009/10:165 s. 680).

Det finns också bestämmelser om åtgärder som har ansetts så ingripande för eleven att de bör regleras särskilt (prop. 2009/10:165 s. 681). Dessa är utvisning ur undervisningslokalen (7 §), kvarsittning (8 §), tillfällig omplacering (12 §), tillfällig placering vid en annan skolenhet (13 §), avstängning i vissa obligatoriska skolformer (14–16 §§), avstängning i de frivilliga skolformerna (17–21 §§) och omhändertagande av föremål (22 och 23 §§). En mer utförlig beskrivning av åtgärderna tillfällig omplacering, tillfällig placering vid en annan skolenhet och avstängning i vissa obligatoriska skolformer och i de frivilliga skolformerna finns i avsnitt 12. Skollagens femte kapitel innehåller också bestämmelser om utredning (9–11 §§) och dokumentation (24 §).

Särskilt om mobiltelefoner

Det finns i dag ingen uttrycklig reglering för användandet av mobiltelefoner i skolan. Det finns dock två bestämmelser som kan vara relevanta i sammanhanget, dels bestämmelsen om omhändertagande föremål (5 kap. 22 § skollagen), dels bestämmelsen om ordningsregler (5 kap. 5 § skollagen).

Rektor eller en lärare får omhänderta föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller utgör en fara för säkerheten i denna (5 kap. 22 §). I förarbetena anges att det inte är föremålet i sig utan sättet på vilket det används i skolan som utgör grunden för omhändertagandet. Mobiltelefoner (och annan elektronisk kommunikationsutrustning) anses vara ett sådant föremål som kan omhändertas om det stör. Syftet med bestämmelsen är att kunna säkerställa tryggheten och studieron. Bestämmelsen ska inte användas för att bestraffa eleven (propositionen Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan, prop. 2006/07:69 s. 10 f.). Bestämmelsen ger inte rätt till vidare ingrepp i den personliga integriteten såsom kroppsvisitation.

Som nämnts ovan ska det för varje skolenhet finnas ordningsregler som beslutas av rektorn. Ordningsreglerna, som ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet, kan t.ex. innebära att mobiltelefoner inte får användas i klassrum eller på skolan. Av förarbetena framgår att en ordning innebärande att eleverna i förebyggande syfte ges möjlighet att lämna ifrån sig t.ex. mobiltelefoner i samband med lektions-

passets början inte är att betrakta som ett omhändertagande från skolans sida, eftersom ett sådant överlämnande sker på frivillig grund (prop. 2006/07:69, s. 16). Om en elev vägrar att lämna in sin mobil i enlighet med en ordningsregel finns det inte någon möjlighet för lärare eller rektor att omhänderta mobilen.

Beslut om avstängning kan överklagas

Beslut om avstängning av en elev kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5, 6 och 9 §§ skollagen). Vid ett sådant överklagande gör domstolen en fullständig överprövning där både lagligheten samt skälighets- och lämplighetsbedömningar som har gjorts av kommunen, rektor eller enskild huvudman, kan bli föremål för prövning. Det innebär bl.a. att domstolen kan ompröva kommunens beslut och ersätta det med ett annat beslut.

5.6 Åtgärder mot kränkande behandling och diskriminering

Åtgärder mot kränkande behandling

Som nämnt i avsnitt 5.3 anges i 1 kap. 5 § skollagen att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Särskilda bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling finns i 6 kap. skollagen. Bestämmelserna tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt skollagen (6 kap. 1 §). Med kränkande behandling avses ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barn eller en elevs värdighet (6 kap. 3 §). Huvudmän inom skolväsendet har en skyldighet att vidta aktiva åtgärder mot sådan kränkande behandling (6 kap. 6–8 §§). I skollagen föreskrivs även ett förbud för huvudmannen och personalen att utsätta elever för kränkande behandling (6 kap. 9 §). Det finns vidare en anmälningsskyldighet för skolpersonalen och rektorn samt en utredningsskyldighet för huvudmannen (6 kap. 10 §). Ett barn eller en elev får inte utsättas för repressalier för att barnet eller eleven gjort en anmälan eller deltagit i en utredning (6 kap. 11 §). I 6 kap. 12 § regleras rätten till skadestånd för det fall huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter.

Skolinspektionen har tillsyn när det gäller de åtgärder mot kränkande behandling som regleras i 6 kap. skollagen (26 kap. 3 § skollagen). I en tvist om skadestånd får Skolinspektionen som part föra talan för ett barn eller en elev som medger det. För barn under 16 års ålder krävs vårdnadshavarens medgivande (6 kap. 15 § skollagen). Rättens avgörande i ett mål där Skolinspektionen för talan för ett barn eller en elev får överklagas av barnet eller eleven, om det får överklagas av myndigheten. När rättens avgörande i ett mål som avses i första stycket har vunnit laga kraft, får saken inte prövas på nytt på talan av vare sig barnet eller eleven eller Skolinspektionen (6 kap. 16 § skollagen).

Enligt förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion ska Barn- och elevombudet utföra de uppgifter som enligt 6 kap.

skollagen ska ombesörjas av myndigheten när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt (13 §). Barn- och elevombudet ska i detta arbete beakta myndighetens tillsyn enligt skollagen (14 §).

Åtgärder mot diskriminering

Av en inledande bestämmelse i skollagen framgår att alla – oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden – ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen (1 kap. 8 § skollagen). I samma bestämmelse hänvisas det vidare till diskrimineringslagen, där det finns bestämmelser som har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter inom utbildningsområdet oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

I 2 kap. diskrimineringslagen finns bestämmelser om förbud mot diskriminering och repressalier. Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen (utbildningsanordnare) får inte diskriminera något barn eller någon elev. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget (2 kap. 5 §). Förbudet hindrar inte tillämpning av bestämmelser som tar hänsyn till ålder i fråga om utbildning i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialsolan eller fritidshemmet, eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen, eller särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet (2 kap. 6 §). Om en utbildningsanordnare får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier i samband med verksamheten, är utbildningsanordnaren skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden (2 kap. 7 §).

En utbildningsanordnare ska inom ramen för sin verksamhet vidare bedriva ett arbete med aktiva åtgärder (3 kap. 16 §). Med aktiva åtgärder menas ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (3 kap. 1 §). Arbetet med aktiva åtgärder innebär att det ska bedrivas ett förebyggande och främjande arbete genom att 1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten, 2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder, 3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och 4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1–3 (3 kap. 2 §). Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande. Åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt (3 kap. 3 §). Vidare ska utbildningsanordnaren ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier. Utbildningsanordnaren ska också följa upp och utvärdera de riktlinjer och rutiner som finns enligt första stycket (3 kap. 18 §).

5.7 Barnkonventionen och skollagen

Sedan den 1 januari 2020 gäller Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, nedan benämnd barnkonventionen, som svensk lag (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Barn har enligt konventionen rätt till utbildning (artikel 28). I artikel 29 anges att barnets utbildning ska syfta till att bl.a. utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga samt förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle. Rätten till utbildning och övriga rättigheter i konventionen ska tolkas med vägledning av konventionens fyra grundprinciper, som kommer till uttryck i artiklarna 2, 3, 6 och 12. I artikel 2 uttrycks principen om icke-diskriminering, i artikel 3 principen om att barnets bästa i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barnet, i artikel 6 principen om barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling och i artikel 12 principen om barnets rätt att bilda egna åsikter och fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet.

I artikel 3.1 anges att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Principen avser såväl åtgärder som rör ett enskilt barn som åtgärder som rör grupper av barn. Principen är en materiell rättighet som kan åberopas i domstol och även en rättslig tolkningsprincip som innebär att den tolkning som tillgodoser barnets bästa mest verkningsfullt ska ha företräde. Principen är också ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser, som innebär att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen.

Barnkonventionen har beaktats vid utformningen av skollagen. Exempelvis anges i 1 kap. 10 § skollagen att i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under 18 år. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

5.8 Tillsyn

Den grundläggande regleringen av tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering på skolområdet finns i 26 kap. skollagen. Med tillsyn avses i lagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (2 §).

Skolinspektionen har tillsyn över bl.a. skolväsendet och en kommun har tillsyn över bl.a. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt (3–4 §§). Skolinspektionen ska också granska kvaliteten i sådan

utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun (19–23 §§).

Skolinspektionen och kommuner har enligt skollagen möjlighet att tillgripa vissa sanktioner. Sanktionsmöjligheterna kan beskrivas som en sanktionstrappa, där utgångspunkten är att mindre ingripande åtgärder ska prövas först. Ingripanden måste också alltid stödjas på proportionalitetsprincipen, dvs. ett ingripande får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning. Vid allvarliga och brådskande missförhållanden finns möjlighet att hoppa över steg i sanktionstrappan. När det gäller tillsynen finns det i 26 kap. 10 § bestämmelser om föreläggande, vilket kan sägas vara den primära sanktionen när brister upptäcks inom tillsynen. Skolinspektionen får förelägga en huvudman som enligt lagen står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om Skolinspektionen konstaterar att det finns mindre allvarliga brister kan myndigheten tilldela huvudmannen en anmärkning i stället för ett föreläggande (11 §). Det finns även en möjlighet för Skolinspektionen att avstå från att ingripa om överträdelsen är ringa, den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse eller det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande (12 §). Skolinspektionen kan också återkalla ett godkännande för en enskild huvudman om ett föreläggande enligt 10 § inte följts och missförhållandet är allvarligt eller om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande (13–16 §§). När det gäller verksamheter som bedrivs av en kommun eller en region kan Skolinspektionen besluta att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller regionen inte har följt ett föreläggande enligt 10 § och missförhållandet är allvarligt (17 §). Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 13 § eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse enligt 17 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får tillsynsmyndigheten förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare. Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutas, och får gälla i högst sex månader (18 §).

Ett föreläggande som meddelas med stöd av bestämmelserna i 26 kap. får förenas med vite. Skolinspektionen ska förena ett föreläggande som avses i 10 § vid vite om det avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövt (27 §).

I propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45) föreslås ändringar i skollagen som syftar till att göra tillsynen enligt lagen mer effektiv och möjligheterna till ingripande så lika som möjligt för kommunala och enskilda huvudmän. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

6 Det förebyggande arbetet för trygghet och studiero ska förstärkas

6.1 Det finns brister i det förebyggande arbetet – särskilt när det gäller studiero

Arbetet med studiero har alltför ofta en bristande systematik

Skolor lyckas överlag bättre med att säkerställa elevers trygghet än deras studiero. Då begreppen trygghet och studiero är relaterade till olika delar av skolans arbete bedömer Skolinspektionen att begreppen bör särskiljas i syfte att ge det förebyggande arbetet med trygghet och studiero en ökad tydlighet. Trygghet kopplas framför allt samman med arbetet mot kränkande behandling och arbetet med normer och värden, medan studiero är tydligt relaterat till undervisningens kvalitet, lärarens ledarskap och tillgång till stöd (Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019, Skolinspektionen 2020).

Arbetet med studiero begränsas av att begreppet inte är definierat

En förutsättning för att kunna arbeta systematiskt med studiero är att det är tydligt för elever, lärare, rektor och huvudman vad som avses med begreppet. Varken i skollagen, läroplaner eller i andra författningar finns en definition av studiero.

Det är vanligt att skolor eller huvudmän mäter elevers upplevelse av studiero genom enkäter där eleverna får ange i vilken utsträckning de upplever studiero. Det är dock svårt för skolan eller huvudmannen att vidta åtgärder utifrån ett sådant underlag om begreppet studiero inte är definierat. Avsaknaden av en tydlig definition begränsar därmed skolors möjlighet att arbeta systematiskt med studiero och i förlängningen även huvudmannens möjlighet att stödja skolorna.

Ett sätt att se på studiero är att fokusera på frånvaron av ordningsstörningar i undervisningen. En sådan snäv definition innebär att studiero kan anses råda om eleverna kommer i tid och sitter tysta på sina platser. Det kan medföra att arbetet för studiero begränsas till att framför allt mäta förekomsten av ordningsstörningar och åtgärda dessa. Även om det är viktigt att minimera ordningsstörningar visar en rapport från Skolinspektionen (Skolans arbete för att säkerställa studiero. Det räcker inte att det är lugnt, eleverna måste lära sig något också, Skolinspektionen 2016) att det är vanligare att elever sitter överksamma på lektionerna än att de aktivt stör andra. Att det finns elever som är överksamma innebär att möjligheten till ett effektivt lärande går förlorad, vilket har en negativ påverkan på elevernas möjligheter att utvecklas och nå målen för utbildningen. Problemet med att elever sitter överksamma på lektionerna kan fångas in om skolan använder en bredare definition av studiero som innefattar elevernas möjlighet att fokusera på det som är syftet med undervisningen.

Avsaknaden av en definition av begreppet studiero påverkar även andra aktörer i utbildningssystemet. Problematiken har bl.a. lyfts i en dom från Förvaltningsrätten i Stockholm den 1 september 2020 (mål nr 28848–19). I det fallet hade Skolinspektionen förelagt en huvudman vid vite att åtgärda brister i arbetet med studiero. Förvaltningsrätten konstaterar att den påtalade bristen från Skolinspektionen huvudsakligen utgör en ordagrann återgivning av 5 kap. 3 § skollagen. Enligt domstolen är denna bestämmelse dock inte utformad så att det inte kan anses råda något tvivel om vilka åtgärder som en skolhuvudman ska vidta eller underlåta för att följa föreläggandet och därmed undvika att vitet döms ut. Förvaltningsrätten påpekar att det i lagen inte finns någon definition av begreppet studiero och att det även saknas närmare bestämmelser om vad som mer konkret krävs av en huvudman i detta avseende. Förvaltningsrätten upphävde föreläggandet eftersom det enligt förvaltningsrättens bedömning inte uppfyllde kraven på precision och tydlighet. Att en alltför opreciserad reglering leder till att vite inte kan dömas ut framgår också av en dom från Högsta förvaltningsdomstolen gällande brister i det systematiska kvalitetsarbetet (HFD 2020 ref. 28), se vidare avsnitt 7. Domstolen, som avslag Skolinspektionens ansökan om att ett vite skulle dömas ut, lyfter bl.a. fram att det ställs långtgående krav på att det framgår av ett föreläggande vad som krävs av adressaten. I vilken utsträckning det är möjligt för en myndighet att formulera sådana konkreta åtgärder beror på hur den aktuella författningsregleringen är utformad. Domstolen konstaterade att myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister begränsas om lagstiftningen är allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas.

Det finns inte lika tydliga krav på ett förebyggande arbete för ökad studiero som för trygghet

Av förarbetena till skollagen framgår att det förebyggande arbetet är centralt för att skolmiljön ska präglas av trygghet och studiero (prop. 2009/10:165 s. 320). Begreppet förebyggande arbete finns dock inte med i de bestämmelser som berör trygghet och studiero i 5 kap. skollagen. Där emot finns begreppet bl.a. i 6 kap. 7 och 8 §§ skollagen om huvudmannens skyldighet att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Huvudmannens skyldighet att arbeta förebyggande är därmed tydligare reglerat för den del av skolans arbete som berör trygghet än för den del som berör studiero.

Det finns i dag brister i det förebyggande arbetet avseende både trygghet och studiero. Ett långsiktigt och förebyggande arbete med att skapa en god lärmiljö för eleverna är det viktigaste för att säkerställa både trygghet och studiero. Utan ett förebyggande arbete riskerar skolor att fastna i ett reaktivt och åtgärdande arbete där problemen ständigt återkommer. Lärarnas tid och kraft går då åt till att hantera ordningsstörningar i undervisningen, i stället för att skolan genom ett förebyggande arbete ger förutsättningar för alla elever att vara fokuserade på lärande.

Utöver de brister i det förebyggande arbetet som påtalas i den promemoria som ligger till grund för denna lagrådsremiss anges i Skolverkets PM Kartläggning av huvudmäns arbete med att motverka skolsegregation (2018) att en av bristerna i det förebyggande arbetet kan vara att det talas

för lite om trygghetsfrågan med koppling till skolsegregationen och dess utmaningar. Utredningen om en mer likvärdig skola presenterade i april 2020 betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28). Utifrån detta lämnas i lagrådsremissen En likvärdig skola för barns lika möjligheter förslag om dels att skolhuvudmän, både offentliga och enskilda, ska verka för en allsidig social sammansättning på sina skolenheter, dels om i skollagen reglerade urvalsgrunder för de fall antalet elever som söker till en viss skola överstiger antalet platser på skolan. Förslagen syftar till att öka likvärdigheten i skolan och minska skolsegregationen. Sammansättningen av elever utifrån socioekonomiska faktorer på olika skolenheter bör vara en av de faktorer som ingår i de analyser som på huvudmannanivå görs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet med trygghet och studiero.

6.2 Ansvar för det förebyggande arbetet när det gäller trygghet och studiero och terminologin ska förtydligas

Regeringens förslag: Det ska anges i skollagen att alla elever ska tillförsäkras en utbildning som präglas av trygghet och en undervisning som präglas av studiero. Med studiero ska avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen.

Huvudmannen ska säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete på skolenheten som syftar till att skapa trygghet och studiero.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag. I promemorian föreslås att regeringen ska bemyndigas att meddela *ytterligare* föreskrifter om det förebyggande arbetet.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Barnombudsmannen (BO), Myndigheten för delaktighet (MFD), Aneby, Boden, Gävle och Göteborgs kommuner, Academedia AB, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Sveriges Skolledarförbund, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd och Friends.*

Flera remissinstanser, t.ex. *Huddinge och Nacka kommuner, Högskolan i Gävle, Friskolornas riksförbund och Riksförbundet Attention* bedömer att det är viktigt att dela upp begreppen trygghet och studiero och att definiera begreppet studiero i skollagen. Huddinge och Nacka framför bl.a. att definieringen av studiero är av stor vikt för att utveckla uppföljningsarbetet. SPSM välkomnar också att begreppen trygghet och studiero delas upp, men framhåller att dess nära sammankoppling även fortsättningsvis bör betonas. Även *Göteborgs universitet* och *Hässleholms kommun* anser att förslaget om att dela upp begreppen och definiera studiero är bra, men

framför att studiero är en individuell företeelse och rättighet och att det inte går att definiera detta för en grupp.

Statens skolverk, som huvudsakligen är positivt till förslaget i övrigt, anser dock att det inte är helt oproblematiskt att särskilja begreppen åt på det sätt som föreslås. Detta eftersom begreppen är starkt sammanlänkade och ofta förutsätter varandra. Skolverket anser att det tydligt bör framgå att det är viktigt att utbildningen i sin helhet präglas av såväl trygghet som studiero och att bestämmelsen bör utformas så att möjlighet att ställa krav på studiero inte enbart gäller i undervisningen. Myndigheten anser också att det är viktigt att begreppen är uppföljningsbara vilket enligt myndigheten förutsätter en mer utvecklad definition än förslaget. *Stiftelsen Tryggare Sverige* ser en risk för att förslaget inte kommer att leda till en förändring och anser vidare att begreppet ”trygghet” har förväxlat med begreppet ”säkerhet” samt att lagtexten bör omformuleras.

Flera remissinstanser framhåller att det är positivt med ett förtydligt ansvar för huvudmannen avseende det förebyggande arbetet för trygghet och studiero. Till dessa hör *Skolverket* som instämmer i att huvudmannens ansvar för trygghet och studiero behöver konkretiseras och framhåller vikten av att det förebyggande arbetet utgör en del av skolans systematiska kvalitetsarbete. Målet är enligt myndigheten att genomföra förebyggande insatser med utgångspunkt i den egna verksamhetens identifierade styrkor och svagheter. *Academedias AB* framför bl.a. att en välfungerande skolmiljö är av stor betydelse för att åtgärder av mer ingripande karaktär ska kunna undvikas, bolaget anser därför att lagändringen har ett viktigt signalvärde.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget i sin helhet och framhåller särskilt att för att myndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn krävs att det föreslagna bemyndigandet används för att meddela tydliga föreskrifter kring det förebyggande arbetet. Även *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* är positiva och framför t.ex. att ytterligare föreskrifter skapar förutsättningar för såväl stöd till den enskilde huvudmannen, som likvärdighet mellan huvudmän. *Friends* anser att det är viktigt att Skolverket skyndsamt tar fram föreskrifter för huvudmän och skolor om arbetet mot kränkande behandling och diskriminering.

Läraryrket anser förvisso att de förslag som syftar till att stärka det förebyggande arbetet är särskilt viktiga eftersom ett framgångsrikt preventivt arbete kan förhindra att problem alls uppstår, men förbundet ser samtidigt en påtaglig risk att ett genomförande efterföljs av ökade dokumentationskrav och arbetsbelastning även hos de huvudmän som redan har ett välfungerande arbete. *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* avstyrker den del av förslaget som gäller bemyndigande om ytterligare föreskrifter och *Enköpings kommun* framför att kommunen inte önskar mer topstyrning på detaljnivå.

BO, och *Friskolornas riksförbund* framhåller betydelsen av stödmaterial eller kompetensutvecklingsinsatser, t.ex. med fokus på främjande och förebyggande arbete. *Academedias AB*, som befarar att förslaget inte kommer att leda till någon egentlig förändring, föreslår kompletterande kompetensutvecklingsinsatser i form av ett ”Värdegrundsluft”.

När det gäller vad som är betydelsefullt för ett väl fungerande förebyggande arbete framför *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Jämställdhetsmyndigheten*, och *Funktionsrätt Sverige* att det finns fler per-

spektiv och faktorer som bör lyftas fram på ett tydligare sätt. Exempel på detta är elevhälsans betydelse, jämställdhetsperspektiv och åtgärder mot trakasserier. Funktionsrätt Sverige, som avstyrker förslaget, anser att förslaget är otillräckligt och att det behöver tydliggöras att det förebyggande arbetet handlar om att skapa tillgängliga lärmiljöer för alla barn, vilket inkluderar fysisk, pedagogisk och social tillgänglighet.

Skälen för regeringens förslag

Begreppen trygghet och studiero bör särskiljas i skollagen

Av skollagen framgår att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 §). Det är vanligt att begreppen trygghet och studiero nämns tillsammans på detta sätt även i andra sammanhang. Till viss del finns en ömsesidig påverkan dem emellan, men trygghet och studiero är olika saker som berör och påverkas av olika delar av skolans arbete.

Regeringen anser, i likhet med vad som anges i promemorian, att studiero är nära sammankopplat med undervisningens kvalitet. För att undervisningen ska ge eleverna goda förutsättningar till lärande behöver den vara välplanerad och välstrukturerad så att det tydligt framgår för eleverna vad de ska göra och varför. För att eleverna ska hålla fokus på det som är syftet med undervisningen bör den vara differentierad och varierad. Det ska vidare finnas tillgång till stöd och stimulans. I arbetet för studiero är det även betydelsefullt att läraren har ett tydligt ledarskap och tar ansvar för ordningen i klassrummet. Lärare kan dock inte lämnas ensamma i detta. Om ansvaret i praktiken enbart ligger på de enskilda lärarna finns det risk för att studieron kommer att variera inom samma skola. Enligt 2 kap. 9 § skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ledas och samordnas av rektorn som särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas. Rektorn beslutar också om sin enhets inre organisation och ansvarar enligt 2 kap. 9 § för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 § skollagen). Som framgår av avsnitt 5 är dock det yttersta ansvaret för trygghet och studiero huvudmannens då huvudmannen enligt skollagen ansvarar 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). Det är således huvudmannen som måste se till att rektorn har de resurser som krävs för att trygghet och studiero ska kunna tillförsäkras alla elever i enlighet med 5 kap. 3 § skollagen. Det är också huvudmannen som har ansvaret för att se till att den personal som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för ges möjligheter till kompetensutveckling och som ska se till att all personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet (2 kap. 34 § skollagen). Ansvaret för att säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbetet bör därför ligga på huvudmannen.

Ett arbete för trygghet är närmare sammankopplat med hur skolan ser till att förebygga och motverka kränkningar och att det finns ett främjande arbete med normer och värden. Det är viktigt att arbetet med detta sker på ett skolövergripande sätt och att skolans personal har ett gemensamt

förhållningssätt. Som framgår av avsnitt 4 är det också viktigt att arbetet med detta inte bedrivs avskilt från undervisningen och utan tillräcklig koppling till elevers vardag. Det gäller således att se till att elever är trygga både i undervisningen och under övriga delar av skoldagen. Det finns gemensamma nämnare i arbetet för trygghet respektive studiero, vilket några remissinstanser också påpekar i sina remissvar. *Skolverket* ser det som problematiskt att dela upp begreppen då myndigheten anser att begreppen är tätt sammanlänkade och ofta förutsätter varandra. Regeringen instämmer i att begreppen hänger nära samman och vill framhålla att båda delarna främjas av att det t.ex. finns tillitsfulla relationer, samsyn bland personalen, ett systematiskt arbete och en hög delaktighet av eleverna. Trygghet och studiero är vidare sammankopplade på så vis att båda ger förutsättningar för lärande. Det innebär att om skolans trygghetsarbete brister kommer det leda till ett försämrat lärande för eleverna. Att eleverna är trygga är dock inte tillräckligt för att eleverna ska ha goda möjligheter till lärande. För att undervisningen ska präglas av ett effektivt lärande behöver eleverna även ha studiero. I likhet med bl.a. *SPSM*, *Skolinspektionen* och *SKR* anser regeringen därmed att det finns nackdelar med att behandla trygghet och studiero som en begreppsmässig helhet. Som beskrivits tidigare är det framför allt skolors arbete med studiero som behöver en bättre systematik. Att trygghet och studiero behandlas som en enhet kan vara ett hinder för detta. När trygghet och studiero benämns ihop kan det leda till att arbetet stannar vid trygghet och att det uppfattas som att studieron därmed är omhändertagen.

I den elevenkät som Skolinspektionen genomför årligen besvaras också frågor om upplevelsen av trygghet respektive studiero var för sig. Skolinspektionen har även genomfört särskilda kvalitetsgranskningar med bl.a. fokus på skolans arbete med studiero. Regeringen bedömer att en sådan hantering med specifikt fokus på studiero respektive trygghet ger värdefull information såväl på nationell nivå, som på huvudman- och skolenhetsnivå. Att skilja på begreppen kan därmed främja en fördjupad och mer precis nulägesbild och analys, där mer träffsäkra åtgärder inom t.ex. det förebyggande arbetet vidtas. Det kan även innebära att trygghet respektive studiero utgör egna områden i det systematiska kvalitetsarbetet där lika stor kraft läggs på att kartlägga nuläge, analysera orsaker och genomföra åtgärder såväl för trygghet som för studiero.

Många remissinstanser är också uttalat positiva till en uppdelning av begreppen, däribland *Bromölla*, *Enköping* och *Gävle kommuner*, *Fri-skolornas riksförbund* och *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB (IES)*, där IES framhåller att det är bra att förtydliga skillnader mellan trygghet och studiero för att på detta sätt konkretisera det förebyggande arbetet. *Huddinge kommun* är positiva till förslaget men anser att definitionen bör förtydligas ytterligare för att möjliggöra en stringent uppföljning. Regeringen anser dock att den föreslagna definitionen är tillräckligt tydlig och att kriterier för uppföljning av studieron snarare bör tas fram på lokal nivå. *Stiftelsen Tryggare Sverige* ser de förslag som redovisas som helt otillräckliga för att tillskapa en nyordning på detta viktiga område. Stiftelsen är också kritiska till formuleringen i lagförslaget om att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av ”trygghet”. Stiftelsen anser att begreppet trygghet är för vagt och föreslår en omformulering där trygghet ersätts av ”säker”. Regeringen delar inte

denna bedömning och kan konstatera att begreppet trygghet både är väl etablerat i sammanhanget och har en vidare betydelse än begreppet säkerhet. Arbetet med trygghet i skolan innefattar såväl att skapa en säker miljö som att förebygga och motverka kränkningar och arbeta främjande med normer och värden.

Regeringen föreslår mot bakgrund av ovanstående att bestämmelsen i 5 kap. 3 § skollagen ska ändras så att det framgår att alla elever ska tillförsäkras en utbildning som präglas av trygghet och en undervisning som präglas av studiero. I skollagen avses med undervisning sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. Utbildning avser den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål (1 kap. 3 § skollagen). Begreppet trygghet ska därmed knytas ihop med begreppet utbildning för att tydliggöra att elever ska vara trygga i alla delar som hör till utbildningen, medan studiero knytas ihop med undervisning för att förtydliga att det är i den delen av utbildningen som handlar om undervisning som studiero ska uppnås.

Begreppet studiero bör definieras i skollagen

Som tidigare nämnts är det vanligare att skolor arbetar mer systematiskt med frågor som rör trygghet än med studiero. Av promemorian framgår att arbetet för att förbättra upplevelsen av trygghet sker t.ex. genom ett aktivt främjande och förebyggande arbete som syftar till att öka respekten för olikheter, förbättra den ömsesidiga respekten mellan elever och lärare och motverka kränkande behandling. En annan viktig faktor är att säkerställa att vuxna agerar om en elev upplever sig utsatt. Som framgår av avsnitt 4 förekommer det att elever uppfattar att vissa lärare låtsas att de inte hör eller vänder bort blicken när det sker en kränkning. Sådant får inte hända. Skolinspektionen bedömer, trots detta, att skolor överlag har kommit längre i arbetet med trygghet än med studiero.

Regeringen delar den bild som framkommer i promemorian om att arbetet med studiero behöver bli mer systematiskt och att det då behövs en mer gemensam förståelse för vad begreppet studiero innebär.

I promemorian framgår att studiero i nuläget antingen kan uppfattas som likställt med frånvaro av ordningsstörningar eller som att studiero innebär att eleverna har goda möjligheter att fokusera på det som är syftet med undervisningen. I det kan förekomsten av ordningsstörningar vara en del, men det öppnar även upp för att andra aspekter som påverkar elevernas lärande ingår.

I likhet med promemorian vill regeringen framhålla att frånvaron av ordningsstörningar är en viktig aspekt av studiero. Det behövs bl.a. väl förankrade ordningsregler på skolan och ett gemensamt arbetssätt hos personalen för att upprätthålla dessa. Elevers möjlighet till studiero påverkas dock av flera processer på skolan, och är tätt förknippat med faktorer som undervisningens kvalitet, lärarens ledarskap och skolans arbete med stöd. Dessa aspekter riskerar att inte fångas upp om skolan eller huvudmannen använder en snäv definition av studiero. En bredare definition av studiero kan bidra till att skolan arbetar med ett mer omfattande spektrum av åtgärder som utgår från att ge eleverna bästa möjliga förutsättningar till ett effektivt lärande. Det kan t.ex. leda till att skolan arbetar

mer aktivt och långsiktigt med att identifiera elevernas behov och möta dessa med anpassningar, utmaningar eller stöd i stället för att riskera att hamna i ett åtgärdade och kortsiktigt arbete med disciplinära åtgärder. Ett arbetssätt som utgår från elevernas behov minskar sannolikt även förekomsten av ordningsstörningar då elever som är fokuserade på lärande tenderar att i mindre utsträckning störa andra. Hur huvudmän och skolor definierar studiero kan därmed påverka hur det systematiska kvalitetsarbetet inom området bedrivs, t.ex. vilket underlag som samlas in samt vilka analyser och åtgärder som genomförs. Den bredare definitionen av studiero har också stöd i Skolforskningsinstitutets metaöversikt *Främja studiero i klassrummet – Lärares ledarskap* (2021) där det konstateras att studiero sammanfattningsvis innebär att det finns goda förutsättningar för elevers utveckling och lärande. Institutet framhåller att ett effektivt ledarskap i klassrummet kan bidra till att skapa en utvecklande klassrumsmiljö som främjar lärande, vilket är en komplex uppgift samt att målet med studiero är att ett lärande ska ske och det handlar alltså inte om att uppnå tystnad i klassrummet. Det kan vara tyst utan att det sker ett lärande på samma sätt som det kan ske ett lärande när det utåt sett kan se oroligt ut.

Avsaknaden av en definition av studiero, tillsammans med närmare regler om vad som mer konkret krävs av en huvudman i detta avseende, har även visat sig kunna utgöra en begränsning av Skolinspektionens möjligheter att agera mot de huvudmän som uppvisar brister i att ge eleverna en utbildning som präglas av trygghet och studiero (Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 28848–19). När en tillsynsmyndighet inte kan ställa krav på åtgärder kopplat till brister i studieron riskerar elevernas rätt till en god utbildning i stor utsträckning att påverkas negativt.

För att stärka arbetet med studiero anser regeringen i likhet med promemorian att det bör vara tydligt för alla aktörer i skolsystemet vad studiero betyder. För att skolor och huvudmän ska kunna vidta träffsäkra åtgärder som ökar elevers studiero behöver de kunna utgå från en definition som kan fånga in en tillräcklig grad av komplexitet och som ger vägledning om vilken typ av underlag som behöver samlas in. Detta för att de bakomliggande orsakerna till bristande studiero ska kunna identifieras och åtgärdas. Det är också viktigt ur ett tillsynsperspektiv att det är tydligt vad som avses med studiero.

Hur ska definitionen av studiero formuleras?

När det gäller frågan hur en definition av studiero ska formuleras finns det enligt regeringen starka skäl för den i promemorian föreslagna definitionen av studiero, dvs. ”Med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen”. Definitionen omfattar att undervisningen ska vara fri från ordningsstörningar. Att elever har goda förutsättningar för lärande innebär att de möter en lärmiljö som när så behövs är tyst och lugn. Men tysta klassrum är inte ett mål i sig och behovet av detta beror på vilken undervisning som bedrivs. Även om det t.ex. behövs en hög grad av tystnad för att eleverna ska kunna koncentrera sig vid läsning, så förutsätter arbetssätt där eleverna diskuterar frågor och arbetar i grupp en acceptans för en något högre ljudnivå. Vidare bör inte en undervisning där eleverna är tysta men överksamma anses vara en

undervisning där det råder studiero. Skolans arbete för studiero ska inkludera att se till att eleverna möter en välplanerad och strukturerad undervisning som ger dem stöd, stimulans och utmaningar. En definition av studiero ska såldes omfatta samtliga dessa aspekter.

De flesta remissinstanser som har kommenterat förslaget stödjer definitionen. Exempelvis anför *Umeå kommun* att den föreslagna definitionen fångar in den komplexitet som åsyftas.

Hässleholms kommun och *Göteborgs universitet* delar bilden av att en definition är efterfrågad men anser att upplevelsen av studiero är individuell. Hässleholms kommun föreslår därför att definitionen av studiero i stället ska lyda ”Med studiero ska avses att det finns goda förutsättningar för varje enskild elev att koncentrera sig på undervisningen”. Göteborgs universitet framhåller att det är viktigt att beakta att studiero är individuellt och att elevernas upplevelse av studiero varierar. Universitetet anser även att det är olyckligt att blanda in elevers motivation i tolkningen av begreppet då studiero är något som förväntas skapas i klassrumsmiljön, men motivation är något som kommer från eleven. Universitetet påpekar också att lärare hela tiden jobbar med att stärka elevers motivation genom planering av undervisning likväl som under själva undervisningen. *Katrineholms kommun* anser att det bör framgå att t.ex. lärares ledarskap påverkar studieron så att inte allt ansvar läggs på enskilda eller grupper av elever.

Regeringen delar visserligen bedömningen att studiero är kopplat till varje elevs situation, men konstaterar samtidigt att undervisningen i de flesta fall bedrivs för grupper av elever och att lärarens ledarskap påverkar studieron såväl på individ- som på gruppnivå, vilket promemorians förslag syftar till att synliggöra. Regeringen bedömer därmed att den föreslagna bestämmelsen är tillräckligt tydlig.

Skolverket anser att det är problematiskt att knyta definitionen av studiero till undervisningen och anför att det är viktigt att även delar av utbildningen utanför undervisningen är lugn och inte bara trygg. Exempelvis anser myndigheten att det bör finnas studiero även i bibliotek, grupprum och andra elevutrymmen även när undervisning inte pågår. Enligt Skolverket bör därför den föreslagna bestämmelsen utformas så att möjlighet att ställa krav på studiero inte enbart gäller i undervisningen. Regeringen instämmer i att miljön i skolan även utanför undervisningen, utöver att vara trygg, i många fall bör vara lugn. Miljön i samtliga lokaler i skolan bör vara anpassad till den verksamhet som pågår. Regeringen anser dock att det är rimligt att begreppet studiero kopplas till undervisningen, dvs. sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden (1 kap. 3 § skollagen). Genom att knyta definitionen av begreppet studiero till undervisningen underlättas uppföljning och utveckling av centrala kvalitetsaspekter för undervisningen, i enlighet med vad som tidigare beskrivits. Att i stället exempelvis knyta begreppet studiero till hela utbildningen, dvs. den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål, riskerar leda till för långtgående krav på delar av verksamheten där eleverna inte behöver koncentrera sig på inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, t.ex. under raster. Regeringen vill dock framhålla att detta inte på något sätt förhindrar att skolor bedriver ett aktivt arbete för att det ska råda lugn i skolans lokaler

även i de fall som undervisning inte pågår. Ett sådant arbete kan t.ex. bedrivas inom ramen för arbetet med skolans ordningsregler.

Regeringen föreslår därför att det i skollagen införs en bestämmelse som innebär att alla elever ska tillförsäkras en utbildning som präglas av trygghet och en undervisning som präglas av studiero och att det med studiero ska avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen.

Det behövs ett förtydligande i skollagen av huvudmannens ansvar för det förebyggande arbetet för både trygghet och studiero

Det framhålls i förarbetena till dagens bestämmelser att det förebyggande arbetet är centralt för att utbildningen ska präglas av trygghet och studiero (prop. 2009/10:165 s. 320). Regeringen delar i likhet med bl.a. *SPSM, BO, Göteborgs kommun* och *Göteborgsregionen* denna uppfattning. Även om det finns en bred samsyn om det förebyggande arbetets betydelse, framgår det inte av skollagen vad ett förebyggande arbete för trygghet och studiero innebär och vilket ansvar som huvudmannen har för att skolor ska arbeta förebyggande.

Regeringen anser, i likhet med promemorian, att ett förebyggande arbete för studiero innebär att skolan arbetar proaktivt med att ge eleverna goda förutsättningar till lärande genom att identifiera och undanröja hinder för lärande så att eleverna ska kunna ägna sig åt och koncentrera sig på undervisningen. Det kan bl.a. innebära att skolan förebygger ordningsstörningar genom väl förankrade ordningsregler och ett gemensamt förhållningssätt bland personalen och utveckling av det pedagogiska ledarskapet i klassrummet. Men det kan även innebära ett fokus på att erbjuda en varierad undervisning av hög kvalitet och de extra anpassningar, särskilda stöd och utmaningar som eleverna behöver.

På motsvarande sätt innebär ett förebyggande arbete för trygghet att skolan identifierar och undanröjer hinder i syfte att se till att eleverna är trygga under hela sin skoldag och därigenom har goda möjligheter till utveckling och lärande. Betydelsefulla delar i det förebyggande arbetet är hur skolan arbetar med normer och värden, inklusive jämställdhet, bl.a. genom att främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Utifrån en uppföljning och analys av vilka behov som finns i verksamheten kan både mer generella och särskilt riktade åtgärder behöva vidtas.

Det förebyggande arbetet behöver således, som framhålls av *DO* och *Funktionsrätt Sverige*, omfatta en rad olika faktorer och perspektiv som kan ha påverkan på det förebyggande och främjande arbetet för att skapa trygghet och studiero. Regeringen bedömer däremot inte att dessa perspektiv och faktorer bör regleras i skollagen, utan att de kan framgå av föreskrifter på lägre nivå.

Brottsförebyggande rådet (Brå) framhåller att begreppet trygghet är komplext och ofta kopplat till en hel livssituation, med boende, ekonomi och hälsa som betydelsebärande parametrar. Myndigheten framhåller också att föräldrars trygghet och socioekonomiska förutsättningar inte sällan återspeglas hos barnen och deras skolupplevelse och skolprestation. Vidare framhåller myndigheten att flickor oftare upplever otrygghet och oro för brott än pojkar och att detta bör framhållas eftersom det påverkar

vilka insatser ska genomföras. Brå bedömer att detta inte framgår tillräckligt tydligt i promemorian och framhåller att denna skillnad påverkar vilka insatser ska genomföras. Regeringen delar Brå:s uppfattning. Som nämnts i avsnitt 6.1 anges i Skolverkets PM Kartläggning av huvudmäns arbete med att motverka skolegregation (2018) att en av bristerna i det förebyggande arbetet kan vara att det talas för lite om trygghetsfrågan med koppling till skolegregationen och dess utmaningar. I lagrådsremissen En likvärdig skola för barns lika möjligheter lämnas förslag om dels att skolhuvudmän, både offentliga och enskilda, ska verka för en allsidig social sammansättning på sina skolenheter, dels om i skollagen reglerade urvalsgrunder för de fall antalet elever som söker till en viss skola överstiger antalet platser på skolan. Sammansättningen av elever på olika skolenheter bör således vara en av de faktorer som ingår i de analyser som på huvudmannanivå görs inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet med trygghet och studiero. När det gäller Brå:s uppfattning att flickor oftare än pojkar upplever otrygghet och oro för brott vill regeringen lägga till att det i promemorian framgår att sexuella trakasserier är förhållandevis vanligt bland äldre elever och att flickor samt personer som tillhör sexuella minoriteter och personer med funktionsnedsättningar är särskilt utsatta. Regeringen konstaterar att det förebyggande arbetet behöver inriktas mot bl.a. sådana problem, t.ex. genom att synliggöra bakomliggande normer och förhållningssätt och konsekvent markera mot beteenden som inte är acceptabla. Det är viktigt att all personal har ett gemensamt förhållningssätt som ger eleverna förutsägbarhet i deras vardag samt att eleverna kan lita på att alla vuxna i skolan agerar vid olika former av kränkningar.

I sammanhanget bör det även framhållas att regeringen den 4 februari 2021 beslutade om förstärkta skrivningar i läroplanerna om jämställdhet och kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer. Skolan har en viktig roll i att bidra till att skapa en samtyckeskultur, där sex bygger på ömsesidig frivillighet och sexuella trakasserier inte normaliseras. Därför har det i läroplanerna förtydligas t.ex. att skolan ska bidra till att eleverna utvecklar förståelse för egna och andras rättigheter och förmedla betydelsen av att sexualitet och relationer präglas av samtycke. Alla som arbetar i skolan ska vidare utgå från ett normmedvetet förhållningssätt och eleverna i grundskolan ska få kännedom om hur de kan få hjälp om de känner sig otrygga i eller utanför skolan. Förändringarna innebär även nya skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck. Skolverket fick samtidigt i regleringsbrevet för 2021 ett uppdrag om att stärka det systematiska arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ändringarna i läroplanerna ska tillämpas från och med höstterminen 2022 och Skolverket kommer att stödja lärare och rektorer i arbetet med att anpassa utbildningen bl.a. genom information och stöd på webben och uppdaterade webbutbildningar. De förstärkta skrivningarna i läroplanerna omfattar hela utbildningen och utgör därmed en utgångspunkt för såväl det förebyggande arbetet med trygghet och studiero som den konkreta undervisningen i ämnen.

I läroplanernas avsnitt om rektorns ansvar framgår att rektorn har ett särskilt ansvar för att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Som nämnts tidigare har dock huvudmannen enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvar för att se till att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen samt andra föreskrifter och

bestämmelser. Det innebär att även om rektorn har i uppdrag att säkerställa en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero så har huvudmannen det yttersta ansvaret för att rektorn genomför sitt uppdrag samt för att se till att rektorn har de förutsättningar som behövs för att rektorn ska kunna genomföra sitt uppdrag.

I arbetet med att motverka kränkande behandling har det i 6 kap. skollagen tydliggjorts att huvudmannen har skyldighet att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Arbetet mot kränkande behandling är grundläggande i skolors arbete för trygghet. Att huvudmannen i skollagen har ett utpekat ansvar för det förebyggande arbetet mot kränkande behandling kan vara en orsak till att skolors arbete med trygghet präglas av en högre grad av systematik jämfört med arbetet med studiero. I sådana fall skulle ett utpekat ansvar för huvudmannen inom det förebyggande arbetet för ökad studiero kunna bidra till att stärka detta arbete. Som nämnts tidigare finns det ett behov av att särskilja begreppen trygghet och studiero i syfte att belysa dess olikheter och att olika åtgärder kan behöva vidtas inom det systematiska kvalitetsarbetet när det gäller trygghet respektive studiero. Samtidigt finns betydande beröringspunkter mellan områdena och regeringen anser därför att det är rimligt att ett utpekat ansvar för huvudmannen att vidta förebyggande åtgärder bör omfatta hela området trygghet och studiero.

De flesta remissinstanserna instämmer i att ansvaret för det förebyggande arbetet kring trygghet och studiero bör förtydligas. Till dessa hör *Friends* som är mycket positiva till förslaget. Även *Academedialog AB* tillstyrker förslaget och framhåller att en välfungerande skolmiljö är av stor betydelse för att åtgärder av mer ingripande karaktär ska kunna undvikas och att lagändringen därför har ett viktigt signalvärde. Samtidigt framför bolaget att lagändringen inte kommer att ändra något i sak. Regeringen instämmer i att huvudmannen redan har ansvar för det förebyggande arbetet men bedömer att förtydligade skrivningarna synliggör detta ansvar och kan underlätta såväl huvudmannens egen uppföljning som Skolinspektionens tillsyn inom området. *Föräldraalliansen Sverige* anser att det förebyggande arbetet är viktigt men att det sällan prioriteras på grund av resursbrister. Regeringen bedömer dock att de föreslagna förändringarna bör innebära att det förebyggande arbetet stärks och får en mer central ställning i det systematiska kvalitetsarbetet. Som tidigare framgått innefattar huvudmannens ansvar att skapa förutsättningar för rektorn att tillförsäkra alla elever en utbildning som präglas av trygghet och en undervisning som präglas av studiero. Faktorer som kan påverka dessa förutsättningar är bl.a. huvudmannens fördelning av resurser och satsningar på kompetensutveckling. Även skolegregationen och dess konsekvenser för elevsammansättningen utgör faktorer som kan påverka förutsättningarna för arbetet och därmed vara föremål för insatser från huvudmannens sida.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att det ska tydliggöras i skollagen att huvudmännen ska säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete på skolenheten som syftar till att skapa trygghet och studiero.

Det behövs ett bemyndigande att meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet för att åstadkomma en effektiv tillsyn

När det gäller frågan hur det förebyggande arbetet närmare ska gå till har det i promemorian föreslagits att det ska införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om det förebyggande arbetet. *Skolinspektionen* framhåller särskilt att för att myndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn krävs att det föreslagna bemyndigandet används för att meddela tydliga föreskrifter kring det förebyggande arbetet. Även *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* är positiva och framför t.ex. att ytterligare föreskrifter skapar förutsättningar för såväl stöd till den enskilde huvudmannen, som likvärdighet mellan huvudmän. *Friends* anser att det är viktigt att Skolverket skyndsamt tar fram föreskrifter för huvudmän och skolor om arbetet mot kränkande behandling och diskriminering. Det finns dock även de som är kritiska mot förslaget. Exempelvis avstyrker *Fri-skolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* detta förslag och *Enköpings kommun* framför att kommunen inte önskar mer toppstyrning på detaljnivå. Det finns också remissinstanser som lyfter fram behovet av stödinsatser. Till dessa hör *BO* som bl.a. framhåller att det behövs stöd i att kunna göra väl avvägda bedömningar av vilka främjande och förebyggande insatser som är effektiva, när de ska sättas in, på vilket sätt, för vilka och i vilken kontext. Myndigheten bedömer att detta behov även gäller för skolhuvudmännens uppföljning och utvärdering av de genomförda insatserna. *Academedi AB* efterfrågar generellt mer fokus på kompetensutvecklingsinsatser och konkret hjälp i att omvandla det skrivna till praktik, vilket skulle kunna ske genom ett ”värdegrundsluft”.

Regeringen kan i likhet med promemorian konstatera att Skolverket redan i dag tillhandahåller mycket stöd inom området samt att detta skulle kunna utvecklas ytterligare. Regeringen anser dock att det inte räcker med stödinsatser. Regeringen bedömer att det står klart av den rättspraxis som har utvecklats (se avsnitt 6.1 och 7.1) att det krävs en preciserad reglering för att Skolinspektionen ska kunna utfärda vitesförelägganden. Utöver att huvudmännens behov av stöd bör tillgodoses bedömer regeringen att en effektiv tillsyn är nödvändig för att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen) och för att trygghet och studiero ska säkerställas för alla elever (5 kap. 3 § skollagen). Regeringen föreslår därför att det i skollagen ska införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet med trygghet och studiero. Regeringen delar vidare *Skolinspektionens* uppfattning att det för att myndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn krävs att det föreslagna bemyndigandet används för att meddela tydliga föreskrifter kring det förebyggande arbetet. För det arbetet kan såväl det stödmaterial som redan har tagits fram av Skolverket som Skolforskningsinstitutets metaöversikt *Främja studiero i klassrummet – lärares ledarskap (2021)* utgöra ett underlag. Regeringen bedömer, i linje med vad som anförs av *Alingsås kommun*, att sådana föreskrifter i sig kan utgöra ett stöd för huvudmännen.

Genom detta förslag blir det tydligt att huvudmannen ska säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete på skolenheten som syftar till att skapa

trygghet och studiero. Det kommer inom ramen för de föreskrifter som meddelas att vara upp till varje huvudman att utifrån de behov och förutsättningar som råder inom huvudmannens verksamhet besluta om den närmare utformningen av detta arbete. Huvudmannens ställningstagande bör bl.a. baseras på en analys av vilka behov och förutsättningar som finns på den aktuella skolenheten och vilka åtgärder som därmed bedöms vara effektiva. Detta bör hanteras inom det systematiska kvalitetsarbetet, vilket behandlas i avsnitt 7.

Läraryrket anser att förslag som syftar till att stärka det förebyggande arbetet är särskilt viktiga eftersom ett framgångsrikt preventivt arbete kan förhindra att problem alls uppstår. Förbundet framför dock även att det finns en påtaglig risk att förslaget leder till ökade dokumentationskrav och därmed dokumentation även hos de huvudmän som har ett väl fungerande kvalitetsarbete. Effekten blir enligt förbundet då en opåkallad ökad arbetsbelastning. Regeringen vill här framhålla att ett förebyggande arbete redan enligt dagens bestämmelser ska bedrivas inom området och att det redan i dag finns ett dokumentationskrav (4 kap. 6 § skollagen, se avsnitt 5.3). Regeringen anser dock att det är viktigt att det i arbetet med föreskrifter inom området tas hänsyn till att de inte utformas på ett sätt som skapar krav på onödigt dokumentation. Det bör dock i detta sammanhang noteras att en hantering av olika situationer som uppstår med enskilda elever som är relaterade till trygghet och studiero kan innebära ett förhållandevis omfattande arbete som även involverar dokumentation. Ett mer effektivt förebyggande arbete kan därmed minska behovet av t.ex. dokumentation när åtgärder behöver vidtas reaktivt.

7 Det systematiskt kvalitetsarbete ska förbättras och en effektiv tillsyn säkerställas

7.1 Det finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet

Det systematiska kvalitetsarbetet är avgörande för hög kvalitet

Ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete är avgörande för en hög kvalitet och likvärdighet i utbildningsväsendet. Om det systematiska kvalitetsarbetet inte fungerar finns det risk för att brister i utbildningen fortskrider utan att relevanta åtgärder vidtas. Ett systematiskt kvalitetsarbete kan även fånga upp styrkor i verksamheten så att dessa kan byggas vidare på. Kapacitet och kompetens att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete är därmed grundläggande för att kunna stärka utbildningens kvalitet.

En utbildning av god kvalitet är nära sammankopplat med såväl elevernas kunskapsutveckling som upplevelse av både trygghet och studiero. Genom ett väl fungerande kvalitetsarbete tydliggörs för alla aktörer inom

skolan vilka åtgärder som är mest väsentliga för att långsiktigt höja kvaliteten i utbildningen. I detta arbete är det centralt att analysera de bakomliggande orsakerna till verksamheternas resultat. Därigenom kan relevanta åtgärder identifieras och genomföras för att utveckla utbildningen mot högre måluppfyllelse. Ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete är därmed avgörande för ett långsiktigt och strategiskt arbete för trygghet och studiero.

Med anledning av det systematiska kvalitetsarbetets stora betydelse för utbildningens kvalitet är det även väsentligt att Statens skolinspektion kan bedriva tillsyn och besluta om sanktioner när det finns brister inom området.

Huvudmän och rektorer brister i det systematiska kvalitetsarbetet, framför allt i analysen

Skollagens bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet innehåller inget uttryckligt krav på genomförande av analyser. Av förarbeten framgår dock att "arbetet med att utveckla verksamheten är en process där en analys och värdering bl.a. av skolans resultat och redan vidtagna åtgärder måste ligga till grund för beslut om åtgärder för förbättring" (prop. 2009/10:165 s. 304).

Skolinspektionen konstaterar i sin årsrapport för 2019 att i de skolor där myndigheten gjort skarpa ingripanden är en svag eller otillräcklig styrning utmärkande. Vidare är en av de vanligaste bristerna som framkommer i myndighetens tillsyn att det systematiska kvalitetsarbetet är otillräckligt. Det handlar om att det inte finns en tillräcklig uppföljning av skolornas resultat och situation, och ofta saknas tillräckliga analyser. Även i de fall en analys görs så kan den vara för ytlig, t.ex. genom att stanna vid att jämföra kunskapsresultat eller upplevelser av trygghet eller av studiero mellan flickor och pojkar, mellan årskurser och över tid, men att det inte görs någon ansats att ta reda på de bakomliggande orsakerna till att dessa skillnader finns. Det medför att det inte finns ett tillräckligt underlag för att bedöma vad som är orsaker till bristande studiero eller trygghet bland eleverna. Huvudmän och rektorer saknar därmed också förutsättningar för att genomföra träffsäkra insatser som kan åtgärda bristerna, vilket leder till att dessa fortskrider.

Att det finns brister i analysen i det systematiska kvalitetsarbetet kan ha flera olika orsaker. En orsak kan vara att huvudmannen och rektorn inte har säkerställt att ett tillräckligt underlag samlas in, en annan orsak kan vara att kompetensen att göra analyser brister. Det kan också vara så att det inte är tillräckligt tydligt för alla huvudmän och rektorer vilka krav som finns kring att analysera verksamhetens resultat.

Tydliga krav är avgörande för en fungerande tillsyn

Av skollagen framgår att det både på huvudmannanivå och enhetsnivå ska bedrivas ett systematiskt kvalitetsarbete (4 kap. 3 och 4 §§ skollagen). I förarbetena till bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete anges att värdegrundsfrågor, resultat och måluppfyllelse bör ingå i kvalitetsarbetet (se prop. 2009/10:165 s. 303 och 305). Däremot saknas mer specifika bestämmelser i författningarna om hur detta arbete ska bedrivas och vad som mer konkret krävs i det avseendet. Statens skolverk har förvisso

allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete (Skolverket, 2012), men det finns inte föreskrifter på myndighetsnivå som reglerar skarpa krav inom detta område.

Av förarbeten till dagens reglering framgår att nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att målen nås samt att ett systematiskt kvalitetsarbete utvecklas på lokal nivå (prop. 2009/10:165 s. 303). Det har tidigare funnits en mer detaljerad reglering av det systematiska kvalitetsarbetet i skollagen i form av kravet på kommunal skolplan och kvalitetsredovisning. Dessa krav avskaffades 2011 (prop. 2009/10:165 s. 304). I stället framgår att huvudmannen ska planera, följa upp och utveckla sin verksamhet på det sätt huvudmannen finner lämpligast. Det beskrivs vidare att skärpta krav på tättare och mer systematiska utvärderingar av skolans kvalitet, bl.a. genom utökad inspektion och fler nationella prov, innebär att det inte längre fanns samma behov av en detaljerad reglering av hur kvalitetsarbetet ska bedrivas lokalt (prop. 2009/10:165 s. 303).

Att en detaljerad reglering inte ansetts behövas mot bakgrund av de skärpta kraven genom utökad inspektion har dock visat sig problematiskt. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i ett avgörande som gällde vitesföreläggande om att åtgärda brister i en skolhuvudmans systematiska kvalitetsarbete, där HFD avslog Skolinspektionens ansökan om utdömande av vite, uttalat att det ställs långtgående krav på att det av ett föreläggande ska framgå vad som krävs av adressaten (HFD 2020 ref. 28). I vilken utsträckning det är möjligt för en myndighet att formulera sådana konkreta åtgärder beror enligt domstolen på hur den aktuella regleringen är utformad. Domstolen konstaterar att lagstiftningen inom detta område är allmänt hållen och lyfter att det saknas ett bemyndigande för Statens skolverk att komplettera lagstiftningen med föreskrifter som närmare skulle kunna reglera hur ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivas. Är lagstiftningen allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister.

Med anledning av detta avgörande har Statens skolinspektion inkommit med en framställan till regeringen. I denna görs bedömningen att HFD:s dom avsevärt försvårar myndighetens möjligheter att förena förelägganden avseende systematiskt kvalitetsarbete med vite. Detta eftersom det i lagstiftningen och på föreskriftsnivå saknas bestämmelser om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och vad som mer konkret krävs av en huvudman i detta avseende. Skolinspektionen anser att regeringen bör överväga att förtydliga lagstiftningen avseende systematiskt kvalitetsarbete och/eller införa ett bemyndigande i skollagen som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet (U2020/04102).

7.2 Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet förtydligas

Regeringens förslag: Det ska anges i skollagen att huvudmannen och rektorn i det systematiska kvalitetsarbetet utöver att följa upp utbildningen även ska analysera de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag. I promemorian föreslås att regeringen ska bemyndigas att meddela *ytterligare* föreskrifter om det om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens Skolinspektion, Statens Skolverk, Justitiekanslern, Förvaltningsrätten i Malmö, Barnombudsmannen (BO), Göteborg, Hässleholm och Katrineholms kommuner, Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES), Friskolornas riksförbund, Lärarnas Riksförbund och Funktionsrätt Sverige.*

Flera remissinstanser, t.ex. Skolverket och *Stockholms universitet*, framhåller vikten av att de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat analyseras och att utvecklingsinsatser tar sin utgångspunkt i analysens resultat. Skolverket framför vidare att ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete är avgörande för kvalitet och likvärdighet. Katrineholms kommun lyfter att det är särskilt positivt att det av lagtexten föreslås framgå att analysen ska leda till konkreta åtgärder. Funktionsrätt Sverige tillstyrker förslaget och anser att det kan bidra till att ge huvudmän och skolor bättre förutsättningar att ständigt förbättra och utveckla skolan. Organisationen anser även att det bör bli krav på att elevhälsan ska ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. *BO* är positiv till förslaget i sin helhet och framför bl.a. att tydligare föreskrifter kan leda till ökad likvärdighet och skapa bättre förutsättningar för en effektiv tillsyn, vilket är positivt ur ett barnrättsperspektiv. *Sveriges Skolledarförbund* anser att det finns skäl att problematisera flera resonemang kopplat till förslaget, men bedömer att en skärpt specificering bör kunna ge landets rektorer en bättre vägledning för det systematiska kvalitetsarbetet. *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* framhåller att förslaget om att resultat ska analyseras är viktigt för likvärdigheten mellan huvudmän. Kommunen anför att ytterligare föreskrifter kan tydliggöra vad som bör ingå i skolenhetens respektive huvudmannens systematiska kvalitetsarbete, men att det är viktigt att föreskrifterna utformas på ett sådant sätt att det inte utökar den administrativa bördan för rektorer och lärare.

Några remissinstanser framhåller att lagändringen inte innebär någon förändring i sak. *Academedialog AB* framför t.ex. att förslaget är en kodifiering av vad som anses gälla redan i dag medan *Friskolornas riksförbund* bedömer att detta rimligen redan ingår i de bestämmelser som gäller systematiskt kvalitetsarbete. Förbundet anser dock att det är möjligt att ett

förtydligande kan leda till ett bättre resultat och ställer sig därför bakom förslaget. Academedia AB har inget att invända mot förslaget att i lag förtydliga regleringen men framhåller att det framför allt behöver finnas kompetens att analysera de bakomliggande orsakerna till olika resultat och att identifiera adekvata utvecklingsåtgärder. Även *Linköping* och *Marie-stads kommuner* framhåller vikten av vägledning, stöd och konkreta exempel för att förbättra arbetet med uppföljning och analys.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget i sin helhet och påpekar att det krävs att bemyndigandet utnyttjas och att tydliga föreskrifter meddelas så att Skolinspektionen kan bedriva en effektiv tillsyn. *Förvaltningsrätten i Stockholm* är tveksam till om det är möjligt att utforma ett vitesföreläggande som med tillräcklig tydlighet klargör vilka åtgärder en huvudman ska vidta för att förändra exempelvis normer och föreställningar om kön. Domstolen anser att det därför kan ifrågasättas om syftet med förslaget uppnås. Då förslaget utgår från att lagstiftningen ska kunna kompletteras med mera specifika föreskrifter anser dock domstolen att det är tänkbart att en tillkommande reglering kan innefatta mera tydliga bestämmelser som möjliggör föreläggande förenade med viten i större utsträckning än vad som i dag är möjligt.

Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms universitet*, *Enköping*, *Gävle* och *Norrköpings kommuner* framför att förslaget kan innebära en detaljstyrning som inte är önskvärd. *Helsingborgs kommun* anser att den befintliga regleringen är tillräcklig. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Läraryrket förbundet*, *Bodens* och *Nacka kommuner* avstyrker hela eller delar av förslaget. SKR förespråkar att andra vägar än lagstiftning bör övervägas och bedömer vidare, vilket även *Gävle* och *Mora kommuner* gör, att den administrativa bördan riskerar att öka om förslaget genomförs. Läraryrket förbundet förespråkar att befintliga stödmaterial i stället förtydligas. Bodens kommun anser att skolhuvudmännen och rektorerna redan i dag har att förhålla sig till de allmänna råden där det framgår hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och att resultaten ska analyseras innan åtgärder vidtas. Nacka kommun framhåller att huvudmän måste få utforma det systematiska kvalitetsarbetet utifrån lokala förutsättningar och behov.

Skälen för regeringens förslag

Det behövs tydligare krav på kvalitetsarbetet

Som tidigare nämnts anges i skollagen att huvudman och rektor ska följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3 och 4 §§ skollagen). Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen uppfylls (4 kap. 5 §). Av lagtexten framgår inte att det ska göras en analys, men vikten av att så sker poängteras i förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 304). Som tidigare framgått visar dock Skolinspektionens tillsyn att det ofta finns brister i huvudmän och skolors analyser inom det systematiska kvalitetsarbetet. Skolverket och Skolinspektionen har återkommande konstaterat att många skolhuvudmän saknar kapacitet och nödvändigt underlag för att kunna analysera och åtgärda brister och problem i skolverksamheten (Skolverkets lägesbedömning 2017 och Skolinspektionens årsrapport 2019, Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande, dnr 2020:2478). Även *Friends* beskriver att de skolor de

samarbetar med ofta har svårt att genomföra kartläggningar och analyser på egen hand.

Som framgår av avsnitt 7.1 framgår det av ett avgörande av HFD från 2020 (HFD 2020 ref. 28), som gällde ett vitesföreläggande om att åtgärda brister i en skolhuvudmans systematiska kvalitetsarbete, där HFD avslog Skolinspektionens ansökan om utdömmande av vite, att lagstiftningen inom detta område är allmänt hållen och att det saknas ett bemyndigande för Statens skolverk att komplettera lagstiftningen med föreskrifter som närmare skulle kunna reglera hur ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivas. HFD anför att om lagstiftningen är allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister. Regeringen konstaterar att detta innebär att det på ett av de områden som är av stor betydelse för bl.a. utbildningens kvalitet och upplevelsen av trygghet och studiero, dvs. det systematiska kvalitetsarbetet, där både Skolverket och Skolinspektionen har konstaterat att många huvudmän har stora brister, saknar Skolinspektionen i dag tillräckliga förutsättningar att bedriva effektiv tillsyn. Regeringen behandlar nedan frågorna om kartläggningen, dvs. uppföljningen, och analysen och behovet av förtydligande och kompletterande reglering.

Uppföljningen är viktig

Steget före analysen är uppföljningen, dvs. det som *Friends* benämner som kartläggningen. Det är viktigt att den omfattar tillräckligt många områden, t.ex. kunskapsresultat och trygghet och studiero, och möjliggör analys utifrån olika aspekter, t.ex. jämställdhets-, funktionshinder- och HBTQ-perspektiv. Kravet på uppföljning framgår redan i dag av lagtexten. I förarbetena till dagens bestämmelser anges dock endast att värdegrundsfrågor, resultat och måluppfyllelse bör ingå i kvalitetsarbetet (se prop. 2009/10:165 s. 303 och 305). Som regeringen återkommer till nedan kan kompletterande föreskrifter på lägre nivå tydliggöra vilka delar som minst bör ingå i kartläggningen, vilket skapar bättre förutsättningar för ett mer likvärdigt uppföljningsarbete på landets skolor.

Det behövs tydligare krav på att analysera resultaten

Regeringen anser i likhet med remissinstanser som *Skolverket*, *Enköping*, och *Nacka kommuner* att det är väsentligt att utbildningens resultat analyseras i tillräcklig utsträckning för att adekvata utvecklingsåtgärder ska kunna vidtas. En sådan analys behöver utgå från uppföljningens resultat och kan inkludera olika aspekter och perspektiv utifrån de behov som framkommer i uppföljningen. Utifrån de områden som analysen gäller behöver relevanta personalkategorier involveras i arbetet, som t.ex. lärare och elevhälsans personal.

Flera remissinstanser, som t.ex. *Skolverket*, *Stockholms universitet* och *Funktionsrätt Sverige* ser positivt på att det i lagstiftningen förtydligas att de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras. Skolverket framför att det är väsentligt att det är utifrån en sådan analys som insatser i syfte att utveckla utbildningen genomförs. Även *Gävle kommun* är positiva till förslaget men anser att en fara är att den nivå som anses vara en tillräckligt fördjupande analys av faktorerna kan bli alltför

omfattande. Regeringen vill här framhålla att innehållet såväl som omfattningen av analysen bör påverkas av vilka behov som finns i verksamheten och vad som krävs för att identifiera adekvata åtgärder. Detta arbete bör vidare utformas så att det inte leder till en onödig administrativ börda för olika personalkategorier.

Andra remissinstanser, t.ex. *Academedia AB* och *Helsingborgs kommun*, anser att de föreslagna ändringarna inte kommer att medföra någon egentlig skillnad eftersom analys redan ska ingå i kvalitetsarbetet. *SKR* anser i sin tur att det inte finns några övertygande sakskaäl till varför just lagkrav kommer att leda till ökad trygghet och studiero i skolan och anför att viktiga styrmedel som information, motivation och dialog bör övervägas i högre grad än lagstiftning. Flera remissinstanser framhåller även att det finns många tänkbara skäl till brister i det systematiska kvalitetsarbetet och att det inte är säkert att en tydligare reglering åtgärdar problemet. *Sveriges Skolledarförbund* framför bl.a. att en förklaring till de brister Skolinspektionen noterar kan vara att verksamheternas förutsättningar leder till att huvudmän och rektorer gör andra prioriteringar av hur deras begränsade resurser bäst kan användas och att de därmed inte alltid redovisar sitt kvalitetsarbete på det sätt som Skolinspektionen kräver. *Föräldraalliansen Sverige* framhåller att problemet är att skolenheterna inte får de resurser och förutsättningar i övrigt som krävs för att hinna med att genomföra det systematiska kvalitetsarbetet. *Högskolan i Gävle* anser att även externa faktorer såsom ökad social segregation, ökade ojämlikheter mellan skolor och elevgrupper eller brist på utbildade lärare bidrar till brister i utbildningskvalitet och möjligheter till att stärka trygghet och studiero.

Regeringen är medveten om att det kan finnas flera orsaker till dagens brister. Vidare instämmer regeringen i att huvudmannen och rektorn redan med dagens system har ansvar att följa upp och utveckla utbildningen och att däri ligger, även om det inte uttryckligen framgår av lagbestämmelsen men väl av förarbetena till bestämmelsen, att även analysera utbildningen. Vidare är andra verktyg än lagstiftning i många sammanhang fullt adekvata. Givet att brister i analysen är vanligt förekommande är det dock enligt regeringens mening problematiskt att analysens betydelse i det systematiska kvalitetsarbetet inte uttryckligen framgår av skollagens bestämmelse. Regeringen anser att det är viktigt att bestämmelserna är tydliga och bidrar till att huvudmän och rektorer blir tryggare med vilka krav som gäller för verksamheten. Det innebär i detta fall att samtliga steg i ett kvalitetsarbete tydligt bör framgå av lagstiftningen, det vill säga planering, uppföljning, analys och genomförande av insatser i syfte att utveckla utbildningen. Som framgår ovan är vidare en tydlig reglering en förutsättning för en effektiv tillsyn.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att det i skollagen uttryckligen ska anges att huvudman och rektor ska analysera de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat samt utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.

Det behövs ett bemyndigande att meddela föreskrifter för att säkerställa en fungerande tillsyn

Som nämns ovan framgår det av domstolspraxis att en tydlig reglering där det framgår vilka krav som ställs på huvudmännen i fråga om det systematiska kvalitetsarbetet är avgörande för Skolinspektionens möjligheter att utöva tillsyn. *Förvaltningsrätten i Stockholm* är tveksam till om det är möjligt att utforma ett vitesföreläggande som med tillräcklig tydlighet klargör vilka åtgärder en huvudman ska vidta för att förändra exempelvis normer och föreställningar om kön. Eftersom förslaget i fråga utgår ifrån att mer specifika föreskrifter ska komplettera lagstiftningen anser dock förvaltningsrätten att det är tänkbart att en sådan tillkommande reglering kan innefatta tydligare bestämmelser som möjliggör föreläggande förenade med viten i större utsträckning än vad som i dag är möjligt. Förvaltningsrätten avstyrker därför inte förslaget, men vill understryka att förutsättningen för att vite ska kunna utdömas är att det tydligt framgår vilka konkreta åtgärder en huvudman ska vidta och att huvudmannen också ska ha faktiska möjligheter att vidta åtgärderna.

Som framgår av avsnitt 7.1 är det systematiska kvalitetsarbetet avgörande för en undervisning av hög kvalitet och för arbetet med olika aspekter av skolans verksamhet, t.ex. trygghet och studiero. Otrygghet och bristande studiero innebär att barnen får bristande förutsättningar för lärande och att de inte ges fulla förutsättningar för att de, såsom anges i 3 kap. 1 § skollagen, ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Regeringen anser, precis som förvaltningsrätten har lyft fram, att det är tydligt utifrån HFD:s avgörande att det behöver finnas en skarp och mer specifik reglering än den nuvarande för att Skolinspektionen ska kunna agera kraftfullt mot de huvudmän som har ett otillräckligt systematiskt kvalitetsarbete, och därmed uppfylla sitt uppdrag som tillsynsmyndighet. Ett sätt att göra detta är att införa ett bemyndigande som möjliggör föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Regeringen kan samtidigt konstatera att det finns en gräns för hur detaljerade sådana föreskrifterna kommer att kunna vara. Det måste emellertid trots det vara möjligt för tillsynsmyndigheten att använda sig av förelägganden förenade med viten. Regeringen vill här framhålla att möjligheten att utfärda sådana förelägganden är ett viktigt verktyg för tillsynsmyndigheters möjlighet att bedriva effektiv tillsyn. Som framhållits i avsnitt 6 är en effektiv tillsyn nödvändig för att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). Ytterst är det en fråga om barn och elevers rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Det kan konstateras att barns rätt till utbildning framgår såväl av FN:s barnkonvention, som utgör lag i Sverige (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter), som beträffande de barn som har skolplikt, av 2 kap. 18 § regeringsformen (RF). Enligt 1 kap. 2 § RF ska det allmänna verka för att barns rätt tas till vara. Enligt artikel 4 i barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention.

Sveriges Skolledarförbund anser att HFD:s avgörande visar på den inneboende problematiken i försöken att förena mål- och resultatstyrning med

skarp tillsyn med viten och att det föreliggande förslaget är ytterligare ett steg på den väg som staten redan anträtt och som leder bort från målstyrningen mot en mer detaljstyrd verksamhet. Även *SKR* framför att de anser att det vore att införa en sorts regelstyrning inom ramen för målstyrningen att i lag detaljera delarna i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete. Regeringen vill i sammanhanget framföra att skolväsendet redan i dag styrs genom en kombination av mål- och resultatstyrning och mer specifika bestämmelser för verksamheten. Till de senare hör bl.a. hur arbetet ska bedrivas gällande åtgärder mot kränkande behandling.

Kritik mot en ökad detaljreglering framförs även av flera andra remissinstanser, bl.a. *Högskolan i Gävle* som anser att förslagets ökade reglering av skolans systematiska arbete för trygghet och studiero bör övervägas noga mot de negativa effekterna som en ökad juridifiering av både undervisning och utbildning kan medföra för huvudman, skolpersonal, elever och vårdnadshavare. Vissa anför även att det finns en risk för att det kommunala självstyret försvagas, t.ex. *Gävle kommun* och *Umeå kommun*.

Regeringen kan delvis ha förståelse för dessa invändningar men bedömer att en skarpare och mer specifik reglering av det systematiska kvalitetsarbetet i förhållandevis stor utsträckning innebär att det arbetssätt som lyfts fram i förarbeten till skollagen och i Skolverkets allmänna råd i stället kommer att utgöra skarpa krav. För huvudmän och skolor som redan bedriver ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete behöver förslaget därmed inte innebära någon större förändring. Regeringen delar dock *Gävle* och *Umeå* kommuners uppfattning att en skarpare och mer konkret reglering innebär att huvudmän och skolor inte ges samma möjlighet som i dag att själva besluta om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Regeringen anser att det förvisso finns ett värde i att huvudmän och skolor själva får bestämma och anpassa arbetet utifrån de förutsättningar och specifika behov som råder inom deras verksamhet, men bedömer att det på grund av de brister som finns inom det systematiska kvalitetsarbetet finns starka skäl för att i vissa delar tydliggöra hur detta arbete ska bedrivas. Dessa brister bedöms som allvarliga eftersom de i slutändan påverkar kvaliteten och likvärdigheten i elevernas utbildning negativt. De bedöms inte heller kunna avhjälpas inom ramen för de nuvarande bestämmelserna, bl.a. mot bakgrund av att skarpa och mer specifika bestämmelser krävs för att säkerställa en effektiv tillsyn inom området, vilket även *Skolinspektionen* framhåller i sitt remissvar.

Kompletterande föreskrifter kommer att utgöra ett stöd i hur kvalitetsarbete ska bedrivas

Utöver att kompletterande bestämmelser ger förutsättningar för statlig tillsyn kan den ökade tydligheten även utgöra ett stöd för skolor och huvudmän både i hur ett väl fungerande kvalitetsarbete ska bedrivas och vid prioritering av mål som ska följas upp. Mer specifika bestämmelser om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas innebär att det blir tydligare för huvudmän och skolor vad som förväntas av dem. Flera remissinstanser stödjer en sådan tydlighet, t.ex. framhåller *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* att ytterligare föreskrifter kan tydliggöra vad som bör ingå i skolenhetens respektive huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. *BO* framhåller att detta kan leda till ökad

likvärdighet och *Sveriges Skolledarförbund* bedömer att en skärpt specificering bör kunna ge landets rektorer en bättre vägledning för det systematiska kvalitetsarbetet. *Skolinspektionens* tillstyrker förslaget och framför att centrala områden som kunskapsresultat, trygghet och studiero, arbete för att motverka kränkande behandling, värdegrundsarbete samt bedömning och betygssättning regelmässigt bör ingå i det systematiska kvalitetsarbetet.

Regeringen kan, i likhet med vad som framförs i promemorian, konstatera att det finns ett stort antal nationella mål och utan stöd för hur en prioritering kan göras i kvalitetsarbetet finns det en risk att huvudmän samlar in en mängd uppgifter som sedan inte används eller att underlaget som samlas in är för begränsat för att det ska kunna göras en ordentlig analys av verksamheten. Detta kan i sin tur leda till att kvalitetsarbetet uppfattas som administrativt tungt utan att syftet blir tydligt. Regeringen anser därför att det för att stärka likvärdigheten i det systematiska kvalitetsarbetet finns ett stort värde i att samlas kring ett antal nationella målsättningar.

I augusti 2018 beslutade den dåvarande regeringen nationella målsättningar för höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet inom det svenska skolväsendet (U2018/03428). De nationella målen är ett antal utvalda förbättringsmål som tydligt anknyter till det nationella uppdraget för skolan. I september 2021 fick Skolverket även i uppdrag att bl.a. föreslå nationella målsättningar, delmål och indikatorer för de skolformer för vilka det i dag inte finns sådana och för fritidshemmet (U2018/02652 [delvis] och U2021/03837). Avsikten är att alla skolor och huvudmän ska utgå från dessa målsättningar och de mer konkreta delmålen och indikatorerna i sitt arbete med att följa upp och utveckla den svenska skolan. Dessa ska även ingå i de kvalitetsdialoger som Skolverket tillsammans med SPSM har fått i uppdrag att erbjuda samtliga huvudmän inom skolväsendet. Inför dialogen ska det tas fram ett analysunderlag som innehåller huvudmännens resultat i förhållande till delmål och indikatorer. På så sätt knyts de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna till en nära dialog mellan stat och huvudmän för att underlätta huvudmännens eget arbete med planering, uppföljning och utveckling av verksamheten och att identifiera utvecklingsområden. Att Skolverket och SPSM utifrån resultatmått för en nära dialog med samtliga huvudmän inom skolväsendet är en viktig del i ett tydligare statligt ansvar för kvalitet och likvärdighet som kan ha stor betydelse för arbetet med att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet. Vidare ska Skolverket inrätta flera nya kontor och därigenom åstadkomma större spridning och närvaro i landet.

En tydligare reglering av det systematiska kvalitetsarbetet kan tydliggöra hur de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna ska användas inom det systematiska kvalitetsarbetet. Det kan t.ex. innebära att det tydliggörs att uppföljningen på huvudmann- och skolnivå ska göras med bl.a. delmålen och indikatorerna som utgångspunkt samt vilka resultatanalyser inom områdena som ska göras. På så sätt kan de nationella målsättningarna, delmålen och indikatorerna få en tydlig och samlande roll inom det systematiska kvalitetsarbetet bl.a. i frågor som rör trygghet och studiero. Då de nationella målsättningarna är utvalda förbättringsmål bör Skolverket även se över och utveckla befintligt stödmaterial för huvud-

männen som de kan använda i sitt kvalitetsarbete utöver delmålet och indikatorerna för att huvudmännen ska hitta sådant som huvudmännen behöver utveckla i verksamheten utöver de delar som de nationella målsättningarna avser.

Vikten av olika former av stöd är också något som framhålls av flera remissinstanser, t.ex. anser *Friends* att det systematiska trygghetsarbetet blir mest effektivt när de utförs med stöd från exempelvis skolmyndigheter och aktörer i civilsamhället. *Hässleholms kommun* framför t.ex. att det finns behov av att ta fram ytterligare stödmaterial vad gäller särskilt analysdelen i det systematiska kvalitetsarbetet. *BO* anser att Skolverkets möjligheter att ge stöd till de lokala verksamheterna gällande det systematiska kvalitetsarbetet kan behöva tydliggöras och förstärkas. *SKR* m.fl. anser att det vore bättre att vid behov revidera de allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbete samt andra för området relevanta stödmaterial, än att införa mer reglering inom området.

Regeringen bedömer att en tydligare och mer specifik reglering av det hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas i sig självt kan utgöra ett bra stöd för arbetet. Vidare erbjuder Skolverket redan i dag omfattande stöd genom det nationella skolutvecklingsprogrammet Systematiskt kvalitetsarbete, där det bl.a. erbjuds ett analysverktyg för alla skolformer – BRUK. Skolverket erbjuder dessutom en rad stöd specifikt kopplat till området trygghet och studiero. Vidare kommer de ovan beskriva kvalitetsdialogerna att innebära ett stöd för huvudmännens arbete inom området.

Några remissinstanser som t.ex. *SKR* och *Mora kommun* framhåller att det finns risk för att den administrativa bördan för huvudmän, rektorer och lärare ökar genom förslaget. Exempelvis framför *SKR* att det finns en påtaglig risk att förslaget efterföljs av ökade dokumentationskrav även hos de huvudmän som har ett välfungerande kvalitetsarbete. Regeringen anser i likhet med *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* att föreskrifterna behöver utformas på ett sätt som beaktar den administrativa bördan för inte minst rektorer och lärare. Eftersom det redan i dag finns krav på att ett systematiskt kvalitetsarbete ska genomföras och att detta arbete ska dokumenteras (4 kap. 2–6 §§ skollagen) anser regeringen dock att mer precisa bestämmelser inte behöver innebära en ökad ekonomisk eller administrativ belastning på huvudmän och skolor, utan kan utgöra ett stöd i hur ett väl fungerande arbete ska bedrivas. För de som redan bedriver ett väl fungerande arbete inom området behöver ytterligare bestämmelser därmed inte leda till ett mer omfattande arbete.

Regeringen kan mot ovanstående bakgrund konstatera att en noga avvägning behöver göras kring vilka områden och på vilket sätt som mer detaljerade bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet ska utformas. Dessa kan även behöva ändras och anpassas över tid.

Regeringen föreslår utifrån ovanstående dels att det ska anges i skollagen att huvudmannen och rektorn i det systematiska kvalitetsarbetet utöver att följa upp utbildningen även ska analysera de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen, dels att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.

7.3 Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta

Regeringens förslag: Ett föreläggande för en huvudman att fullgöra sina skyldigheter ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Till dessa hör *Statens skolinspektion, Statens skolverk, Göteborg, Huddinge, Katrineholm, Linköping* och *Malmö kommuner, Sveriges Skolledarförbund, Lärarnas Riksförbund* och *Föräldraalliansen Sverige*.

Kammarrätten i Stockholm är positiv till den föreslagna förändringen av 26 kap. 10 § skollagen eftersom utformningen av förelägganden enligt skollagen återkommande har varit föremål för prövning av domstol. *Katrineholms kommun* tillstyrker förslaget och anser att det är positivt att huvudmän tydligt och detaljerat får beskrivet vilka åtgärder som är adekvata för att avhjälpa de brister som påtalats. Även *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB (IES)* är positiva till förslaget och framhåller att det är en viktig rättssäkerhetsaspekt att ett föreläggande tydligt anger vilka förbättringsåtgärder som förväntas. *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* bedömer att det också kan leda till att eleverna snabbare får kvalitativ och likvärdig utbildning

Bromölla kommun anser att det kan vara rimligt att ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta om hänsyn tas till att huvudmannens specifika förutsättningar påverkar hur genomförandet av påtalade brister verkställs. Även *Göteborgs kommun*, som tillstyrker förslaget, anser att det förvisso finns en risk att tillsynsmyndigheten ålägger huvudmannen att genomföra åtgärder som inte utgår från lokala förutsättningar och behov, men framhåller också att en precisering av tillsynsmyndighetens föreläggande ökar möjligheten för huvudmän att undvika att viten döms ut.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Bodens kommun och *Academia AB* anser att det inte går att garantera att de åtgärder som Skolinspektionen pekar ut i sitt föreläggande rättar till bristerna. De framför också att det är oklart vad som händer om bristen kvarstår även om huvudmannen vidtar exakt de åtgärder som Skolinspektionen anger i föreläggandet.

Sveriges Skolledarförbund bedömer att det finns en risk att allt mer styrande anvisningar från Skolinspektionens sida kan riskera att bakbinda en rektor som inte sällan har en bättre övergripande förståelse för den aktuella situationen. Förbundet vill samtidigt framhålla vikten av att Skolinspektionen, innan beslut fattas om föreläggande kopplat till tvingande insatser, samråder med såväl huvudman som ansvarig rektor så att alla perspektiv finns med. *Göteborgs universitet* ser en risk att den föreslagna skärpningen kan underminera professionell omdömes- och urskiljningsförmåga medan *Umeå kommun* skulle föredra bibehållen valfrihet, som likt allmänna råd möjliggör utvecklande av innovativa lösningar på huvudmannanivå.

SKR, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund Lärarförbundet, Stockholms universitet och Boden, Gävle, Mora och Nacka kommuner avstyrker förslaget. SKR menar i likhet med övriga kommunala instanser som avstyrker förslaget att förslaget medför en oproportionerlig inskränkning i det kommunala självstyret. SKR bedömer också att det finns risk att ansvarsutkrävande försvåras samt att förslaget blir kostnadsdrivande. Friskolornas riksförbund anser att det i och för sig är viktigt att Skolinspektionen har skarpa verktyg för att huvudmännen ska åtgärda eventuella brister. Förbundet menar dock att förslaget innebär att huvudmannen fräntas sin egen utvärdering och analys av hur åtgärdandet av en brist sker på bästa sätt och på det vis som passar just denna skolenhet bäst. Lärarförbundet framför också att det finns en risk att skollledning och lärare avhänds mandat att anpassa insatser och förebyggande arbete efter lokala förutsättningar. Förbundet anser också att information, dialog och motivation alltid bör provas före lagstiftning.

Skälen för regeringens förslag: Med tillsyn avses i skollagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 §). Den tillsyn som Skolinspektionen utövar handlar således om att granska att huvudmän uppfyller de författningskrav som gäller i syfte att verksamheten ska nå så hög kvalitet som möjligt samt att barn och elevers rättssäkerhet ska upprätthållas.

Som tidigare framgått får en tillsynsmyndighet enligt 26 kap. 10 § första stycket skollagen förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett föreläggande enligt paragrafen får förenas med vite (26 kap. 27 § skollagen). Enligt paragrafens fjärde stycke ska ett föreläggande ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. I förarbetena till bestämmelsen anges att det är ett viktigt rättssäkerhetskrav att huvudmannen ges möjlighet att rätta till brister i verksamheten och att tillsynsmyndigheten på ett tydligt sätt anger vilka åtgärder som förväntas av huvudmannen när brister i verksamheten konstaterats. Av rättssäkerhetsskäl är det angeläget att huvudmannen vet vad tillsynsmyndigheten anser måste göras för att föreläggandet ska anses vara uppfyllt. Bestämmelsen om att föreläggandet ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheten ska anse att de påtalade bristerna är åtgärdade är dock endast en rekommendation till hjälp för huvudmannen. Inget hindrar att denne väljer ett annat sätt att avhjälpa bristen, om detta är möjligt (prop. 2009/10:165 s. 547 och 898).

Utifrån det tidigare nämnda avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2020 ref. 28) kan regeringen, i likhet med Skolinspektionen och Förvaltningsrätten i Stockholm, konstatera att en förutsättning för att ett föreläggande ska kunna förenas med vite är att de åtgärder som ska vidtas anges i föreläggandet. Högsta förvaltningsdomstolen avslög i det aktuella målet en ansökan från Skolinspektionen om att döma ut ett vite mot en huvudman på grund av brister när det gäller det systematiska

kvalitetsarbetet, och angav att ett vitesföreläggandes adressat inte har någon valrätt avseende vilka åtgärder som ska vidtas och alltså inte får välja andra sätt att nå det eftersträvade resultatet än genom de åtgärder som anges i föreläggandet. Det är enligt domstolen en annan sak att det ofta saknas anledning att begära att ett vite ska dömas ut om adressaten uppnått det avsedda resultatet på annat sätt än genom de åtgärder som anges i föreläggandet. Högsta förvaltningsdomstolens dom har följts av ett antal domar från Kammarrätten i Stockholm och Förvaltningsrätten i Stockholm där Skolinspektionens ansökan om utdömning av vite har avslagits eller inspektionens vitesföreläggande har upphävts därför att föreläggandet inte har ansetts vara tillräckligt tydligt. *Kammarrätten i Stockholm* har också i sitt remissyttrande framfört att den föreslagna förändringen är positiv eftersom utformningen av förelägganden enligt skollagen återkommande har varit föremål för prövning av domstol.

Flera remissinstanser argumenterar på olika sätt för att beslut om åtgärder bör fattas inom verksamheten för att bättre kunna anpassas utifrån lokala förutsättningar och behov. *Läraryrket* anser t.ex. att det blir problematiskt om skolledning och lärare avhänds mandat att anpassa insatser och förebyggande arbete efter lokala förutsättningar och *Friskolornas riksförbund* anser att förslaget fråntar huvudmannen möjligheten till sin egen utvärdering och analys av hur åtgärdandet av en brist sker på bästa sätt och på det vis som passar just denna skolenhet bäst. SKR anser även att det finns en risk att huvudmännen kan komma att se dessa åtgärder som en högstanivå för förbättringsarbetet och därmed begränsa sig till att enbart vidta dessa. Å andra sidan framhåller *Göteborgs kommun* att en effektiv och väl fungerande tillsyn av huvudmännens skolverksamhet utgör en viktig del i arbetet med att tillförsäkra alla elever möjlighet till en undervisning av hög kvalitet och en likvärdig utbildning. Regeringen instämmer i detta och anser, i likhet med bl.a. *IES* och *Alingsås (kultur- och utbildningsnämnden)* och *Södertälje kommuner*, att det är positivt att förelägganden anger vilka åtgärder som ska vidtas, så att huvudmän får en tydlig bild av vilka förbättringsåtgärder som förväntas. Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden) anser att ett sådant föreläggande minskar risken för att en huvudman vidtar åtgärder som tillsynsmyndigheten inte anser vara tillräckliga och kan leda till att elever snabbare får kvalitativ och likvärdig utbildning.

Regeringen vill även uppmärksamma att ett föreläggande från en tillsynsmyndighet aktualiseras först när myndigheten bedömer att en huvudman inte uppfyller författningskrav som ställs på verksamheten. I första hand är det alltid inom respektive verksamhet och inte minst inom det systematiska kvalitetsarbetet som brister bör uppmärksammas och, utifrån en analys, beslut om lämpliga åtgärder fattas. När väl en brist har konstaterats av en tillsynsmyndighet finns det inte heller några hinder för att myndigheten och huvudmannen, inför tillsynsmyndighetens beslut, för en dialog om vilka åtgärder som kan leda till att bristen avhjälpas, vilket bl.a. *SKR*, *Sveriges skolledarförbund* och *Bromölla kommun* menar är lämpligt. En sådan dialog mellan myndighet och huvudman skulle även kunna minska risken för att brister kvarstår även om huvudmannen vidtagit de åtgärder som myndigheten angett, vilket bl.a. *SKR* och *Academedi AB* framför farhågor om.

Några remissinstanser, som SKR och *Mora kommun*, anser att förslaget innebär en inskränkning i det kommunala självstyret. Regeringen bedömer att den föreslagna anpassningen av skollagens bestämmelse endast i begränsad utsträckning innebär en inskränkning av det kommunala självstyret och vill här även påminna om att redan i dag ska ett föreläggande ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna (26 kap. 10 § skollagen). På samma sätt som i dag kommer en brist som inte avhjulpts efter ett föreläggande att kunna föranleda ytterligare ingripanden från tillsynsmyndighetens sida. En tillsynsmyndighet kan dock även avstå från ingripanden om överträdelsen är ringa, den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande (26 kap. 12 § skollagen). Som angetts ovan är förslaget däremot en nödvändig anpassning till rättspraxis för att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att utöva en effektiv tillsyn.

Regeringen föreslår utifrån ovanstående att ett föreläggande för en huvudman att fullgöra sina skyldigheter ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna.

7.4 Statens skolinspektion ska vara part i domstol i fler fall

7.4.1 Skolinspektionen kan i dag bara vara part i vissa fall

Det är viktigt att domstolarna har ett fullgott underlag för sitt avgörande

Genom de förslag som lämnas i avsnitt 7.2 och 7.3 tydliggörs kraven på det systematiska kvalitetsarbetet, samtidigt som Skolinspektionens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn förbättras. Detta är enligt regeringen viktigt för kvaliteten i utbildningen och därmed även för området trygghet och studiero. I de fall Skolinspektionens beslut överklagas till domstol är det vidare viktigt att domstolen får ett fullgott underlag för sitt avgörande. Därigenom kan en väl underbyggd praxis utvecklas, vilket generellt är av betydelse för utbildningens kvalitet, inklusive arbetet med trygghet och studiero.

Skolinspektionen är i dag bara part i vissa fall

Skolinspektionen har i en skrivelse till Utbildningsdepartementet (U2017/04004) framställt önskemål om att myndigheten ska vara motpart till en offentlig huvudman i domstolsprocesser där den offentliga huvudmannen har överklagat myndighetens beslut. För att Skolinspektionen ska kunna ta till vara de allmänna intressen som myndigheten har att bevaka enligt skollagen och för att kunna utföra sitt tillsynsuppdrag på ett fullgott sätt är det enligt myndigheten nödvändigt att den får ställning som part i ifrågavarande domstolsprocesser. Skolinspektionen anger att Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) praxis innebär att Skolinspektionen inte har partsställning när en offentlig huvudman överklagar ett beslut av Skolinspektionen enligt skollagen. Skolinspektionen har däremot partsställning när en enskild huvudman överklagar ett beslut.

Det finns bestämmelser om vem som är part i förvaltningsprocesslagen

Enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut till en allmän förvaltningsdomstol ska den myndighet som först beslutade i ärendet vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen (7 a § första stycket). I förarbetena till bestämmelsen påpekas att myndigheten däri- genom enligt 33 § förvaltningsprocesslagen får rätt att överklaga domstolens beslut om det har gått myndigheten emot (propositionen Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna, prop. 1995/96:22, s. 72 f.). Förvaltningsprocesslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, dvs. om det i lag eller förordning har meddelats en bestämmelse som avviker från förvaltningsprocesslagen så gäller den bestämmelsen (2 §).

Av förvaltningsprocesslagen framgår det vidare att en allmän förvaltningsdomstol normalt ska ge motparten i ett mål i domstolen tillfälle att yttra sig över en ansökan, ett överklagande eller en annan handling som inleder ett mål och det som hör till handlingen. Sökanden eller klaganden ska ges tillfälle att ta del av motpartens svar och det som hör till svaret och att inom viss tid yttra sig skriftligen över detta, om det inte är obehövt. Domstolen ska vidare, om det behövs, inhämta yttrande från den förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken (10, 12 och 13 §§).

Vissa av Skolinspektionens beslut får enligt skollagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol

Skolinspektionen har tillsyn över bl.a. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen (26 kap. 3 § skollagen). Det är också Skolinspektionen som handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola (2 kap. 7 § första stycket skollagen). Skolinspektionen handlägger även ärenden om godkännande av enskild eller kommun som huvudman för en internationell skola på grundskolenivå och om förklaring om rätt till bidrag för en enskild huvudman för en internationell skola på gymnasienivå (24 kap. 3 a, 4 a och 6 §§ skollagen). Skolinspektionen får återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag och får som tillsynsmyndighet också besluta om föreläggande, anmärkning, statliga åtgärder för rättelse och tillfälligt verksamhetsförbud för en skolhuvudman (26 kap. 10, 11, 13, 17 och 18 §§ skollagen). Ett föreläggande kan, och i vissa fall ska, förenas med vite (26 kap. 27 § skollagen).

Enligt skollagen får Skolinspektionens beslut i fråga om godkännande av enskilda som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller myndighetens beslut i fråga om godkännande av enskild eller kommun som huvudman för en internationell skola på grundskolenivå samt om återkallelse av ett sådant godkännande. Även Skolinspektionens beslut i fråga om förklaring om rätt till bidrag för en enskild huvudman för en internationell skola på gymnasienivå och om återkallelse av en sådan rätt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det finns också bestämmelser om att Skol-

inspektionens beslut i fråga om att en kommun eller ett landsting ska bekosta statliga åtgärder för rättelse, om tillfälligt verksamhetsförbud för en skolhuvudman och om vitesföreläggande får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2 § skollagen).

Skolinspektionen kan vara motpart när en kommun har överklagat

Skolinspektionens beslut i fråga om godkännande av en enskild som huvudman får alltså enligt skollagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I förarbetena till lagen anges att det av 7 a § förvaltningsprocesslagen följer att om Skolinspektionens beslut att inte godkänna en enskild som huvudman för t.ex. en fristående skola överklagas av den enskilde blir Skolinspektionen den enskildes motpart i domstolen (prop. 2009/10:165 s. 587). Om Skolinspektionen däremot godkänner den enskilde och kommunen överklagar beslutet blir den enskilde, och inte Skolinspektionen, kommunens motpart (jfr rättsfallet RÅ 2008 ref. 4). För att Skolinspektionen ska kunna ta till vara de allmänna intressen som myndigheten har till uppgift att bevaka bör den enligt förarbetena ges ställning som part i domstolsprocessen även i de fall en kommun överklagar ett beslut att godkänna en enskild som huvudman (prop. 2009/10:165 s. 587). En bestämmelse om att förutom den enskilde också Skolinspektionen ska vara kommunens motpart i sådana fall infördes därför i skollagen (28 kap. 11 §).

I andra fall är dock Skolinspektionen inte motpart när en offentlig huvudman har överklagat myndighetens beslut. HFD har upphävt ett beslut från Skolinspektionen om att förelägga en kommun vite. Eftersom den klagande kommunen inte kunde betraktas som enskild i den mening som avses i 7 a § förvaltningsprocesslagen hade Skolinspektionen enligt domstolen inte ställning som part i domstolsprocessen (HFD 2017 ref. 50).

7.4.2 Skolinspektionen ska alltid vara motpart när myndighetens beslut överklagas

Regeringens förslag: När ett beslut av Statens skolinspektion överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt skollagen ska Skolinspektionen alltid vara motpart i domstolen.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolinspektion, Statens skolverk, Kammarrätten i Stockholm, Aneby, Göteborg och Mora kommuner, Internationella Engelska skolan i Sverige AB (IES), Sveriges kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Idéburna skolors riksförbund (ISR) och Göteborgsregionen.*

Det är förhållandevis få remissinstanser som har kommenterat sitt ställningstagande men *Friskolornas riksförbund, Katrineholms kommun* och *SKR* anser att det är rimligt att det gäller samma villkor för Skolinspektionens partsställning oavsett om det är en fristående eller kommunal

huvudman som överklagar ett beslut. Kammarrätten i Stockholm anser att förslaget är en välkommen komplettering till regelverket.

Kammarrätten i Göteborg har inga invändningar mot förslaget i sak, men vill bl.a. lyfta fram att det redan i dag finns förutsättningar för domstolen att inhämta yttrande från Skolinspektionen även om myndigheten inte är motpart. Kammarrätten ifrågasätter därför argumentet att motpartsställningen behövs för att garantera att domstolarna får ett fullständigt underlag. De påpekar även att det saknas övergångsbestämmelser i förslaget liksom överväganden avseende behovet av sådana.

Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden) avstyrker förslaget eftersom syftet med Skolinspektionens partsställning inte är klagjord och eftersom myndighetens yttranden inte kan ses som objektiv sakkunskap om myndigheten har partsställning. *Helsingborgs kommun* avstyrker också förslaget och anser att frågan bör föregås av en utredning som analyserar vilka effekter detta skulle få på rättssystemet som helhet.

Skälen för regeringens förslag: Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut till en allmän förvaltningsdomstol ska, som nämnts, den myndighet som först beslutade i saken enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Det är enligt förarbetena till paragrafen angeläget att skapa goda förutsättningar för prejudikatbildning på förvaltningsprocessens område. Det innebär bl.a. att man uppnår en mer likformig rättstillämpning. I förarbetena anges också att det får anses vara ett allmänt intresse att materiellt oriktiga avgöranden inte blir bestående. En möjlighet för en myndighet att få en ändring till stånd när ett domstolsavgörande är materiellt oriktigt kan leda till stora samhällsekonomiska vinster. Vidare anges att utredningsmaterialet blir fylligare i en tvåpartsprocess. Genom att parterna i en tvåpartsprocess sörjer för ett bättre utredningsmaterial avlastas domstolen en del av arbetet för att sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda (prop. 1995/96:22 s. 73 f.).

Regeringen kan konstatera att eftersom Skolinspektionen inte är motpart när en offentlig huvudman överklagar ett beslut har Skolinspektionen inte någon formell rätt att yttra sig över överklagandet i domstolsprocessen. Domstolen kan ge myndigheten möjlighet att yttra sig i målet. En skyldighet att göra det inträder emellertid först om domstolen anser att det behövs (13 § förvaltningsprocesslagen). Skolinspektionen kan inte heller överklaga ett domstolsavgörande som går myndigheten emot eftersom myndigheten inte är part i domstolsprocessen (33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen).

En grundläggande utgångspunkt i skollagen är att det i princip ska gälla lika villkor för offentliga och enskilda skolhuvudmän. Regeringen bedömer därför att det är önskvärt att det inte görs någon skillnad mellan offentliga och fristående huvudmän vid ett överklagande av ett tillsynsbeslut. Flera av remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun* och *Internationella Engelska skolan i Sverige AB* är positiva till att förslaget bidrar till lika villkor.

Kammarrätten i Göteborg och *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* lyfter olika aspekter av att domstolarna redan i dag kan inhämta yttranden från Skolinspektionen även om myndigheten inte är motpart. Kammarrätten ifrågasätter mot bakgrund av denna möjlighet argumentet att motpartsställningen behövs för att garantera att domstol-

arna får ett fullständigt underlag medan Alingsås kommun bedömer att yttranden från Skolinspektionen som part riskerar att inte komma att ses som sådan objektiv sakkunskap som det hade gjort om domstolen endast inhämtat yttrande från Skolinspektionen i dess egenskap av sakkunnig enligt 24 § förvaltningsprocesslagen. *Helsingborgs kommun* framför att det faktum att en kommun inte är part i förvaltningsdomstol inte bara gäller inom skolan utan är en generell processrättslig princip och anser att om kommuner ska vara part i större utsträckning bör frågan föregås av en utredning om vilka effekter detta skulle få på rättssystemet som helhet.

Förvaltningsprocesslagen är subsidiär till annan lag eller förordning (2 §). Det innebär att det redan när lagen tillkom förutsattes att det kan finnas behov av specialreglering på olika områden. Flera av de skäl som i förvaltningsprocesslagens förarbeten anförs för att en myndighet ska vara motpart när en enskild överklagar en myndighets beslut är relevanta även i situationen att en kommun som är huvudman för utbildning enligt skollagen överklagar Skolinspektionens beslut, t.ex. att en tvåpartsställning medför att man uppnår en mer likformig rättstillämpning, att det får anses vara ett allmänt intresse att materiellt oriktiga avgöranden inte blir bestående, att en möjlighet för en myndighet att få en ändring till stånd när ett domstolsavgörande är materiellt oriktigt kan leda till stora samhälls-ekonomiska vinster, att utredningsmaterialet blir fylligare i en tvåpartsprocess och att domstolen, genom att parterna i en tvåpartsprocess sörjer för ett bättre utredningsmaterial, avlastas en del av arbetet för att sakfrågorna i målet blir tillräckligt utredda.

En enskild som godkänns som huvudman enligt 2 kap. 5 § skollagen ska till allra största delen tillämpa samma bestämmelser i skollagen och andra författningar som en kommunal huvudman. Utöver att det är en generell princip på skolområdet att det ska gälla så lika förutsättningar som möjligt för kommunala och enskilda huvudmän, så anges i skollagen att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Så kan inte bli fallet om Skolinspektionen bara tillåts vara motpart när en enskild huvudman överklagar Skolinspektionens beslut om åtgärder för att komma till rätta med brister i huvudmannens verksamhet som drabbar barn eller elever, och inte när en kommunal huvudman överklagar Skolinspektionens beslut om åtgärder för att komma till rätta med brister i huvudmannens verksamhet som drabbar barn och elever. Regeringen konstaterar att den nuvarande ordningen inte bara medför att Skolinspektionen bara får bidra med sin sakkunskap i de fall domstolen begär in ett yttrande från myndigheten utan även att Skolinspektionen inte får överklaga ett beslut som går Skolinspektionen emot. På så vis begränsas möjligheterna att få en rättspraxis på skolområdet som ytterst utformas av HFD.

Regeringen bedömer att Skolinspektionen i egenskap av tillsynsmyndighet för skolväsendet och andra verksamheter enligt skollagen är den främsta systemkontrollanten när det gäller lagen. Myndigheten är därmed den som i många fall är bäst lämpad att bistå förvaltningsdomstolarna med nödvändig sakkunskap när det gäller mål enligt skollagen eftersom domstolarna vid sin handläggning av målen mer sällan själva torde ha tillgång till särskild sakkunskap på området. Precis som remissinstanserna påpekar ska domstolen inhämta yttrande från myndigheten om det behövs (13 § förvaltningsprocesslagen). Regeringen anser emellertid att de beslut som

Skolinspektionen fattar och som får överklagas enligt skollagen är av sådan betydelse, såväl för enskilda barn och elever och huvudmän som för samhället i stort, att Skolinspektionen bör ges ställning som part och därmed alltid ska kunna bidra till domstolarnas underlag inför sin prövning av beslutet. Regeringens bedömning är därmed att domstolarna alltid bör ha tillgång till detta underlag, vilket blir fallet om Skolinspektionen alltid är motpart. Regeringen anser inte heller att förslaget påverkar domstolarnas möjlighet att anlita Skolinspektionen som sakkunnig, som *Alingsås kommun* fört fram, eftersom den möjligheten inte torde finnas i dag. Den som anlitas som sakkunnig får enligt 24 § förvaltningsprocesslagen och 40 kap. 2 § rättegångsbalken inte stå i sådant förhållande till saken att dess tillförlitlighet därigenom kan anses förringad. Även om regeringen anser att det är viktigt att Skolinspektionen får möjlighet att som part bidra med sin sakkunskap i ett mål där myndighetens beslut har överklagats av en kommun anser regeringen inte att den som har fattat ett beslut i den fråga som ett mål avser torde kunna anlitas formellt som sakkunnig i målet. Som anförs ovan innebär också ett förslag att Skolinspektionen ska vara motpart när en kommun överklagar myndighetens beslut att Skolinspektionen får överklaga ett beslut som går myndigheten emot. Det innebär det skapas bättre förutsättningar för en mer heltäckande rättspraxis i viktiga frågor på skolområdet. Regeringen anser således, i likhet med *Förvaltningsrätten i Stockholm*, att förslaget att Skolinspektionen alltid ska vara motpart när myndighetens beslut överklagas är en välkommen komplettering till regelverket. Regeringen föreslår att förslaget genomförs.

Kammarrätten i Göteborg påpekar att det i promemorian inte föreslås några övergångsbestämmelser och att överväganden avseende behovet av sådana bestämmelser i förhållande till bl.a. nu aktuellt förslag saknas. Regeringen återkommer till frågan om övergångsbestämmelser i avsnitt 13.

Regeringen föreslår mot bakgrund av ovanstående att det i skollagen ska införas en bestämmelse om att Skolinspektionen ska vara motpart i allmän förvaltningsdomstol när ett beslut av myndigheten överklagas hos domstolen.

8 En bättre hantering av klagomål

8.1 Dagens system för att hantera klagomål har flera brister

Att huvudmannen tydligt tar ansvar för att förebygga och åtgärda brister i utbildningen har stor betydelse för det strategiska arbetet med att säkerställa en god lärmiljö för alla elever. Därmed har en välfungerande klagomålshantering betydelse för huvudmannens långsiktiga arbete med såväl trygghet och studiero som andra områden.

Det är mycket viktigt för elevernas utveckling och välbefinnande att huvudmannen säkerställer att brister i utbildningen skyndsamt blir åtgärdade. Områden där det är vanligt att elever och vårdnadshavare framför klagomål

mål till Statens skolinspektion är bl.a. kränkande behandling och särskilt stöd (Årsrapport, Skolinspektionen 2019). Brister inom dessa områden ger konsekvenser i klassrummet för både elever och lärare och är nära förknippade med förutsättningar för en utbildning präglad av trygghet och studiero.

Dagens bestämmelser om huvudmannens klagomålshantering infördes för att elever och vårdnadshavare i högre utsträckning skulle vända sig till huvudmannen om de är missnöjda med utbildningen, i stället för att direkt anmäla detta till Skolinspektionen (prop. 2009/10:165 s. 309). Av Skolinspektionens kvalitetsgranskning Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna (2017) framgår dock att informationen till elever och föräldrar om möjligheten att lämna klagomål i många fall är svår att hitta. Skolinspektionen konstaterar att ett skäl till att elever och vårdnadshavare inte vänder sig till huvudmannen med sitt klagomål är att de inte känner till att denna möjlighet finns. Granskningen visar att tre av tio av dem som gör en anmälan inte känner till denna möjlighet. Utifrån sin tillsyn bedömer Skolinspektionen att bättre information till elever och vårdnadshavare om deras möjlighet att lämna klagomål är ett prioriterat område för att höja kvaliteten på klagomålshantering. Det handlar om att tydligare informera om vem som är huvudman, vilket ansvar huvudmannen har och vad som händer när ett klagomål på utbildningen lämnas. En annan anledning till att elever och vårdnadshavare inte vänder sig till huvudmannen kan enligt myndigheten även bero på en brist på förtroende för huvudmannens sätt att hantera klagomål.

Skolinspektionen lyfter även fram att det råder oklarheter hos flera huvudmän angående vilket ansvar huvudmannen respektive skolan har för att hantera klagomål. Hos ett flertal huvudmän finns inte heller ett systematiskt arbete för att se till att ansvarsfördelningen blir känd bland rektorer och skolpersonal. Detta riskerar att leda till att klagomål faller mellan stolarna och därmed inte utreds och åtgärdas i tillräcklig omfattning. Slutligen konstaterar Skolinspektionen att klagomålen sällan sammanställs vilket leder till att huvudmannen inte har ett fullgott underlag för att identifiera långsiktiga utvecklingsområden för ett förebyggande arbete (Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna, Skolinspektionen 2017).

I en uppföljande kvalitetsgranskning har Skolinspektionen granskat huvudmännens organisation och tillvägagångssätt vid klagomålshantering. Resultatet av granskningen visar att en majoritet av de granskade huvudmännen inte tydliggör vilka frågor som ska hanteras och utredas som klagomål. Det finns också behov av en tydligare åtskillnad mellan synpunkter och klagomål. Huvudmän klargör inte heller sin egen del i arbetet, t.ex. när frågor inte ska behandlas av rektor utan av förvaltningen eller den enskilda huvudmannen (Klagomål mot utbildningen - Huvudmäns organisation och tillvägagångssätt, Skolinspektionen, 2020).

Även Statskontoret har identifierat liknande utmaningar och menar att huvudmannens klagomålshantering i flera fall är okänd för elever och vårdnadshavare, vilket är en anledning till att de inte vänder sig till huvudmannen vid klagomål. Statskontoret menar även att nuvarande system har flera brister ur ett effektivt- och resursperspektiv. Till dessa räknas att vårdnadshavare kan framföra klagomål till flera instanser samtidigt, att incidenter överdokumenteras och att det går åt mycket resurser till att lämna de uppgifter som Skolinspektionen begär vid en utredning.

Att klagomål framförs direkt till en statlig myndighet i stället för att hanteras av huvudmannen kan även leda till försämrade relationer mellan skola och vårdnadshavare då en anmälan riskerar att bryta kontakten mellan vårdnadshavare och skola. Att brister anmäls till Skolinspektionen i stället för att hanteras av huvudmannen kan i vissa fall leda till att hanteringen av dessa snarare sätts på paus i väntan på ett utlåtande från myndigheten i stället för ett snabbt åtgärdande. Det är därför enligt Statskontoret av stor betydelse att klagomålshanteringen är både välfungerande och välkänd bland elever och vårdnadshavare (Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system., Statskontoret 2020)

Även i de dialoger som utredningen genomfört framhölls brister i befintligt system för klagomålshantering från flera håll. Att det finns en hög benägenhet att anmäla klagomål och att dessa direkt utreds av en statlig myndighet medför att många lärare oroas för den process som en sådan utredning innebär. Det finns även exempel på att vårdnadshavare ibland uttrycker ett missnöje med utbildningen genom att anmäla, eller hota med att anmäla, skolan till Skolinspektionen. Detta uppfattas ha lett till vad som beskrivs som en skev maktfördelning, där skolor inte vågar agera i vissa situationer utan att först ha en mycket omfattande dokumentation. Befintligt system för anmälan och hantering av klagomål på utbildningen anses därmed ha skapat en betungande administrativ börda och oro bland skolans personal. Det framkommer också att mängden kontakter och påverkansförsök från vårdnadshavare gentemot lärare och rektorer ökar. Även detta leder till en ökad administrativ belastning för skolans personal.

8.2 Huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering

Regeringens förslag: I skollagen ska det, liksom hittills, anges att en huvudman inom skolväsendet ska ta emot och utreda klagomål mot utbildningen och ha skriftliga rutiner för klagomålshanteringen. Bestämelsen om att information om rutinerna ska lämnas ska förtydligas genom att det införs ett krav på att huvudmannen aktivt ska verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal. Det ska vidare anges i skollagen att när huvudmannen har tagit emot ett klagomål ska huvudmannen bekräfta att klagomålet har tagits emot, skyndsamt göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och på ett lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet.

Statens skolinspektion ska med anledning av inkomna uppgifter från en enskild om en utbildning inom skolväsendet få inleda tillsyn som rör ett enskilt barn eller enskild elev endast om den enskilde har anmält klagomål till huvudmannen och denne genom sin klagomålshantering har fått möjlighet att hantera frågan och se till att nödvändiga åtgärder vidtas, eller om det finns särskilda skäl.

Om Skolinspektionen får uppgifter från en enskild eller en annan myndighet om en utbildning inom skolväsendet och Skolinspektionen inte inleder tillsyn får myndigheten överlämna uppgifterna till huvud-

mannen för hantering inom huvudmannens klagomålshandling, om sekretess inte hindrar det.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I departementspromemorian föreslås inte att en huvudman ska bekräfta att denne har tagit emot ett klagomål. I promemorian används i de förslag som avser Skolinspektionen formuleringen ”utreda klagomål” i stället för formuleringen ”inleda tillsyn”. Det föreslås inte heller att den begränsning för Skolinspektionen att inleda tillsyn som föreslås gälla om det inte finns särskilda skäl endast ska gälla i fråga om synpunkter som lämnats av enskilda som inte har lämnat ett klagomål till huvudmannen och att begränsningen bara ska avse tillsyn som rör ett enskilt barn eller enskild elev. I promemorian föreslås att Skolinspektionen, om myndigheten inte utreder ett klagomål, ska överlämna uppgifterna till huvudmannen. Däremot föreslås inte att om Skolinspektionen får uppgifter från en enskild eller en annan myndighet om en utbildning inom skolväsendet och Skolinspektionen inte inleder tillsyn får myndigheten överlämna uppgifterna till huvudmannen för hantering inom huvudmannens klagomålshandling, om sekretess inte hindrar det.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolinspektion, Statskontoret, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Barnombudsmannen (BO), Myndigheten för delaktighet, Göteborgs, Mora och Norrköpings kommuner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund* och *Rädda barnen*.

Många av remissinstanserna anser att förslaget bidrar till mer effektiva arbetsmetoder och förbättrade kunskaper om den egna organisationen. Statskontoret framhåller t.ex. att förslaget bidrar till ett mer ändamålsenligt system medan Sveriges Skolledarförbund tror att förslaget bör kunna bromsa en anmälningskultur som de anser breder ut sig på många håll. Friskolornas riksförbund, Myndigheten för delaktighet och Göteborgs kommun bedömer att förslaget kan gynna eleverna genom bl.a. att missförhållanden upptäcks och att det kan bli snabbare lösningar, bättre dialog och kortare handläggningstider. Myndigheten för delaktighet anser också att det blir tydligare för elever och vårdnadshavare var de ska vända sig med klagomål mot utbildningen.

Statskontoret framför att förslaget bör bidra till minskad dokumentationsbörda, vilket även *Umeå kommun* framhåller. Andra remissinstanser såsom t.ex. *Bromölla, Enköpings, Gävle, Mora, Norrköping* och *Salems kommuner* tillstyrker förslaget men bedömer att det kan bli resurskrävande för huvudmännen.

Även *Statens skolverk* tillstyrker förslaget, förutom den del av förslaget som innebär att elever och vårdnadshavare ska få återkoppling från huvudmannen eller rektorn först när ett klagomål har utretts. Myndigheten påpekar att behov av återkoppling även kan finnas när klagomålet är under utredning och anser dessutom att det behöver tydliggöras när elever och vårdnadshavare av särskilda skäl ska kunna vända sig direkt till Skolinspektionen med klagomål. *Rädda barnen* tillstyrker också förslaget, men önskar att regeringen än mer tydliggör att Skolinspektionen kan påbörja

en utredning om den anser att skyndsamhetskravet inte är uppfyllt i ett ärende.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) och *Nacka kommun* ställer sig även de positiva till förslaget och påpekar vikten av att huvudmännen har möjlighet att själva bestämma hur interna rutiner för klagomålshanteringen ska utformas. Även *Alingsås kommun (barn- och ungdomsnämnden)* ser positivt på att huvudmannen utreder klagomål innan eventuella brister granskas av Skolinspektionen men anser att huvudmannen måste vara fri att utforma på vilket sätt en sådan utredning går till och dokumenteras. *Göteborgs kommun*, som tillstyrker förslaget, framför även att det behöver vara tydligt vad som är huvudmannens ansvar i förhållande till Skolinspektionens ansvar gällande omfattningen och hanteringen av huvudmannens klagomålsutredning och att Skolinspektionen inte bör kunna styra huvudmannens hantering.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget men anser att det är angeläget att begreppet ”utreda klagomål” ersätts med en terminologi som överensstämmer med regleringen av myndighetens tillsyn eftersom det finns skillnader mellan att hantera klagomål och genomföra tillsyn. Myndigheten önskar dessutom att det ska vara frivilligt för dem att överlämna uppgifter till huvudmännens klagomålshantering samt att det behöver förtydligas hur lagförslaget förhåller sig till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i de fall Skolinspektionen överlämnar uppgifter till huvudmännen. Skolinspektionen önskar slutligen att det under den fortsatta beredningen förs resonemang kring vilka krav staten kan ställa när det gäller hur huvudmannens klagomålshantering kan skötas opartiskt, särskilt i de fall där rektor och huvudman kan vara en och samma person.

Även *Friskolornas riksförbund* m.fl. påpekar att det kan uppstå problem i de fall huvudmannen också är rektor, tillika skolchef då det kommer att innebära att huvudmannen utreder sig själv. Förbundet framför också att det inte framgår vad som ska gälla avseende klagomål mot förskoleverksamhet hos fristående huvudmän, där kommunerna idag är ansvariga för tillsynen. *Funktionsrätt Sverige* anser att möjligheten att vända sig till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet ska finnas kvar på samma sätt som nu. De ser bl.a. positivt på att kommunens utredning behöver ske skyndsamt och vara opartisk men tycker inte att det faktum att kommunerna är part i målet problematiseras tillräckligt. Även *Riksförbundet Attention* anser att det är problematiskt att klagomålshanteringen kommer att hanteras av en instans som är part i målet. *Katrineholms kommun* instämmer delvis i förslaget men anser att huvudmannen bör kunna skicka klagomål till rektorn och att det inte tydligt framgår om den föreslagna återremitteringen av klagomål ska omfatta såväl klagomål på utbildningens kvalitet som kränkande behandling.

Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden) avstyrker den del av förslaget som innebär att Skolinspektionen vid särskilda skäl ska få utreda klagomål utan att huvudmannen fått möjlighet att hantera klagomålet. *Helsingborgs kommun* avstyrker den del av förslaget som innebär att huvudmannen aktivt ska verka för att rutinerna är kända. De anser att det redan i dagens bestämmelser framgår att huvudmannen ska ta emot och utreda klagomål och informera om rutinerna och bedömer i likhet med *Mora kommun* att förslaget att huvudmän aktivt ska verka för att rutinerna för klagomålshantering är kända riskerar att uppmuntra till klagomål.

Som nämnts i avsnitt 3 har Skolinspektionen getts tillfälle att yttra sig över ett utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med förslaget i rutan ovan. Skolinspektionen anför att det av förslaget framgår att för det fall Skolinspektionen bedömt att sekretess föreligger i förhållande till huvudmannen avseende uppgifter om en enskild elev, så kan ett överlämnande till huvudmannen endast ske om den eleven/elevens vårdnadshavare samtycker till ett sådant överlämnande. Skolinspektionen vill dock lyfta att myndigheten även får in uppgifter som kan omfattas av sekretess rörande andra personer än den enskilde eleven, t.ex. andra elever, personal eller helt andra personer. Om sådana uppgifter inte är relevanta för den fråga som ska lämnas över tolkar Skolinspektionen den föreslagna bestämmelsen som att myndigheten kan maska dessa uppgifter och därefter överlämna uppgifterna till huvudmannen. Det förekommer dock att uppgifterna är relevanta för den aktuella frågan. Det kan t.ex. röra sig om att en elev (A) till Skolinspektionen uppger sig ha blivit utsatt för kränkande behandling av en elev (B) och en lärare (C). Om uppgifter avseende B och C maskas innan ett överlämnande sker får huvudmannen enligt Skolinspektionen inte del av all relevant information i frågan, för att direkt kunna hantera uppgifterna inom sin klagomålshantering. Skolinspektionen framhåller att denna sekretessprövning liksom inhämtande av samtycke kommer att bli resurskrävande för myndigheten.

Skälen för regeringens förslag

Huvudmannens klagomålshantering är en underutnyttjad resurs för att åtgärda brister och utveckla utbildningen

När bestämmelsen om huvudmannens klagomålshantering infördes i skollagen var syftet att elever och vårdnadshavare i högre utsträckning skulle vända sig med sina klagomål till huvudmannen i stället för till Skolinspektionen. Som tidigare framgått är dock Skolinspektionens erfarenheter att många elever och vårdnadshavare i första hand ändå vänder sig till Skolinspektionen när de är missnöjda med utbildningen.

När elever och vårdnadshavare inte vänder sig till huvudmannen med sina klagomål missar huvudmannen en viktig informationskälla i sitt utvecklingsarbete. Sådant information kan bl.a. handla om att det finns brister i elevernas trygghet och studiero. Regeringen anser i likhet med flera remissinstanser, t.ex. *Skolverket*, *Skolinspektionen*, *Statskontoret*, *SPSM*, *Myndigheten för delaktighet*, *Umeå kommun*, *Sveriges Elevkårer* och *Sveriges Elevråd*, att det är positivt om klagomål i så stor utsträckning som möjligt hanteras av huvudmannen i stället för av Skolinspektionen. Skolverket och *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* framhåller bl.a. att klagomålen i sig är en viktig del i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Även *Föräldraalliansen Sverige* anser att klagomålshantering bör vara en naturlig del i det systematiska kvalitetsarbetet. Regeringen instämmer i detta och anser i likhet med *Friskolornas riksförbund* att en hantering inom huvudmannens organisation ger bättre möjlighet till snabbare lösning för eleven i fråga samt att det kan bidra till att skapa en bättre dialog mellan skola och vårdnadshavare. Regeringen vill också betona att ett förfarande där brister fångas upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet kan bidra till att skapa förutsättningar för att goda exempel på hur klagomål har hanterats och brister har åtgärdats

kan spridas mellan huvudmannens skolor eller – genom de kvalitetsdialoger som Skolverket tillsammans med SPSM har fått i uppdrag att anordna med samtliga huvudmän (U2018/02652 [delvis] och U2021/03837) – mellan huvudmän. På så sätt kan en väl fungerande klagomålshandling leda till en mer generell utveckling av utbildningen vilket kan gynna samtliga barn och elever hos olika huvudmän.

Att fler klagomål hanteras direkt av huvudmannen innebär ett bättre resursutnyttjande

Statskontoret bedömer i sin rapport om klagomålshandling (2020) att huvudmännen kan utreda klagomål och åtgärda brister i verksamheten snabbare och på ett mer flexibelt sätt än Skolinspektionen samt att en sådan handtering ger upphov till mindre dokumentation för lärare och rektorer. Regeringen instämmer med Statskontoret i denna slutsats och konstaterar att detta kan vara till nytta för alla barn och elever eftersom förskollärare, lärare och rektorer får mer tid för undervisning eller för insatser som utvecklar kvaliteten i verksamheten om de inte behöver lägga tid på att t.ex. sammanställa och överlämna dokumentation i klagomålsärenden till Skolinspektionen.

Det finns dock ett antal remissinstanser som framför oro för att promemorians förslag om att huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshandling kommer att innebära ökad belastning på huvudmannens organisation. Vissa remissinstanser, som t.ex. *Academedias AB* bedömer att bl.a. den administrativa bördan kommer att öka utan att antalet anmälningar till Skolinspektionen kommer att minska, utan enbart fördröjas, medan andra, som t.ex. *Bromölla, Mora, Norrköping* och *Salems kommuner* framför oro för att förslaget är kostnadsdrivande eller på andra sätt resurskrävande. Mora och Salems kommuner framför bl.a. farhågor om att antalet klagomål kommer att öka.

Regeringen instämmer i att en förbättrad klagomålshandling bör leda till att fler upplevda missförhållanden initialt rapporteras till huvudmannen. Regeringen anser dock, i likhet med Statskontoret, att detta skulle innebära ett bättre resursutnyttjande och leda till minskad administration för skolpersonalen i relation till om klagomålet i stället blir föremål för en utredning hos Skolinspektionen. Om klagomålet hanteras inom huvudmannens organisation och av dem som har bäst kännedom om barnets eller elevens situation kan det innebära en enklare och mindre administrativ handtering. En förbättrad klagomålshandling där klagomål systematiskt omhändertas och utgör en del i kvalitetsarbetet bör enligt regeringen på sikt även leda till färre missförhållanden som behöver åtgärdas och därmed också färre klagomål. Även ur ett administrativt och resursutnyttjande perspektiv finns det alltså skäl att vidta åtgärder för att förbättra klagomålshandlingen hos huvudmannen.

Huvudmannen bör fortsatt kunna utforma klagomålshandlingen efter lokala förutsättningar och behov genom skriftliga rutiner

Som tidigare nämnts ska en huvudman inom skolväsendet ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt (4 kap. 8 § skollagen). I förarbetena till dagens bestämmelse (prop. 2009/10:165 s. 309) anges att det

bör överlämnas till varje huvudman att bestämma hur klagomålshanteringen ska organiseras och hur informationen om klagomålsrutinerna ska lämnas. Vidare framgår att rutinerna bör innehålla en intern ansvarsfördelning hos huvudmannen. Regeringen anser i likhet med flera remissinstanser att det finns goda skäl för att varje huvudman ska kunna utforma sin klagomålshandling så att den är anpassad utifrån huvudmannens förutsättningar och behov. Till dessa remissinstanser hör SKR som anser att det är viktigt att det med ett tydligare ansvar även följer tydliga befogenheter och därmed rika möjligheter att utforma varje system för klagomålshandling utifrån lokala förutsättningar och behov.

Några remissinstanser, t.ex. *Friskolornas Riksförbund* och *Skolinspektionen*, bedömer att det finns risker i fråga om huvudmannens opartiskhet vid hantering av klagomål mot den egna verksamheten. Skolinspektionen pekar särskilt på att det kan uppstå sådana problem avseende mindre huvudmän, där rektor och huvudman kan vara en och samma person. Friskolornas riksförbund framhåller dock att även om vårdnadshavarna inte alltid är nöjda med att huvudmannen utreder sig själv så kan skyldigheten för huvudmannen att faktiskt göra en sådan utredning vara en hjälp för den klagande att förstå såväl vilka åtgärder som vidtagits som att klagomålet har beaktats. *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* konstaterar att huvudmannen själv beslutar om sin organisation och var olika kompetenser och funktioner är anställda inom organisationen. Kommunen anför vidare att kommunala tjänstemän lyder under de förvaltningsrättsliga principerna saklighet, objektivitet och proportionalitet samt regler om jäv och att eventuell problematik att tjänsteman utreder klagomål riktat mot egen tjänsteutövning därmed inte ska uppstå.

Att sedvanliga jävsregler ska tillämpas i en huvudmans organisation anser regeringen är självklart. Exempelvis ska en lärare inte sätta betyg på sitt eget barn. När det gäller en huvudmans klagomålshandling är dock syftet inte bara att huvudmannen genom uppgifter från elever och vårdnadshavare ska få information som innebär att missförhållanden uppdragas som huvudmannen kan vidta åtgärder mot, utan också att huvudmannen ska få information som kan leda till att huvudmannen anser att det finns skäl att ompröva ett beslut som har fattats eller t.ex. utvärdera eller omvärdera olika arbetssätt i den organisationen som huvudmannen ansvarar för. Enligt förvaltningslagen får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Det finns dock bara begränsade möjligheter att ändra ett beslut som är gynnande för någon enskild till den enskildes nackdel (37 §). En myndighet har dessutom skyldighet att ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part (38 §). Det sagda innebär att bestämmelserna om att en huvudman ska ha en klagomålshandling fyller en funktion även i fall när t.ex. en huvudman för en fristående skola innehar flera roller, t.ex. också är rektor för skolan. Bestämmelserna i 37 och 38 §§ förvaltningslagen är visserligen bara tillämpliga på offentliga huvudmän och inte på enskilda huvudmän, men enligt 4 kap. 7 § skollagen ska en huvudman, om det vid uppföljning,

genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Sammanfattningsvis anser regeringen att man i fråga om en huvudmans klagomålshandtering inte kan ställa samma krav på opartiskhet som man t.ex. kan göra på en tillsynsmyndighets agerande i förhållande till en huvudman. Det innebär inte att en huvudmans klagomålshandtering är oviktig. Tvärtom anser regeringen att huvudmannens klagomålshandtering fyller en viktig funktion i enlighet med vad som har anförts tidigare. Det ska också beaktas att en elev eller vårdnadshavare som har anmält klagomål till en huvudman fortfarande har en möjlighet att vända sig till Skolinspektionen, om de inte är nöjda med hur huvudmannen har hanterat klagomålet.

Nacka och Norrköpings kommuner efterlyser, för att effektivisera och möjliggöra en skyndsam handläggning, en tydligare distinktion mellan begreppen klagomål och synpunkter. Norrköpings kommun framhåller att avsaknaden av en tydlig definition av klagomål skapar en förvirring om vad huvudmännen enligt lagstiftningen är skyldiga att hantera i enlighet med bestämmelserna. Regeringen delar bedömningen att inte alla uttryck av missnöje bör betraktas som ett klagomål som ska hanteras inom ramen för klagomålshandlingen. Ett sätt att tydliggöra detta kan vara att i rutinerna för klagomålshandlingen klargöra hur klagomål på utbildningen ska lämnas in. Regeringen bedömer att rutiner för hur ett klagomål ska lämnas kan underlätta den gränsdragningsproblematik som annars kan uppstå om t.ex. alla synpunkter yttrade av elever och vårdnadshavare, som skolans personal tar del av, skulle kunna utgöra ett potentiellt klagomål som ska hanteras. Det är samtidigt viktigt att säkerställa att klagomålshandlingen är tillgänglig och t.ex. kan användas av personer med olika språkliga förutsättningar och funktionsnedsättningar.

Regeringen anser således att det även framöver är lämpligt att huvudmannen hanterar en rad frågor om den närmare utformningen av klagomålshandlingen inom ramen för sina skriftliga rutiner. Bestämmelsen i 4 kap. 8 § första meningen skollagen, som nu anger att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen, bör dock förtydligas så att det framgår att en huvudman inom skolväsendet ska ta emot och utreda klagomål mot utbildningen och ha skriftliga rutiner för klagomålshandlingen. Regeringen anser att även ytterligare krav bör ställas på huvudmannen i skollagen enligt nedan.

Huvudmannen ska aktivt verka för att rutinerna för klagomålshandtering är kända

Enligt dagens regelverk ska en huvudman inom skolväsendet lämna information om sina rutiner för klagomålshandtering på lämpligt sätt (4 kap. 8 § andra meningen skollagen). Som tidigare framgått visar dock granskningar från Skolinspektionen på brister i hur huvudmannen informerar om möjligheten att lämna klagomål. Även *Barnombudsmannen (BO)*, *Föräldraalliansen Sverige* och *Riksförbundet Attention* framför att det i dag är ett problem att barn och unga respektive vårdnadshavare ofta inte vet var de ska vända sig.

För att vårdnadshavare och elever ska känna tillit och vilja vända sig till huvudmannen vid missnöje måste klagomålshandlingen vara känd vilket betonas av t.ex. *BO*, *Myndigheten för delaktighet (MFD)* och *Funktions-*

rätt Sverige. Även *Skolverket* framhåller att det är avgörande att rutinerna för klagomålshantering är kända, tydliga och transparenta för alla inblandade parter. Regeringen instämmer i att det är en grundläggande förutsättning att rutinerna är kända för elever och vårdnadshavare om de ska kunna vända sig till huvudmannen vid upplevda brister i utbildning. Det är även viktigt att rutinerna är kända för skolans personal så att de vet hur de ska agera om t.ex. en vårdnadshavare vänder sig till dem med ett klagomål. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att, som föreslås i promemorian, införa krav på att huvudmannen aktivt ska verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal.

Helsingborgs kommun avstyrker denna del av förslaget. Kommunen ser i likhet med *Mora kommun* en risk för att förslaget upplevs som att huvudmän ska uppmanas till klagomål. Regeringen konstaterar att huvudmännen redan i dag har ansvar för att lämna information om sina rutiner för att ta emot och utreda klagomål på lämpligt sätt, men att detta inte alltid sker. Hur elever och vårdnadshavare uppfattar den information som huvudmannen lämnar beror naturligtvis på hur den är utformad. Det är viktigt att den är saklig och tydlig. Som tidigare har anförts finns det mycket att vinna på att elever och föräldrar som är missnöjda med något inom utbildningen i första hand vänder sig till huvudmannen och känner förtroende för att de kommer att bli tagna på allvar. Det innebär inte att alla klagomål är berättigade och ska leda till åtgärder, men den dialog som förs med anledning av ett klagomål är viktig för att upprätthålla eller skapa ett förtroende mellan eleven eller vårdnadshavaren och huvudmannen. Det ska vidare beaktas att även om kravet på huvudmannen att informera om sina rutiner för klagomålshantering skärps, så att huvudmannen aktivt ska verka för att rutinerna är kända för elever, vårdnadshavare och personal, så kommer varje huvudman att bestämma över hur rutinerna ska utformas. Det är t.ex. möjligt att utforma rutinerna så att synpunkter kopplade till undervisningen för en enskild elev i första hand ska framföras till ansvarig lärare, i andra hand till skolans rektor, och först därefter genom ett klagomål till huvudmannen. När det gäller kravet på aktivitet från huvudmannens sida vill regeringen understryka att det inte ska betraktas som tillräckligt att huvudmannen genom sin personal vid ett enstaka tillfälle har lämnat muntlig information om rutinerna, t.ex. vid ett föräldramöte eller att rutinerna endast finns tillgängliga på skolans webbplats. För att kravet på att huvudmannen aktivt ska verka för att rutinerna för klagomålshantering är kända bland elever, vårdnadshavare och personal ska vara uppfyllda kommer huvudmannen att behöva kombinera olika kommunikationssätt och lämna informationen vid upprepade tillfällen.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att huvudmannens ansvar skärps, från att på lämpligt sätt lämna information om huvudmannens rutiner för klagomålshantering, till att aktivt verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal.

Huvudmannen ska bekräfta att denne tagit emot ett klagomål, skyndsamt utreda och hantera klagomålet samt återkoppla på lämpligt sätt

Som tidigare har konstaterats har klagomålshantering inte fungerat på önskvärt sätt med nuvarande reglering. I promemorian anges att en orsak till att elever och vårdnadshavare inte vänder sig till huvudmannen kan

vara brist på förtroende för huvudmannens sätt att hantera klagomål. Statskontoret anger i sin rapport Klagomålshanteringen i skolan – Förslag till ett mer ändamålsenligt system (2020) att det förtroende mellan huvudman och vårdnadshavare som krävs för att klagomålshanteringen ska fungera kan byggas upp genom att huvudmannen skyndsamt utreder och återkopplar utfallet av klagomålet. Detta är en förutsättning för att elever och vårdnadshavare med tillförsikt ska vända sig till huvudmannen vid behov. Regeringen delar denna bedömning och anser att ett sätt att åstadkomma detta kan vara att i enlighet med förslaget i promemorian skärpa kraven inom området.

Skolverket ställer sig bakom förslaget att huvudmannen ska åläggas att skyndsamt utreda inkomna klagomål och *Rädda barnen* bedömer att just skyndsamheten är av yttersta vikt när det gäller klagomål som rör barn, då dessas tidsperspektiv är ett annat än för vuxna. Samtidigt delar såväl regeringen som *Rädda barnen* bedömningen i promemorian om att det inte kan ställas upp en fast tidsgräns, då skyndsamhet kan vara olika beroende på ärendets allvarlighet och komplexitet. Regeringen vill dock understryka att hanteringen, för att agerandet ska betraktas som skyndsamt, bör påbörjas utan dröjsmål och att återkoppling ska ske så snart som ärendet är utrett. Regeringen vill dessutom betona att skyndsamheten är viktig för att hållbara lösningar för eleven snabbt ska kunna identifieras och problemet som gav upphov till klagomålet ska kunna lösas.

Regeringen kan även konstatera att alla klagomål inte kräver lika omfattande utredning. I vissa fall kan det krävas en mer djuplodad utredning där såväl rektor som lärare, elevhälsa eller annan personal involveras. I andra fall kan t.ex. ett samtal mellan rektorn och eleven eller elevens vårdnadshavare vara tillräckligt för att få det underlag som behövs. Regeringen anser därför att det bör vara tydligt att huvudmannen ska göra den utredning som behövs.

Att den som anmält ett klagomål får återkoppling angående hur klagomålet hanterats och vilka åtgärder det föranlett är en viktig del av klagomålshanteringen. Återkopplingen förväntas innebära att fler vårdnadshavare och elever upplever att deras klagomål omhändertas och är därmed en viktig del av en framgångsrik klagomålshantering som även kan främja en god relation och bygga ett förtroende mellan t.ex. vårdnadshavare och skolan. De flesta remissinstanserna kommenterar inte denna del av förslaget men *Skolverket* som ställer sig bakom förslaget, ifrågasätter att elever och vårdnadshavare ska få återkoppling från huvudmannen eller rektorn först när ett klagomål har utretts, eftersom de anser att behov av återkoppling även kan finnas när klagomålet är under utredning. Regeringen anser att det är viktigt att en huvudman som får ett klagomål bekräftar att denne har tagit emot klagomålet och informerar om att det kommer att utredas skyndsamt, så att eleven eller vårdnadshavarna känner att de tas på allvar. Regeringen instämmer vidare i att det kan finnas tillfällen när återkopplingen behöver ske mer kontinuerligt och inte enbart efter att ett klagomål utretts och hanterats. Eftersom klagomål har olika karaktär och är olika allvarliga är det dock inte rimligt att i samtliga fall kräva att återkoppling ska ske såväl under utredning och hantering som i efterhand. Regeringen bedömer att huvudmannen själv bör avgöra om ytterligare återkoppling behövs.

Regeringen anser även att huvudmannen utifrån ärendets karaktär bör göra en avvägning kring på vilket sätt som återkoppling ska ske. Om det är ett klagomål som gäller en allvarlig brist kan det krävas både skriftlig och muntlig återkoppling. För ett klagomål som berör något mindre allvarligt kan det räcka med en kort skriftlig eller muntlig återkoppling. När det gäller på vilket sätt som återkopplingen sker bör även hänsyn tas till den enskildes förmåga att tillgodogöra sig information, som t.ex. om det förekommer begränsade språkkunskaper eller en funktionsnedsättning.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det ska framgå av skollagen att huvudmannen ska bekräfta att denne har mottagit ett klagomål, skyndsamt ska göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och på ett lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet.

Bestämmelserna om tillsyn ska förutsätta att huvudmannen har fått en möjlighet att hantera frågan först, om det inte finns särskilda skäl

Det finns i dag inte någon skyldighet för Skolinspektionen att inleda tillsyn med anledning av inkomna uppgifter om missförhållanden men myndigheten behöver däremot göra en bedömning av vad som är en lämplig hantering. Skolinspektionen kan t.ex. välja att inleda tillsyn i det enskilda fallet eller att använda informationen som ett underlag i sin regelbundna tillsyn. Alla uppgifter om missförhållanden som ges in till Skolinspektionen motiverar inte en vidare hantering av myndigheten.

Som tidigare nämnts var syftet när dagens bestämmelser om huvudmannens klagomålshantering infördes i skollagen att främja att elever och vårdnadshavare i högre utsträckning skulle vända sig till huvudmannen om de är missnöjda med utbildningen, i stället för att direkt anmäla detta till Skolinspektionen (prop. 2009/10:165 s. 309). Regeringen konstaterar dock att många anmälningar fortfarande görs direkt till Skolinspektionen, inklusive Barn- och elevombudet (se avsnitt 5.6), utan att det upplevda missförhållandet först har hanterats av huvudmannen.

Regeringen anser att det är viktigt att Skolinspektionens resurser används effektivt. Som Statskontoret (2020) framhåller kan omfördelade resurser från tillsyn i individärenden till bl.a. riktad och regelbunden tillsyn bidra till att höja kvaliteten i verksamheten för fler elever än i dag. Det kan i sin tur förebygga framtida brister och klagomål. Som tidigare framgått anser regeringen dessutom att det är viktigt att säkerställa att elever och vårdnadshavare med tillförsikt kan vända sig med klagomål till huvudmannen.

Regeringen bedömer, i likhet med bl.a. *Statskontoret*, att ett sätt att tydliggöra att det är huvudmannen som har det huvudsakliga ansvaret för att hantera klagomål mot verksamheten är, som föreslås i promemorian, att införa bestämmelser om att Skolinspektionens möjlighet att inleda tillsyn begränsas i de fall då huvudmannen inte har fått möjlighet att hantera klagomålet inom sin klagomålshantering.

Skolinspektionen anser att en bestämmelse som begränsar myndighetens möjlighet att inleda tillsyn är viktig men har vissa synpunkter på den föreslagna utformningen. Skolinspektionen anser bl.a. att begreppet ”utreda klagomål” kan skapa osäkerhet. Myndigheten anför att dess verksamhet bedrivs utifrån tillsyn och kvalitetsgranskning. Vid tillsyn kontrollerar

Skolinspektionen om skolverksamheten uppfyller författningarnas krav. De klagomål mot utbildningen som huvudmännen ska motta och utreda enligt 4 kap. skollagen kan dock gälla frågor som inte omfattas av Skolinspektionens tillsyn, exempelvis klagomål mot utbildningen som omfattas av andra myndigheters tillsyn eller kvalitativa aspekter på utbildningen. Begreppet klagomål är därmed ett vidare begrepp än begreppet tillsyn och bör därför inte användas då Skolinspektionens tillsyn regleras. Skolinspektionen betonar också att det är myndigheten som självständigt avgör när en tillsyn ska inledas. Myndigheten har därmed ingen skyldighet att utreda klagomål enligt nuvarande lagstiftning och någon sådan skyldighet föreslås inte heller i departementspromemorian. Användandet av ordet "klagomål" kan enligt Skolinspektionen leda till att enskilda kan komma att uppfatta Skolinspektionen som en överinstans till huvudmannens klagomålshantering och därmed förvänta sig att myndigheten ska vara skyldig att pröva enskildas klagomål mot utbildningen. Skolinspektionen anser sammantaget att det är angeläget att begreppet "utreda klagomål" ersätts med en terminologi som överensstämmer med regleringen av Skolinspektionens tillsyn enligt 26 kap. skollagen. Skolinspektionen framhåller vidare att den föreslagna begränsningen av när Skolinspektionen får inleda tillsyn endast bör gälla inledande av tillsyn rörande uppgifter om enskilda. I övrigt bör myndigheten fortfarande ha full frihet att inleda en tillsyn rörande uppgifter om missförhållanden på systemnivå, utan att dessa först hanterats av huvudmannens klagomålshantering eller att särskilda skäl föreligger. Detta för att möjliggöra för myndigheten att även fortsättningsvis bedriva en effektiv tillsyn.

Regeringen delar de synpunkter som Skolinspektionen lyfter fram. Den terminologi som ska användas bör överensstämma med Skolinspektionens tillsynsuppdrag. Regeringen föreslår därför att det begrepp som ska användas i bestämmelsen bör vara "inleda tillsyn" och inte "utreda klagomål". Regeringen anser vidare att det är viktigt att den föreslagna huvudregeln endast avser en begränsning av i vilket skede Skolinspektionen kan inleda tillsyn av individärenden. Bestämmelsen ska inte heller innebära en begränsning av myndighetens möjligheter att med anledning av inkomna uppgifter inleda tillsyn om missförhållanden på systemnivå när myndigheten anser att det är befogat.

Myndigheten för delaktighet och *SPSM* tillstyrker förslaget men framhåller att det är viktigt att det fortfarande finns möjlighet att i vissa fall kunna få ett klagomål prövat av en oberoende tillsynsmyndighet och *Funktionsrätt Sverige* anser att möjligheten att vända sig till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet ska finnas kvar på samma sätt som nu. Som tidigare framgått anser regeringen att det finns goda skäl för att huvudmannen i de flesta fall ska ha fått möjlighet att hantera uppgifter om missförhållanden innan Skolinspektionen involveras i ärendet. Regeringen instämmer dock i att det är viktigt att det även fortsatt finns en möjlighet att vända sig direkt till en oberoende tillsynsmyndighet i vissa fall, bl.a. eftersom huvudmännen inte alltid självmant och i tillräcklig grad åtgärdar brister i sin verksamhet. Även framöver finns det därför anledning att ge Skolinspektionen möjlighet att i vissa fall utreda uppgifter om missförhållanden rörande enskilda barn och elever utan att huvudmannen först har fått möjlighet att hantera frågan. Ett sätt att möjliggöra det kan vara att, såsom föreslås i promemorian, införa en möjlighet för Skolinspektionen

att inleda tillsyn, även om huvudmannen inte har fått möjlighet att hantera klagomålet inom sin klagomålshantering, om det finns särskilda skäl.

Ett antal remissinstanser har synpunkter gällande det förslagna undantaget. *Skolverket* efterfrågar ett förtydligande av begreppet särskilda skäl och framhåller att det är viktigt bl.a. för att bättre kunna tillgodose elevernas rättssäkerhet och motverka risken för att brådskande ärenden inte åtgärdas i tid. Även *Rädda barnen* önskar att det tydliggörs att Skolinspektionen kan påbörja en utredning om den anser att skyndsamhetskravet inte är uppfyllt i ett ärende. *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* anser däremot att undantaget riskerar att leda till längre processer och försämrade relationer mellan skola och elev/vårdnadshavare och avstyrker därför den delen av förslaget.

Ett särskilt skäl för Skolinspektionen att inleda tillsyn kan vara att myndigheten bedömer att den behöver inleda tillsyn av hur en viss situation hanteras, t.ex. för att det är fråga om pågående och allvarliga brister när det gäller en elevs rätt till utbildning i en trygg miljö. Det kan också vara så att Skolinspektionen bedömer att huvudmannens hantering av ärendet, inbegripet vidtagande av åtgärder, förefaller ta för lång tid givet ärendets karaktär och att det därför finns särskilda skäl för myndigheten att inleda tillsyn. Regeringen vill med anledning av *Alingsås kommuns (kultur- och utbildningsnämnden)* synpunkt framhålla att särskilda skäl innebär att Skolinspektionen endast i undantagsfall ska inleda tillsyn trots att huvudmännen inte har fått möjlighet att fullt ut hantera uppgifterna inom ramen för sin klagomålshantering. Regeringen anser således att Skolinspektionen inte bör vara förhindrad att inleda tillsyn om det framstår som att huvudmannen inte vidtar adekvata åtgärder för att hantera ärendet. Regeringen anser vidare, i likhet med *Skolinspektionen*, att bedömningen av om det föreligger särskilda skäl ska få omfatta all information som Skolinspektionen har om huvudmannen och inte endast den som senast har inkommit. Utifrån den information som Skolinspektionen bedömer som relevant i det enskilda fallet får myndigheten avgöra om det föreligger särskilda skäl att inleda tillsyn.

Friskolornas riksförbund saknar information om vad som ska gälla för klagomål på förskoleverksamhet hos fristående huvudmän, där kommunerna i dag är ansvariga för tillsynen. Regeringen konstaterar att det inte finns några förslag om att ändra bestämmelserna när det gäller tillsyn av sådan verksamhet och att kommunerna därmed även fortsättningsvis ansvarar för tillsynen över bl.a. förskoleverksamhet som den har beviljat godkännande för. Det innebär att de fristående huvudmännen ansvarar för klagomålshantering inom sina verksamheter och att efterlevnaden av denna följs upp av kommunen. Något behov av att begränsa kommunernas möjlighet att inleda tillsyn när det gäller uppgifter om missförhållanden i en förskoleverksamhet med fristående huvudman har inte framkommit.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att Skolinspektionen med anledning av inkomna uppgifter från en enskild om en utbildning inom skolväsendet ska få inleda tillsyn som rör ett enskilt barn eller enskild elev endast om den enskilde har anmält klagomål till huvudmannen och denne genom sin klagomålshantering har fått möjlighet att hantera frågan och se till att nödvändiga åtgärder vidtas, eller om det finns särskilda skäl.

Skolinspektionen ska få överlämna uppgifter till huvudmannen...

Skolinspektionen ska enligt förslaget i promemorian i de fall myndigheten inte utreder ett klagomål mot en utbildning inom skolväsendet därför att huvudmannen inte har fått möjlighet att hantera klagomålet, överlämna klagomålet till huvudmannen. *Skolinspektionen*, som ser positivt på en lagstadgad möjlighet att överlämna uppgifter om missförhållanden till huvudmannen, såväl rörande enskilda elever som på systemnivå, framför att det bör vara frivilligt för myndigheten att överlämna uppgifter till huvudmannens klagomålshantering och anser därför att ordet ”ska” i den föreslagna bestämmelsen bör ersättas. Skälet till detta är att myndigheten ibland kan bedöma att det är olämpligt att skicka vissa uppgifter till huvudmännen, exempelvis om det skulle försvåra en oanmäld tillsyn, eller då det finns risk för att den som lämnat uppgifterna utsätts för repressalier av huvudmannen. Regeringen anser i likhet med Skolinspektionen att myndigheten bör få bedöma i vilka fall uppgifter bör lämnas till huvudmannen och har förståelse för att det i vissa fall kan vara olämpligt med ett överlämnande, t.ex. om det skulle försvåra en oanmäld tillsyn. Regeringen anser dock att det är bekymmersamt att Skolinspektionen inte skulle agera i ett fall där Skolinspektionen bedömer att det finns risk för att anmälaren blir utsatt för repressalier om det blir känt att denna tagit upp frågor om upplevda missförhållanden med Skolinspektionen. Om Skolinspektionen känner till omständigheter avseende huvudmannen som gör att Skolinspektionen bedömer att det finns en sådan risk anser regeringen att det kan vara fråga om ett fall där det finns särskilda skäl för Skolinspektionen att inleda tillsyn. Som tidigare framgått är detta något som Skolinspektionen får avgöra i varje enskilt fall. Regeringen anser vidare att möjligheten för Skolinspektionen att överlämna inkomna uppgifter för hantering inom huvudmannens klagomålshantering bör gälla uppgifter som rör enskilda och uppgifter på systemnivå och att överlämnande ska få ske oavsett om det är en enskild eller en annan myndighet som inkommit med uppgifterna.

Ett sätt att låta Skolinspektionen bedöma när uppgifter bör överlämnas till huvudmannen är att föreskriva att Skolinspektionen *får* överlämna uppgifter om en utbildning inom skolväsendet som inkommit till myndigheten från en enskild eller en annan myndighet till huvudmannen för hantering inom huvudmannens klagomålshantering, om Skolinspektionen inte inleder tillsyn. Skolinspektionen kan då överlämna uppgifter i sådana fall där myndigheten anser att det är lämpligt. Som regeringen återkommer till nedan kan det dock finnas hinder på grund av sekretess.

Södertälje kommun anser att det är viktigt att Skolinspektionen, innan myndigheten överlämnar klagomål till huvudmannen för hantering, gör en individuell bedömning i varje enskilt fall. Kommunen påpekar att det finns mindre fristående huvudmän där huvudmannen även sitter med i skoledningen, och att det ibland inkommer klagomål som gäller huvudmannen, vilket enligt kommunen gör en hantering av huvudmannen olämplig. Kommunen anser således att det är viktigt att Skolinspektionen innan överlämning av klagomål säkerställer att Skolinspektionen inte ber huvudmannen utreda sig själv. Regeringen delar inte denna uppfattning. Som regeringen anfört tidigare ska såväl offentliga huvudmän som enskilda huvudmän besitta förmågan att ompröva sina beslut och ageranden när de

har hört hur en elev eller vårdnadshavare har upplevt situationen. Som nämnts har myndigheter enligt förvaltningslagen möjligheter att ompröva sina beslut om myndigheten anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning och i vissa fall har de t.o.m. en skyldighet att ompröva sina beslut (37 och 38 §§ förvaltningslagen). Som nämnts gäller inte dessa bestämmelser för enskilda huvudmän men enligt 4 kap. 7 § skollagen ska en huvudman, om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Som regeringen har anfört anser regeringen att man i fråga om en huvudmans klagomålshantering inte kan ställa samma krav på opartiskhet som man t.ex. kan göra på en tillsynsmyndighets agerande i förhållande till en huvudman. Det innebär inte att en huvudmans klagomålshantering är oviktig. Tvärtom anser regeringen att huvudmannens klagomålshantering fyller en viktig funktion. Det finns mycket att vinna på att elever och föräldrar som är missnöjda med något inom utbildningen i första hand vänder sig till huvudmannen och känner förtroende för att de kommer att bli tagna på allvar. Som nämnts är klagomålen i sig en viktig del i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. En hantering inom huvudmannens organisation ger bättre möjlighet till en snabbare lösning för eleven i fråga och kan bidra till att skapa en bättre dialog mellan skola och vårdnadshavare. Det innebär inte att alla klagomål är berättigade och ska leda till åtgärder, men den dialog som förs med anledning av ett klagomål är viktig för att huvudmannen ska få en chans att ompröva de beslut eller ageranden som eleven eller vårdnadshavarna är kritiska till och i vissa fall kan elever och vårdnadshavare få större förståelse för varför huvudmannen, trots informationen väljer att vidhålla t.ex. ett visst arbetssätt. I den mån kontakten mellan eleven eller vårdnadshavarna leder till att situationen hanteras på ett sätt som alla är nöjda med kan vidare detta vara till nytta för alla barn och elever eftersom förskollärare, lärare och rektorer får mer tid för undervisning eller för insatser som utvecklar kvaliteten i verksamheten om de inte behöver lägga tid på att t.ex. sammanställa och överlämna dokumentation i klagomålsärenden till Skolinspektionen. Det ska också beaktas att en elev eller vårdnadshavare som har anmält klagomål till en huvudman fortfarande har en möjlighet att vända sig till Skolinspektionen, om de inte är nöjda med hur huvudmannen har hanterat klagomålet.

När Skolinspektionen t.ex. överlämnar uppgifter som myndigheten har fått från en enskild till huvudmannen därför att den enskilde inte har lämnat ett klagomål till huvudmannen eller låtit denne genom sin klagomålshantering få en möjlighet att hantera frågan och se till att nödvändiga åtgärder vidtas, är det därefter upp till huvudmannen att besluta om den vidare hanteringen. Därmed ska inte Skolinspektionen, som *Göteborgs kommun* lyft, i detta skede kunna styra huvudmannens hantering av klagomålet, såvida inte Skolinspektionen senare anser att det finns särskilda skäl att inleda tillsyn.

Katrineholms kommun önskar ett förtydligande om den föreslagna återremitteringen av klagomål ska omfatta såväl klagomål på utbildningens kvalitet som kränkande behandling. Regeringen vill med anledning av detta förtydliga att Skolinspektionen kan lämna över uppgifter till huvudmannen gällande klagomål på alla aspekter av utbildningen, även frågor

om kränkande behandling. Det framgår av 6 kap. skollagen att huvudmannen har en skyldighet att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. Enligt 4 kap. 7 § skollagen ska huvudmannen, om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Detta gäller även klagomål avseende kränkande behandling. Förslaget påverkar inte Skolinspektionens möjlighet att hantera uppgifter och inleda tillsyn efter det att uppgifterna har hanterats inom huvudmannens klagomålshandling. Förslaget påverkar inte heller möjligheten för elever att få skadestånd om kränkande behandling har skett.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att om Skolinspektionen får uppgifter från en enskild eller en annan myndighet om en utbildning inom skolväsendet och Skolinspektionen inte inleder tillsyn får myndigheten överlämna uppgifterna till huvudmannen för hantering enligt bestämmelserna om klagomålshandling och åtgärder vid brister i verksamheten (4 kap. 7 och 8 §§). Som närmare utvecklas nedan föreslås dock detta gälla endast om sekretess inte hindrar ett överlämnande.

...om det inte finns hinder på grund av sekretess

Skolinspektionen lyfter i sitt remissvar att det inte framgår hur förslaget om överlämnande av uppgifter till huvudmannen förhåller sig till bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Enligt OSL gäller sekretess i tillsynsverksamhet hos Skolinspektionen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende (23 kap. 7 § OSL). Vidare gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer hos Statens skolinspektion i ärende enligt 6 kap. skollagen (33 kap. 1 § OSL). Den senare sekretessen är mer omfattande då den även omfattar uppgifter i beslut.

Enligt OSL gäller sekretess inte bara i förhållande till enskilda utan också i förhållande till andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL lag hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Den ovan nämnda tillsynssekretessen i 23 kap. 7 § OSL innebär t.ex. att en uppgift inte får lämnas ut om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men av att uppgiften röjs. Det finns dock särskilda sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL. Där anges bl.a. i 28 § att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Vidare får en uppgift som omfattas av sekretess, med vissa här inte relevanta undantag, enligt den s.k. generalklausulen i 27 § första stycket lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Om det i lag eller förordning har föreskrivits att uppgifter ”bör” eller ”får” lämnas från en myndighet till en annan myndighet anses det finnas särskild anledning att anse att generalklausulen är tillämplig. Riksdagens eller regeringens föreskrifter bör ju vara grundade på den bedömningen att intresset av att uppgifter lämnas mellan myndigheterna har företräde framför sekretessintresset (Offent-

lighets- och sekretesslagen – en kommentar, Norstedts juridik, Lenberg m.fl. s. 10:27:05).

Ovan har regeringen tagit ställning för att Skolinspektionen, om Skolinspektionen får uppgifter från en enskild eller en annan myndighet om en utbildning inom skolväsendet och myndigheten inte inleder tillsyn, ska få överlämna uppgifterna till huvudmannen för hantering enligt 4 kap. 7 och 8 §§ skollagen. Då bestämmelsen inte innebär en skyldighet att lämna över uppgifter har den inte sekretessbrytande effekt i förhållande till de huvudmän som är myndigheter enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL. Då bestämmelsen inte enbart riktar sig till myndigheter utan även till enskilda huvudmän bör den inte heller särskilt beaktas vid tillämpning av generalklausulen. Det kan dock finnas anledning att förtydliga att bestämmelsen inte har sekretessbrytande effekt. Den föreslås därför ges lydelsen att om Skolinspektionen får uppgifter från en enskild eller en annan myndighet om en utbildning inom skolväsendet och Skolinspektionen inte inleder tillsyn får myndigheten överlämna uppgifterna till huvudmannen för hantering enligt 4 kap. 7 och 8 §§ skollagen om sekretess inte hindrar det. Frågan är då vilken effekt en sådan bestämmelse får i praktiken.

Den första frågan som kan ställas är om det gäller någon tillsynssekretess enligt 23 kap. 7 § OSL i de fall Skolinspektionen väljer att inte inleda tillsyn. Sekretessen gäller enligt bestämmelsen i tillsynsverksamhet hos Skolinspektionen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende. Bestämmelsen infördes 2006 i 7 kap. 36 § i den dåvarande sekretesslagen (1980:100), därför att den bestämmelse om överföring av sekretess som då fanns i 13 kap. 1 § sekretesslagen, och som numera finns i 11 kap. 1 § OSL, inte bedömdes vara tillräcklig. Enligt sistnämnda bestämmelse blir en sekretessbestämmelse som gäller hos en myndighet som lämnar uppgifter till en tillsynsmyndighet tillämplig på uppgifterna även hos tillsynsmyndigheten. Uppgifter som lämnades direkt från enskilda till den dåvarande tillsynsmyndigheten på skolområdet, Statens skolverk, saknade dock sekretesskydd. I förarbetena till 7 kap. 36 § sekretesslagen, som nu finns i 23 kap. 7 § OSL, anfördes att frånvaron av ett sekretesskydd kan medföra att enskilda avstår från att skicka in uppgifter som är väsentliga för att ärendet ska kunna utredas på ett fullgott sätt. Om uppgifterna ändå skickas in riskerar de att bli offentliga vilket kan leda till stort obehag för den enskilde. En ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden som skulle gälla i Skolverkets tillsynsverksamhet, oavsett vem som lämnade uppgifterna, bedömdes därför behöva införas. När det gäller styrkan på sekretessen angavs att insynsintresset i Skolverkets tillsynsverksamhet får anses vara stort och att sekretessen till skydd för enskildas personliga förhållanden därför bör gälla med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen bör vara att uppgifterna är offentliga. Sekretess bör således gälla endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Syftet med sekretessen är att skydda typiskt sett känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Uppgifter om betyg och studieresultat är sådana uppgifter som typiskt sett inte omfattas av sekretess. Som exempel på uppgifter som kan omfattas av sekretessen nämns känsliga uppgifter i läkarintyg, psykologutlåtanden m.m. som skickas in av enskilda till stöd för en

anmälan (propositionen Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m., prop. 2005/06:161, s. 63–66). Sekretessbestämmelsen ändrades 2008 till att gälla i Skolinspektionens tillsynsverksamhet i samband med att den myndigheten inrättades (se propositionen Nya skolmyndigheter, prop. 2007/08:50, s. 40–42).

Enligt Skolinspektionen bedrivs all verksamhet inom Skolinspektionen utifrån tillsyn och kvalitetsgranskning. En enskild som skickar in uppgifter till Skolinspektionen kan inte veta om Skolinspektionen kommer att inleda ett tillsynsärende i det enskilda fallet. Även med regeringens förslag finns det möjligheter för Skolinspektionen att direkt inleda tillsyn i ett enskilt fall, om det finns särskilda skäl. Regeringen bedömer därför att en uppgift som skickas in till Skolinspektionen i avsikt att Skolinspektionen ska undersöka ärendet finns i myndighetens tillsynsverksamhet även om myndigheten väljer att inte inleda ett tillsynsärende i det enskilda fallet. Annars skulle sekretessen inte fylla sitt syfte, nämligen att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden om de väljer att vända sig direkt till tillsynsmyndigheten.

Om Skolinspektionen inte inleder tillsyn och bedömer att inkomna uppgifter inte omfattas av sekretess i förhållande till huvudmannen får myndigheten enligt regeringens förslag överlämna uppgifter om en utbildning inom skolväsendet till berörd huvudman för hantering enligt 4 kap. 7 och 8 §§ skollagen. Om Skolinspektionen däremot bedömer att uppgifterna omfattas av sekretess i förhållande till huvudmannen krävs att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig för att Skolinspektionen ska få överlämna uppgifterna som omfattas av sekretess. Att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det, följer av 12 kap. OSL och gäller med de begränsningar som anges där. Om Skolinspektionen bedömer att det föreligger sekretess gentemot huvudmannen, men Skolinspektionen ändå bedömer att uppgifterna bör lämnas över bör således Skolinspektionen fråga den som skyddas av sekretessen om uppgifterna får överlämnas med dennes samtycke. Om den enskilde samtycker kan ett överlämnande ske och om den enskilde inte samtycker kan ett överlämnande inte göras. Det får i sistnämnda situation vara upp till den enskilde om han eller hon vill kontakta huvudmannen och anföra sitt klagomål själv eller inte.

Som nämnts i avsnitt 3 har Skolinspektionen getts tillfälle att yttra sig över ett utdrag ur ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med förslaget i rutan. Skolinspektionen lyfter att myndigheten inte bara får in uppgifter om den enskilde eleven utan även kan få in uppgifter som kan omfattas av sekretess rörande andra personer än den enskilde eleven, t.ex. andra elever, personal eller helt andra personer. Om sådana uppgifter inte är relevanta för den fråga som ska lämnas över tolkar Skolinspektionen den föreslagna bestämmelsen som att myndigheten, efter att ha fått samtycke från eleven/vårdnadshavaren, kan maska uppgifter om andra personer och därefter överlämna uppgifterna till huvudmannen. Om inkomna uppgifter om andra personer är relevanta för ärendet och maskas innan ett överlämnande sker får dock huvudmannen enligt Skolinspektionen inte del av all relevant information i frågan för att direkt kunna hantera uppgifterna inom sin klagomålshantering. Skolinspektionen framhåller att denna sekretessprövning liksom inhämtande av samtycke kommer att bli

resurskrävande för myndigheten. Regeringen konstaterar inledningsvis att bestämmelsen är konstruerad så att det är frivilligt för Skolinspektionen att tillämpa bestämmelsen. Om Skolinspektionen bedömer att huvudmannen bör få kännedom om inkommen information, t.ex. ett klagomål avseende kränkande behandling, och den som har gjort anmälan samtycker till att sekretessbelagda uppgifter om denne lämnas över till huvudmannen, kan det vara ett värde för huvudmannen att få del av den informationen även om vissa sekretessbelagda uppgifter om andra personer är sekretessmarkerade (jfr 3 kap. 5 § OSL). Huvudmannen får då börja med att kontakta den som gjort klagomålet och får hantera ärendet från den utgångspunkten. Regeringen anser att det är av värde att det genom den föreslagna bestämmelsen blir tydligt för såväl den som lämnar in ett klagomål till Skolinspektionen, som för Skolinspektionen och huvudmannen, vilka möjligheter Skolinspektionen har att vidarebefordra inkomna klagomål till huvudmannen.

Särskilt om offentlighet och sekretess hos huvudmännen

Då den föreslagna regleringen innebär att enskilda i första hand ska vända sig till huvudmannen med sitt klagomål är frågan vilken sekretess som gäller hos huvudmannen. För förskolan finns en sekretessbestämmelse i 23 kap. 1 § OSL. När det gäller förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns det bestämmelser om sekretess som gäller med olika styrka beroende på i vilken del av de olika verksamheterna inom utbildningen uppgifterna förekommer (23 kap. 2 § OSL). En särskild bestämmelse om sekretess i fritidshemmet finns i 23 kap. 3 § OSL och sekretessen i den kommunala vuxenutbildningen regleras i 23 kap. 5 § OSL. OSL gäller dock bara för offentliga huvudmän. För enskilda huvudmän gäller i stället en bestämmelse om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen.

Huvudmannens klagomålshandtering får anses vara integrerad i de olika delarna av huvudmannens verksamhet. I den mån ett klagomål berör ett område hos huvudmannen där det inte gäller sekretess eller tystnadsplikt enligt ovan nämnda bestämmelser kommer således inte heller uppgifter i klagomålet att omfattas av sekretess.

9 Ökad delaktighet vid framtagande av skolans ordningsregler och bättre uppföljning

9.1 Det finns brister i tillämpningen av skollagens bestämmelser om ordningsregler

Välfungerande ordningsregler är en viktig del i skolors förebyggande arbete för trygghet och studiero. Tydliga ordningsregler skapar förväntningar och ramar för samvaron i skolan. För att ordningsreglerna ska bidra

till elevers upplevelse av trygghet och studiero behöver lärare, rektor och elever arbeta tillsammans för att se till att de är förankrade och följs av eleverna (Ordningsregler och disciplinära åtgärder. En kartläggning av skolors arbete. Statens skolverk 2018). Ordningsreglerna bör även vara förutsägbara och får inte inskränka elevernas fri- och rättigheter.

Statens skolinspektion bedömer att ordningsregler bidrar positivt till trygghet och studiero när dessa är ett resultat av ett välfungerande förebyggande arbete i stort (Skolans arbete för att säkerställa studiero – det räcker inte att det är lugnt, eleverna måste lära sig något också, Skolinspektionen 2016). Även Skolkommissionen framhåller vikten av ordningsregler och att det är centralt att skolans personal tillämpar ordningsreglerna på ett enhetligt sätt. Skolans ledning behöver vara tydlig med vilka ordningsregler som ska gälla på skolan för att därmed ge personalen förutsättningar att enas i arbetet med att säkerställa att dessa följs. Det kan t.ex. handla om att gemensamt utarbeta rutiner för skolans arbete med ordningsfrågor (Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet, SOU 2017:35).

Trots att elever följer ordningsreglerna i större utsträckning om dessa har utarbetats gemensamt med eleverna och de har förstått vad ordningsreglerna innebär finns det brister i många skolors arbete inom området. Skolverket anger t.ex. att endast hälften av eleverna i årskurs 4–6 i grundskolan svarar att de får vara med och bestämma om vilka ordningsregler som ska gälla (Attityder till skolan 2018, Skolverket 2019). Skolinspektionen uppger att bara en tredjedel av eleverna i årskurs 9 i grundskolan svarar att de får vara med och bestämma vilka ordningsregler skolan ska ha (Skolenkäten våren 2020, Skolinspektionen 2020).

Att det går att ytterligare utveckla skolors arbete med ordningsregler visas även av Skolinspektionens tidigare nämnda kvalitetsgranskning (2016). På en tredjedel av skolorna i den granskningen bedömer Skolinspektionen att rektorn behöver förbättra arbetet med ordningsreglerna och även i denna rapport framgår att många elever inte känner sig delaktiga i framtagandet av ordningsreglerna. Dessutom uppger såväl elever som lärare att ordningsreglerna inte alltid följs. På flera av skolorna saknas även en skolövergripande diskussion som syftar till att utveckla en samsyn gällande normer och värden.

Det finns alltså konstaterade brister i tillämpningen av skollagens bestämmelser om ordningsregler. Förutom det som nämnts ovan kan brister även bestå i att skolor lägger fram i princip färdiga förslag till ordningsregler för eleverna. Eleverna är därmed inte delaktiga i arbetet med att ta fram ordningsreglerna och som en följd blir dessa inte ordentligt förankrade. Detta kan vara en förklaring till att ordningsreglerna får ett svagt genomslag på många skolor.

9.2 Elevernas delaktighet i arbetet med ordningsreglerna ska säkerställas och hur de följs ska följas upp

Regeringens förslag: Ordningsregler ska, liksom hittills, finnas för varje skolenhet, beslutas av rektorn och följas upp på varje skolenhet.

Det ska förtydligas att ordningsreglerna och hur dessa följs ska följas upp regelbundet och att de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras. Eleverna ska inte bara vara delaktiga i utarbetandet av ordningsreglerna utan även i uppföljningen och, vid behov, omarbetningen av dem.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag. I promemorian framgår inte uttryckligen att omarbetning av ordningsreglerna ska ske under medverkan av eleverna.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Sameskolstyrelsen*, *Barnombudsmannen (BO)*, *Myndigheten för delaktighet*, *Bodens*, *Bromöllas* och *Norrköpings kommuner*, *Internationella Engelska Skolan (IES)*, *Sveriges kommuner och regioner (SKR)*, *Lärarnas Riksförbund*, *Sveriges Elevkårer* och *Sveriges Elevråd*.

Flera remissinstanser, bl.a. *BO*, *SKR*, *Sveriges Elevkårer* och *Sveriges Elevråd*, framhåller att förslaget stärker barns rätt till delaktighet i enlighet med barnkonventionen. Även *Nackas*, *Norrköpings* och *Umeås kommuner* ser positivt på att eleverna är delaktiga i både framtagandet och uppföljningen av ordningsreglerna och *Aneby kommun* framhåller att elevmedverkan i rektorns beslut alltid är bra för att öka förståelsen. Några remissinstanser, t.ex. *BO*, *Sveriges Elevkårer* och *Sveriges Elevråd*, betonar dessutom att samsyn och samverkan mellan elever och skolpersonal när det gäller ordningsregler är en viktig del av det främjande och förebyggande arbetet.

Skolverket tillstyrker förslaget och framhåller vikten av att innehåll och tillvägagångssätt i uppföljningen är tydligt för huvudmän och rektorer. *Skolverket* betonar att uppföljningen för att få avsedd effekt behöver utgöra en del av det systematiska kvalitetsarbetet där eleverna kontinuerligt är delaktiga. Även *Gävle kommun* och *Göteborgs universitet* är positiva till förtydligandet att ordningsregler ska följas upp. *Katrineholms kommun* betonar särskilt att det är positivt att lagstiftningen förstärks så att eleverna ihop med skolans personal även är delaktiga i uppföljning och analys av hur väl ordningsreglerna fungerar och följs.

SPSM tillstyrker förslaget men anser att det i det främjande arbetet vore mer önskvärt att tala om trivselregler i stället för ordningsregler, eftersom uttrycket trivselregler i högre grad ger uttryck för positiva förväntningar om önskat gemensamt beteende. Även *Föräldraalliansen Sverige* stödjer förslaget men framför bl.a. att även föräldrar bör involveras i processen kring ordningsreglerna, så att det i bästa fall kan utvecklas en samsyn mellan skola och hem om vilka regler som man kommit överens om.

Sveriges Skolledarförbund har inget att invända mot förslaget och anser att elevernas engagemang och ansvar för såväl utformning som uppföljning och åtföljande av skolans ordningsregler är en mycket bra utgångspunkt för en fungerande arbetsmiljö som förbundet menar att landets skolledare är införstådda med.

Gävle kommun är å ena sidan tveksam till om den del av förslaget som rör delaktighet kommer att göra någon skillnad för grundskolans del då det redan är formulerat i skollagen att eleverna ska delta. Å andra sidan ser

kommunen positivt på förslaget för gymnasieskolans del där kommunen bedömer att det kommer att göra skillnad. Även *Enköpings kommun* och *Friskolornas riksförbund* menar att det framgår av nuvarande reglering att eleverna ska vara delaktiga i arbetet med ordningsreglerna och att ordningsreglerna ska följas upp. Friskolornas riksförbund tillstyrker dock förslaget eftersom de anser att för det fall någon huvudman eller rektor svävar i ovisshet om detta, är det ändå lämpligt med ett förtydligande.

Helsingborgs kommun ställer sig tveksam till om de föreslagna förtydligandena kommer att ha någon effekt på tryggheten och studieron.

Academedias AB anser att förslaget visar på ett missriktat fokus och framhåller att det förebyggande arbetet måste fokusera på värdegrundsarbetet, snarare än ordningsregler. Bolaget anser att ett lyckat värdegrundsarbete leder till att efterlevnaden av ordningsreglerna förbättras.

Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden) och *Idéburna skolans riksförbund* avstyrker förslaget. Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden) anser att förslaget medför en oproportionerlig ökning av den administrativa bördan för rektorer i förhållande till de förbättringar för eleverna som förslaget medför. ISR menar i stället att förslaget kan innebära att elever ska utvärdera hur deras kamrater följer skolans ordningsregler vilket förbundet anser riskerar att bli utpekande för vissa elever.

Skälen för regeringens förslag

Ordningsregler kan utgöra en viktig del i ett förebyggande arbete

Som framgår av avsnitt 5.5 anges i skollagen att det ska finnas ordningsregler för varje skolenhet. De ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet. Det är rektorn som beslutar om ordningsreglerna (5 kap. 5 §). Någon skrivning om vad uppföljningen ska innefatta och att eleverna även ska vara delaktiga i uppföljningen av ordningsreglerna finns inte. Elevernas rätt till inflytande understryks dock i skollagen där det anges att barn och elever ska ges inflytande över utbildningen och fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla den (4 kap. 9 §).

I promemorian konstateras att elever ofta upplever att det finns brister när det gäller delaktighet och kännedom om ordningsreglerna samt även när det gäller processen kring framtagandet av ordningsregler och uppföljningen av hur beslutade ordningsregler följs. Som framgår av avsnitt 9.1 angav i en undersökning 2018 endast hälften av eleverna i årskurs 4–6 i grundskolan att de fick vara med och bestämma om vilka ordningsregler som ska gälla (Attityder till skolan 2018, Skolverket 2019). Motsvarande siffra för eleverna i årskurs 9 i grundskolan var 2019 en tredjedel (Skolenkäten våren 2020, Skolinspektionen 2020).

Regeringen anser i likhet med bl.a. *BO*, *Sveriges Elevkårer* och *Sveriges Elevråd* att ett väl utvecklat arbete med ordningsregler där elever och skolans personal samverkar kan utgöra en viktig del av det främjande och förebyggande arbetet på skolan. Genom arbetet kan en samsyn nås om gemensamma förhållningssätt, vilket även är kopplat till de normer och värden som ska präglade skolmiljön. På så sätt kan arbetet med ordningsreglerna även bidra till det övergripande värdegrundsarbetet. Regeringen delar således *Academedias AB:s* syn på betydelsen av ett väl fungerande

övergripande värdegrundsarbete utifrån läroplanernas skrivningar om skolans värdegrund och uppdrag, men anser att arbetet med att ta fram, förankra och utvärdera ordningsreglerna kan utgöra en värdefull del av ett sådant arbete. Elevernas förståelse för vilka förväntningar som finns på dem kan öka och riskerna för att ordningsreglerna inte följs minska när arbetet med att ta fram ordningsreglerna ingår som en del i det förebyggande arbetet på skolan. Genom arbetet med ordningsreglerna kan dessutom en skolgemensam hållning kring t.ex. hur man ska agera när värdegrunden eller ordningsreglerna bryts utvecklas vilket kan bidra till att personalen blir trygga i sina befogenheter att agera. Förankrade ordningsregler kan även ge stöd i arbetet mot kränkande behandling som t.ex. bör innefatta att identifiera mer dold problematik som lågintensivt våld, sexuella trakasserier, kränkningar på nätet samt hedersrelaterat våld och förtryck.

Regeringen bedömer i likhet med promemorian att elevers delaktighet i skolans arbete med ordningsregler har en viktig funktion för att ordningsreglerna ska följas och därmed få avsedd effekt för trygghet och studiero. Ett ändamålsenligt arbete med väl förankrade ordningsregler bidrar till att det blir tydligt för elever och vårdnadshavare vilka förväntningar som skolan har på eleverna, vad eleverna kan förvänta sig av skolan samt vilka ramar som finns. Regeringen kan vidare, i likhet med *Sveriges Elevkårer* och *Sveriges Elevråd*, konstatera att eleverna kan tillföra en inblick i hur skolmiljön ser ut och fungerar och därmed bidra med viktiga synpunkter i arbetet med ordningsreglerna. Utöver att skapa möjlighet till delaktighet vill regeringen, i likhet med vad *SPSM* framhållit, också lyfta fram vikten av att säkerställa att alla elever har förstått vad ordningsreglerna innebär. Som t.ex. *SKR*, *BO* och *Göteborgs kommun* framför är det vidare i linje med FN:s konvention om barnens rättigheter (barnkonventionen) att eleverna är delaktiga i arbetet med att ta fram ordningsreglerna. Enligt 1 kap. 10 § skollagen ska barnets, med vilket avses varje människa under 18 år, inställning så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne och barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Regeringen bedömer sammantaget att ett framtagande av ordningsregler tillsammans med eleverna kan utgöra en viktig del i det förebyggande arbetet och bidra till att färre incidenter som kräver reaktiva åtgärder uppstår. Detta förutsätter dock att arbetet med ordningsreglerna bedrivs på ett systematiskt sätt.

Som *Föräldraalliansen Sverige* framhåller kan även vårdnadshavare involveras i arbetet med ordningsreglerna. Regeringen bedömer att risken att elever bryter mot ordningsreglerna kan minska om såväl elever, vårdnadshavare och personal har en gemensam bild av vilka regler som gäller och vikten av att dessa följs. Enligt bestämmelser i 4 kap. skollagen ska vårdnadshavare för barn i förskolan och för elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen. Vid varje förskole- och skolenhet ska det finnas ett eller flera forum för samråd med barnen, eleverna och vårdnadshavarna där sådana frågor ska behandlas som är viktiga för enhetens verksamhet och som kan ha betydelse för barnen, eleverna och vårdnadshavarna. Sådana frågor kan t.ex. vara skolans ord-

ningsregler. Inom ramen för ett eller flera sådana forum ska barnen, eleverna och vårdnadshavarna informeras om förslag till beslut i sådana frågor som ska behandlas där och ges tillfälle att komma med synpunkter innan beslut fattas. Rektorn ansvarar för att det finns forum för samråd och för att informations- och samrådsskyldigheten fullgörs (12 och 13 §§). Det kan konstateras att dessa övergripande bestämmelser redan idag kompletteras, för elevernas del, med mer preciserade bestämmelser om ordningsregler.

Det är viktigt att uppföljning av ordningsreglerna och hur de följs sker regelbundet och att det analyseras vad eventuella brister beror på

Som framgår ovan anges det redan i dag i skollagen att det ska finnas ordningsregler för varje skolenhet, att de ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet samt att det är rektorn som beslutar om ordningsreglerna (5 kap. 5 §). Någon skrivning om vad uppföljningen ska innefatta och att eleverna inte bara ska vara delaktiga i framtagandet av ordningsreglerna utan även i uppföljningen av dessa finns dock inte.

I promemorian framkommer att det finns skolor där vissa ordningsregler varken följs av elever eller personal. Regeringen bedömer, i likhet med promemorian, att det kan vara värre för arbetet med trygghet och studiero om en skola har en eller flera ordningsregler som inte följs än att skolan inte alls har ordningsregler. Om elever och personal uppfattar att eleverna på ett systematiskt sätt inte följer skolans ordningsregler riskerar det att skapa en kultur där det är acceptabelt att bryta mot ordningsregler och andra normer för uppförande.

Regeringen delar, tillsammans med flera remissinstanser bl.a. *BO, IES* och *Umeå kommun*, uppfattningen i promemorian att det är viktigt att eleverna inte bara är delaktiga i framtagandet av ordningsreglerna utan även i uppföljningen av dem. För att ordningsreglerna ska kunna utgöra en del av skolans förebyggande arbete för trygghet och studiero anser regeringen att det är nödvändigt att dessa återkommande diskuteras. Det är också viktigt att elever i nya årskurser på skolan inkluderas i samtal om ordningsreglerna för att de ska bli delaktiga i det förebyggande arbetet och förstå skolans ordningsregler även om det just då inte pågår framtagande av nya regler. Det finns därför skäl att i enlighet med förslaget i promemorian förtydliga i skollagen att ordningsreglerna ska följas upp regelbundet, att de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras samt att eleverna inte bara ska vara delaktiga i utarbetandet av ordningsreglerna utan även i uppföljningen av dem. I likhet med *Skolverket* anser regeringen vidare att det är viktigt att uppföljningsprocessen utgör en del av det systematiska kvalitetsarbetet. Om uppföljningen visar att det finns brister i verksamheten framgår det redan av dagens bestämmelser att huvudmannen ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 7 §).

Det är vidare viktigt att det är tydligt för huvudmän och rektorer vad som ska följas upp. Enligt regeringen är det centralt att fokusera på hur ordningsreglerna följs och, i förekommande fall, ta reda på vad som orsakar brister i hur dessa följs. På så sätt kan relevanta åtgärder för att komma till rätta med orsakerna till problemen sättas in. Att elever inte följer ordnings-

reglerna kan ha en rad olika orsaker, exempelvis kan elevernas delaktighet i framtagande och uppföljning ha varit för ytlig eller så kan det finnas skillnader i personalens syn på hur arbetet med att få eleverna att följa reglerna ska gå till. En annan orsak till att ordningsreglerna inte följs kan vara att deras innehåll inte upplevs som relevant. *Funktionsrätt Sverige* anför att ordningsregler ibland innehåller förbud mot t.ex. keps och luva på lektionerna trots att dessa kan användas för att stänga ute intryck hos elever som har en funktionsnedsättning inom det kognitiva området. Förbundet menar att reglerna behöver upplevas som rimliga och fylla ett reellt syfte för att få den legitimitet som behövs. Ytterligare en faktor som kan påverka personalens möjlighet att upprätthålla ordningsreglerna är deras antal. I promemorian anges att ju fler regler som skolan strävar efter att upprätthålla, desto fler överträdelse kommer sannolikt att inträffa och desto fler sanktioner kommer de vuxna behöva använda.

Genom att specifikt följa upp hur ordningsreglerna följs och analysera de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat kan skolan få viktig återkoppling på hur arbetet med ordningsreglerna har fungerat. Om det finns ordningsregler som fungerar mindre väl ur vissa avseenden, t.ex. för elever med vissa funktionsnedsättningar, eller som följs i låg utsträckning bör skolan utreda orsakerna till detta och antingen förändra reglerna eller implementera dem mer kraftfullt, om det anses viktigt att ha kvar dem, eller ta bort dem, om de vid en närmare analys inte anses behövas. När ordningsregler varken följs av personal eller elever är det en signal på att arbetet med att ta fram och förankra dessa i grunden behöver ses över och utvecklas.

Några remissinstanser, t.ex. *Gävle kommun* och *Friskolornas riksförbund* konstaterar att det redan i dag ingår i rektors ansvar att säkerställa att ordningsregler tas fram under medverkan av eleverna. Dessa remissinstanser framför bl.a. att befintlig lagstiftning är tillräcklig och att förslaget riskerar att få mycket liten eller ingen effekt på tryggheten och studieron. Regeringen håller med om att det framgår av skollagen att ordningsregler ska tas fram under medverkan av eleverna. Som nämnts ovan framgår det dock inte av skollagen att även uppföljningen ska ske under medverkan av eleverna. Som framgår av avsnitt 9.1 angav i en undersökning 2018 endast hälften av eleverna i årskurs 4–6 i grundskolan att de fick vara med och bestämma om vilka ordningsregler som ska gälla (Attityder till skolan 2018, Skolverket 2019). Motsvarande siffra för eleverna i årskurs 9 i grundskolan var 2019 en tredjedel (Skolenkäten våren 2020, Skolinspektionen 2020). Som anförts ovan kan en uppföljning under medverkan av eleverna vara viktigt för att elever i nya årskurser på skolan ska inkluderas i samtal om ordningsreglerna och för att de ska bli delaktiga i det förebyggande arbetet och förstå skolans ordningsregler även om det just då inte pågår framtagande av nya regler. De blir då även delaktiga i eventuella omarbetningar av ordningsreglerna, i den utsträckning som uppföljningen och analysen av vad som orsakar brister i hur dessa följs leder till att reglerna revideras.

Idéburna skolors riksförbund, som avstryker förslaget, anser att förslaget kan leda till att elever i uppföljningen ska utvärdera hur deras kamrater följer skolans ordningsregler och att det riskerar att leda till utpekande av t.ex. elever som har svårigheter med att följa ordningsreglerna. Regeringen har viss förståelse för den oro förbundet ger uttryck för och

vill understryka att skolans personal har ett stort ansvar för att säkerställa att elevernas delaktighet i bl.a. uppföljningen genomförs på ett sätt som inte kränker eller pekar ut enskilda elever.

Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden) avstyrker förslaget eftersom kommunen bedömer att förslaget innebär en ökad administrativ börda för rektorer som är oproportionerlig i förhållande till de förbättringar för eleverna som förslaget medför. Regeringen delar inte uppfattningen att de förtydligade kraven är oproportionerliga i förhållande till vilka förbättringar de innebär utan bedömer i stället att välfungerande ordningsregler är en mycket viktig del i arbetet för att förbättra tryggheten och studieron på skolorna. Att såväl utarbetandet av ordningsreglerna som uppföljningen och, vid behov, omarbetningen av dem sker under medverkan av eleverna är en del av värdegrundsarbetet på skolan och centralt för att eleverna såväl ska förstå reglerna som uppleva dem som meningsfulla. Ett mer effektivt arbete för ökad trygghet och studiero kan även leda till färre incidenter som kräver reaktiva åtgärder.

SPSM anser att det vore bättre att använda uttrycket trivselregler i stället för ordningsregler eftersom det i högre grad ger uttryck för positiva förväntningar om önskat gemensamt beteende. Regeringen bedömer dock att ordningsregler är ett inarbetat begrepp som tydliggör att det handlar vad man får och inte får göra i skolan.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att den befintliga regleringen om att ordningsregler ska finnas för varje skolenhet, utarbetas under medverkan av eleverna, beslutas av rektorn och följas upp på skolenheten, ska förtydligas så att det framgår att ordningsreglerna och hur dessa följs ska följas upp regelbundet, att de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras samt att eleverna ska inte bara vara delaktiga i utarbetandet av ordningsreglerna utan även i uppföljningen och, vid behov, omarbetningen av dem.

10 Användningen av mobiltelefoner i skolan ska regleras

10.1 Mobiltelefoner kan störa elevernas lärande

Mobiltelefoner kan distrahera eleverna

Det finns olika uppfattningar om mobiltelefoner i skolan ska ses som ett verktyg för lärande eller som ett störningsmoment. I den departementspromemoria som ligger till grund för denna lagrådsremiss (se avsnitt 3) redovisas resultatet av olika studier som rör användning av mobiltelefoner i skolan. Det finns studier som t.ex. visar att elever ofta ser mobiltelefoner som ett stöd i skolarbetet och som ett verktyg för att kunna delta i det sociala umgänget. Samtidigt finns en risk att elever kan bli störda av mobiltelefoner och att de kan behöva övning i att använda dem på ett bättre sätt. Lärare ser i större utsträckning mobilen som ett störningsmoment och kan ha svårt att veta om mobilen används i skolarbetet eller för ett privat

ändamål. Exempel på situationer som kan riskera att bli störande är när elever inte kommer vidare i sitt skolarbete, eller måste invänta lärarens hjälp. Om de då använder mobilen som distraktionsmedel kan de sedan få svårt att återgå till undervisningen. Dessutom beskrivs i promemorian att elever använder mobiler i skolan både till skolarbete och till sådant som inte är skolarbete. Situationer där mobiler kan störa undervisningen är om de används till fusk eller att under lektionstid skicka sms eller använda sociala medier och spel. Det kan även störa undervisningen om mobiltelefonerna i skolan används för att till exempel fotografera eller filma under lektionstid trots att det inte ingår i undervisningen.

I de dialoger som genomfördes i samband med framtagandet av promemorian framkommer det att värdefull undervisningstid går förlorad när lärare måste argumentera med elever om hur de använder sina mobiltelefoner. För att undvika bl.a. detta finns det skolor som i dag har infört mobilförbud. Sådana skolor ser fördelar med ett förbud, då de beskriver att det bidragit till ökad koncentration och effektivitet i undervisningen. De bedömer att detta beror på att det är lättare för eleverna att fokusera om mobiltelefonerna inte finns tillgängliga.

Mobiltelefoner kan påverka kunskapsresultaten negativt

Det finns i dag inte någon entydig bild av hur ett mobilförbud i skolan kan påverka kunskapsresultaten. Det finns studier som visar att blotta närvaron av mobiltelefoner i vissa fall kan störa koncentrationen och försämra elevernas arbetsminne och därmed ha en negativ påverkan på lärandet. Detta gäller särskilt om mobiltelefonen ligger synlig, men även i viss utsträckning om den finns avstängd i närheten. Att mobiltelefoner kan försämra arbetsminnet innebär att elevernas förmåga att bearbeta information och koppla samman den med långtidsminnet kan försämrats. Om denna process blir störd tar det tid och kraft att komma tillbaka till ett tidigare fokus. Mobiltelefoner kan därmed påverka elevernas förutsättningar för lärande. Det påverkar dock inte alla elever på samma sätt vilket t.ex. framgår av forskning som indikerar att framför allt lågpresterande elever presterar något bättre i skolor med ett förbud, medan högpresterande elever däremot lyckas lika bra i en skolmiljö med mobiltelefoner som i en skolmiljö utan. En slutsats av detta är att ett mobilförbud kan vara en kostnadseffektiv åtgärd för att öka studieresultaten, särskilt för vissa elevgrupper.

Mobiltelefoner kan dock även vara användbara som verktyg i skolan, om användningen är genomtänkt. Det kan i sammanhanget även vara värt att framhålla att det svenska utbildningssystemet sedan lång tid har välkomnat ett digitalt lärande och att internationella erfarenheter och forskning kanske inte är överföringsbara till en svensk kontext.

Även om det finns olika uppfattningar på vilket sätt som mobiltelefoner påverkar kunskapsresultaten i skolan är det tydligt att mobiltelefoner kan utgöra ett störningsmoment och påverka elevers koncentration. För att ge elever bästa möjliga förutsättningar till lärande och studiero är det därför viktigt att allt som kan utgöra en störning i undervisningen begränsas.

Mobiltelefoner i skolan och kränkningar på nätet

En ständig tillgång till internet gör att gränsdragningen mellan att vara uppkopplad eller inte är närmast obefintlig och att nätet blir en del av skolmiljön. Elevernas interaktion via nätet står ofta utan insyn från vuxenvärlden, vilket gör att kränkningar på nätet kan vara svåra att upptäcka och utreda (Skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling på nätet, Skolinspektionen, 2016). Av de barn i åldrarna 10–16 år som deltog i en undersökning utförd på uppdrag av Friends uppger 35 procent att de har blivit utsatta för kränkningar på nätet det senaste året (könsuppdelad statistik finns inte tillgänglig) (Friends nätrapport, 2017).

Det finns olika uppfattningar om hur ett mobiltelefonförbud kan påverka förekomsten av nätkränkningar. En del lärare anser att mobilförbud i skolan vore positivt och att de främsta fördelarna med ett sådant förbud är arbetsro i klassrummet samt färre fall av nätmobbning och nätkränkningar. En positiv konsekvens av ett mobilförbud kan också vara att eleverna umgås mer med varandra.

Ett aktivt förebyggande arbete är av största vikt för att motverka kränkningar, oavsett om de sker digitalt eller inte. Även om mobiltelefoner inte är tillåtna i undervisningen eller utbildningen innebär det i sig inte att kränkningar automatiskt upphör. Det är dock betydelsefullt för elevernas lärande att de är fredade från kränkningar när undervisning pågår.

10.2 Närmare om gällande rätt

I avsnitt 5 redogörs för två bestämmelser i 5 kap. skollagen som kan vara relevanta i fråga om användning av mobiltelefoner i utbildningen. Det är dels bestämmelsen om omhändertagande av föremål (22 §), dels bestämmelsen om ordningsregler (5 §).

Den förstnämnda bestämmelsen innebär att föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna får omhändertas av rektorn eller en lärare. En rektor får inte uppdras åt någon annan att fatta ett sådant beslut. Av 5 kap. 6 § tredje stycket skollagen framgår att ett omhändertagande enligt 5 kap. 22 § också får vidtas av en handledare som avses i 21 kap. 13 §, dvs. en handledare vid fjärrundervisning. Med stöd 5 kap. 22 § kan t.ex. en lärare eller en sådan handledare omhänderta en mobiltelefon som används på ett störande sätt under en lektion.

Som har behandlats i avsnitt 9 ska det enligt skollagen finnas ordningsregler för varje skolenhet. I förarbetena till bestämmelsen om ordningsregler (5 kap. 5 §) anges att en ordning som innebär att eleverna i förebyggande syfte ges möjlighet att lämna ifrån sig t.ex. mobiltelefoner i samband med lektionspassets början inte är att betrakta som ett omhändertagande från skolans sida, eftersom ett sådant överlämnande sker på frivillig grund (prop. 2006/07:69 s. 16). Rektorn kan således tillsammans med lärare och elever i arbetet med att gemensamt ta fram ordningsregler på vissa skolor bestämma att mobiltelefoner inte får användas i klassrum eller på skolan. Om en elev vägrar att lämna in sin mobil i enlighet med en sådan ordningsregel finns det dock ingen möjlighet för lärare eller rektor att omhänderta mobilen. En sådan möjlighet finns bara om de förutsätt-

ningar för omhändertagande som anges i 5 kap. 22 § skollagen är uppfyllda, det vill säga att mobiltelefonen används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna. Detta har bl.a. klargjorts i ett beslut från Statens skolinspektion (dnr 41–2018:8264). Beslutet rörde ett fall när en huvudman hade infört ett mobilförbud och omhändertagit en mobiltelefon som vid det tillfället inte störde. Skolinspektionen framhåller i beslutet att mobiltelefoner inte kan omhändertas om de inte aktivt är störande. Enligt beslutet räcker det därmed inte att en elev i strid mot en ordningsregel har med sig en mobiltelefon, utan det krävs att eleven faktiskt har använt mobiltelefonen på ett sätt som är störande.

Ett föremål som har omhändertagits enligt 5 kap. 22 § därför att det har använts på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna ska återlämnas till eleven senast vid den tidpunkt skoldagen är slut för eleven. Om eleven vid upprepade tillfällen tagit med sig föremål som omfattas av 22 § eller om det med hänsyn till föremålets beskaffenhet finns särskild anledning att inte återlämna det, behöver dock inte föremålet lämnas tillbaka förrän elevens vårdnadshavare har informerats om omhändertagandet. Ett omhändertagande får dock inte bestå längre än till och med fjärde dagen efter verkställandet av omhändertagandet (5 kap. 23 § första stycket).

Om ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § kan antas bli förverkat enligt 36 kap. 3 § brottbalken (BrB), 6 § narkotikastrafflagen (1968:64), 5 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, 5 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, 9 kap. 5 § vapenlagen (1996:67) eller 5 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, ska rektorn eller den som rektorn har bestämt skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats (5 kap. 23 § andra stycket).

Om en åtgärd har vidtagits enligt 22 § och föremålet inte återlämnas efter lektionens slut ska åtgärden dokumenteras skriftligt. En åtgärd enligt 23 § ska alltid dokumenteras skriftligt (5 kap. 24 §).

10.3 Mobiltelefoner ska i regel inte få användas i klassrummet

Regeringens förslag: I förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisningen endast få förekomma

- efter lärarens instruktion i syfte att främja elevernas utveckling och lärande, eller
- som stöd i form av extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen.

Om det finns särskilda skäl får dock rektorn eller en lärare tillåta en enskild elev att använda mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning även i andra fall än som anges ovan.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag, med vissa språkliga och redaktionella justeringar.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolinspektion, Statens skolverk, Högskolan i Gävle, Anebys, Bodens, Bromöllas, Göteborgs och Katrineholms kommuner, Internationella Engelska Skolan i Sverige AB (IES), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Skolledarförbund* och *Lärarnas Riksförbund*.

SKR anser att förslaget är motiverat samt väl underbyggt och förankrat i beprövad och internationell erfarenhet samt i gällande lagstiftning och rättspraxis. *Katrineholms kommun* anser att resonemanget som förs utifrån förslaget är mycket väl avvägt. *Linköping* och *Umeå kommuner* framhåller att frånvaron av mobiltelefoner under skoldagen sannolikt är gynnsam för framför allt lågpresterande elevers skolresultat. *Göteborgs kommun* menar att ett tydligare lagstöd ökar lärarens möjlighet att upprätthålla redan befintliga regler. *Sveriges Skolledarförbund* ser fördelar med att ge skolans personal ett tydligt lagstöd för att göra professionella bedömningar i frågor gällande arbetsmiljö och lärandeförutsättningar. Förbundet ser särskilt positivt på att det föreslås att lärarens beslut i dessa frågor inte ska omfattas av några särskilda formkrav eller möjligheter till överklagande, vilket även *Bromölla kommun* framhåller. *Förvaltningsrätten i Stockholm* ser inte skäl att ifrågasätta bedömningen att det är konstitutionellt möjligt att reglera mobilanvändningen i skolan även i förebyggande syfte och *Huddinge kommun* ser inga hinder för att genomföra det mobilförbud som föreslås.

Ett flertal remissinstanser, t.ex. *Nacka kommun* och *Unizon* ser positivt på möjligheten till undantag för att elever med behov av särskilt stöd ska kunna använda sina mobiltelefoner som ett tekniskt hjälpmedel. *Myndigheten för delaktighet* och *Funktionsrätt Sverige* berör också sådana aspekter men menar att det bör framgå att elever med funktionsnedsättning som använder mobiltelefoner som ett hjälpmedel eller extra anpassning har rätt att inneha och använda sina mobiltelefoner i undervisningen även när det inte finns någon risk för att eleven, som det anges i 3 kap. 5 § skollagen, inte kommer nå de kunskapskrav som gäller.

Flera remissinstanser, t.ex. *SKR, Mariestads* och *Moras kommuner* menar att det vore bättre att endast använda en mer teknikneutral skrivning som t.ex. elektronisk kommunikationsutrustning i stället för att peka ut mobiltelefoner specifikt.

Stockholms universitet är tveksamt till förslagen om reglering av mobiltelefoner i skolan då universitetet bl.a. menar att det är skolan som ska tillhandahålla de verktyg och läromedel som ska användas i undervisningen och att privata mobiltelefoner därmed egentligen inte alls ska användas. *Enköpings kommun* ställer sig tveksam till behovet att ytterligare reglera användandet av mobiltelefoner och framför att kommunen anser att fokus behöver skifta från förbud till hur mobiler ska kunna användas på ett sätt som främjar lärandet. *Alingsås kommun (barn- och ungdomsnämnden)* anser att varje klass tillsammans med rektor och lärare bör utarbeta former för mobilanvändandet vid respektive skola och att detta ska hanteras i samband med övriga ordningsregler.

Barnombudsmannen (BO), Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden), Sveriges

Elevkårer, Sveriges Elevråd och Föräldraalliansen Sverige avstyrker förslaget. Flera av dem bedömer att lärare redan har befogenhet att avgöra om och när mobiltelefoner kan användas i skolsituationer genom t.ex. lokala ordningsregler. BO anser att frågan inte är tillräckligt utredd och framför också att de absolut viktigaste trygghetsskapande åtgärderna i skolan är de främjande och förebyggande insatserna. Sveriges Elevkårer och Sveriges Elevråd menar att förslaget medför att risken för konfrontation och konflikter som stör andra elevers studiero landar i händerna på lärarna och ledarskapet i klassrummet. De anser att förbud är fel väg att gå eftersom ett konstruktivt samarbete mellan skolans parter och eleverna ger den bästa utvecklingen.

Skälen för regeringens förslag

En reglerad användning av mobiltelefoner vid undervisningen ger bättre förutsättningar för lärande och ökad trygghet och studiero

En skola präglad av trygghet och studiero är en rättighet för alla elever och en grundläggande förutsättning för lärande och utveckling. För att främja elevers kunskapsutveckling anser regeringen att det är centralt att säkerställa en lärmiljö som ger eleverna de bästa förutsättningarna till lärande där elevernas uppmärksamhet i största möjliga utsträckning riktas mot det som är syftet med undervisningen. Privat användning av mobiltelefoner bör inte förekomma under lektioner. Förutom att den elev som använder mobiltelefonen inte använder lektionstiden till lärande så kan elevens användning av mobiltelefonen störa andra elevers koncentration och därmed utgöra ett hinder i deras lärande. I en undervisningssituation kan det dock finnas tillfällen då en lärare anser att det kan främja lärandet om eleverna använder en mobiltelefon. Det kan t.ex. handla om att göra en digital omröstning, söka information eller att fotografera något till en uppgift. I dessa fall bör läraren kunna besluta att eleverna får använda mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning. Det kan också vara så att en elev som har en funktionsnedsättning behöver använda en mobiltelefon eller annat elektroniskt hjälpmedel som särskilt stöd. Det är dock betydelsefullt att lärare inte ska behöva konkurrera med elevers mobiltelefoner om elevernas uppmärksamhet. Lärare ska inte heller behöva använda värdefull undervisningstid till att argumentera med elever om hur de använder sina mobiltelefoner och om dessa ska anses vara störande eller inte. Läraren bör i stället ha en tydlig lagstiftning att luta sig mot som klargör att det är läraren som styr hur, när och om mobiltelefoner ska användas under lektionstid. Regeringen anser därför att starka skäl talar för att införa en reglering i skollagen som innebär att användning av mobiltelefoner vid undervisning i skolan endast ska få förekomma efter lärarens instruktion i syfte att främja elevernas utveckling och lärande eller som stöd i form av extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen. Som regeringen återkommer till nedan bör rektorn eller en lärare även få tillåta en enskild elev att använda mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning om det finns särskilda skäl. Regeringen konstaterar också att en majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget tillstyrker det eller inte har något att invända mot det. Det gäller bl.a. *Statens skolinspektion, Statens skolverk, SKR, Myndigheten för delaktighet, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors*

riksförbund, *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB*, *Sveriges Skolledarförbund* och *Lärarnas Riksförbund*.

Flera remissinstanser anser dock att frågan om användning av mobiler under undervisningstid bör kunna hanteras i samband med arbetet med ordningsregler (se avsnitt 8). Detta gäller *SPSM*, *Helsingborgs kommun*, *Alingsås kommun (barn- och ungdomsnämnden)*, *Läraryrket*, *Funktionsrätt Sverige* och *Föräldraalliansen Sverige*. *BO* framför att de absolut viktigaste trygghetsskapande åtgärderna i skolan är de främjande och förebyggande insatserna och *Sveriges Elevkårer* och *Sveriges Elevråd* anser att ett konstruktivt samarbete mellan skolans parter och eleverna ger den bästa utvecklingen. Även *Stockholms universitet* framhåller att det finns exempel på hur skolor redan i dag hanterar mobiltelefoner väl och saknar ett resonemang om hur lagstiftningen ska omsättas i skolans eget arbete med ordningsregler. Regeringen delar uppfattningen att det förebyggande arbetet och arbetet med ordningsregler är mycket viktigt (se avsnitt 8 och 9). Undervisning är dock kärnan i skolans verksamhet. Utbildning anses så viktig för den enskilde och för samhället i stort att elever har skolplikt från förskoleklassen t.o.m. högstadiet i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan. Som framgår av avsnitt 10.1 kan en rektor eller en lärare inte omhänderta en mobiltelefon enbart med hänvisning till ordningsreglerna. Om en elev vägrar att lämna ifrån sig en mobiltelefon i början av en lektion i strid med ordningsreglerna saknar således läraren mandat att omhänderta telefonen. Så kan endast ske senare under lektionen om mobiltelefonen då används på ett sätt som är störande. Som framhållits ovan ska en lärare inte behöva använda värdefull undervisningstid till att argumentera med elever om hur de använder sina mobiltelefoner och om dessa ska anses vara störande eller inte. Ordningsregler beslutas vidare av rektorn på varje skolenhet. Genom en nationell lagstiftning kan det säkerställas att lärare alltid har mandat att besluta om när mobiltelefoner ska få användas på lektionstid utifrån ett pedagogiskt syfte. Därmed tydliggörs även att elever inte ska använda mobiltelefoner för privata syften vid undervisningen. Inom ramen för en sådan nationell reglering kan andra frågor gällande mobiltelefoner hanteras genom skolans ordningsregler, t.ex. användning under raster.

Göteborgs universitet påpekar bl.a. att det ännu inte finns tydlig evidens i frågor som rör digital teknik i undervisningen. Universitetet anser att förslaget är för begränsande och i stället tydligt bör betona att användningen får ske enligt och efter lärarens instruktion även om det sker utan specifikt syfte att främja elevernas utveckling och lärande. Regeringen som i och för sig instämmer i att det inte finns tydlig evidens när det gäller digital teknik i undervisningen, anser dock, i likhet med *Sveriges Skolledarförbund*, att förslaget ger skolans personal ett tydligt lagstöd för att göra professionella bedömningar i frågor gällande lärandeförutsättningar. Regeringen ser inte behov av att utvidga förslaget till att avse sådant användande av mobiltelefoner under undervisningstid som inte syftar till att främja elevernas utveckling och lärande, såvida inte det finns särskilda skäl (se vidare nedan).

BO, som avstyrker förslaget, anser att frågan om hur regleringen av mobiltelefoner ska hanteras behöver utredas mer. *BO* anser i likhet med *SPSM* att förslaget behöver ha tydligare förankring i barn och ungas erfarenheter och perspektiv. *SPSM* anser att förslagen skulle behöva belysas ytterligare

utifrån olika elevgruppers perspektiv, däribland elever med funktionsnedsättning, innan bestämmelser om mobilanvändande införs. Regeringen instämmer i att elevers erfarenheter och perspektiv är viktiga och konstaterar att t.ex. elevorganisationer har deltagit i de dialoger som har genomförts som ett led i framtagandet av promemorian bl.a. med syfte att belysa elevperspektiven. Elevorganisationer har även varit remissinstanser. Att barn, varmed avses alla människor under 18 år, enligt såväl skollagen som barnkonventionen har en rätt att komma till tals och att deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad, innebär inte att deras uppfattningar är utslagsgivande. Det kan behöva göras en avvägning mellan olika aspekter, t.ex. mellan olika perspektiv som är viktiga för alla barn eller mellan perspektiv som är viktiga för vissa barn, men inte för andra. Regeringen återkommer nedan till hur de behov som elever med funktionsnedsättningar har kan och ska beaktas. Regeringen anser inte att ytterligare utredning är nödvändig.

I promemorian anförs som ytterligare ett skäl för förslaget att en viktig del i att elever inte ska använda sina mobiltelefoner i undervisningen, utom i de fall som anges ovan, är att under undervisningstid freda elever från digitala kränkningar. *BO* är kritiskt till att frånvaro av mobiltelefon i klassrummet skulle kunna minska kränkningar eftersom de viktigaste trygghetsskapande åtgärderna är de främjande och förebyggande insatserna, tillitsfulla relationer samt närvarande vuxna som ser och agerar vid kränkningar. Regeringen instämmer till fullo i att dessa faktorer är mycket viktiga. Nätkränkningar kan dock vara svåra för läraren att upptäcka och därmed agera mot. Att en elev känner sig trygg under lektionstid anser regeringen vara av grundläggande betydelse för att eleven ska kunna koncentrera sig på undervisningen och därmed ha studiero (jfr avsnitt 6.2). Regeringen delar således den uppfattning som kommer till uttryck i promemorian att en reglering av mobilanvändandet vid undervisning är motiverad även för att säkerställa att elever inte utsätts för digitala kränkningar som kan störa elevens koncentration under lektionstid.

Sveriges Elevkårer och *Sveriges Elevråd* anser bl.a. att ett införande av mobilförbud är en kränkning mot elevers integritet och egendom, som inte skulle vara tillåtet på en arbetsplats. Regeringen håller med om att det normalt inte finns reglering avseende mobilanvändande på arbetsplatser. Regeringen anser dock att deltagande i undervisning, i vissa skolformer under skolplikt, inte kan jämföras med arbete på en arbetsplats. Som framgår av avsnitt 10.1 kan mobiltelefoner påverka elevernas förutsättningar för lärande. Alla elever påverkas inte på samma sätt vilket t.ex. framgår av forskning som indikerar att framför allt lågpresterande elever presterar något bättre i skolor med ett förbud, medan högpresterande elever däremot lyckas lika bra i en skolmiljö med mobiltelefoner som i en skolmiljö utan. En reglerad mobilanvändning kan därmed vara särskilt gynnsam för de elever som är i störst behov av studiero och, i vissa fall, extra anpassningar och särskilt stöd för att nå målen för utbildningen. Enligt 1 kap. 4 § skollagen ska utbildningen inom skolväsendet bl.a. främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära och i utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Ett reglerat användande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning kan inte heller anses

utgöra ett intrång i den personliga integriteten. Mot denna bakgrund anser regeringen att en reglering i enlighet med vad som har angivits ovan är motiverad i skolan.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det är motiverat med en reglering som innebär att mobiltelefoner vid undervisning i skolan som huvudregeln inte ska användas, utan endast ska få användas efter lärarens instruktion. Detta eftersom det kan bidra till en förbättrad lärmiljö, ökad studiero, ökad trygghet och därmed ge bättre förutsättningar för att eleverna ska nå högre kunskapsresultat. Om mobiltelefoner förekommer under lektionstid bör det vara motiverat av undervisningsskäl, ske enligt lärarens instruktion och i syfte att främja elevernas utveckling och lärande.

Möjligheter att använda mobiltelefoner som extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen och möjlighet för rektorn eller en lärare att tillåta en enskild elev att använda mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning om det finns särskilda skäl behandlas nedan.

Även annan elektronisk kommunikationsutrustning bör omfattas

Såväl regeringen som många av remissinstanserna konstaterar, i likhet med promemorian, att det inte bara är användningen av mobiltelefoner som kan innebära en störning i undervisningen. Det är inte heller självklart, vilket bl.a. *SKR* och *Aneby kommun* noterar, var gränsen ska dras mellan en dator, läsplatta, smart klocka och mobiltelefon eller andra digitala verktyg och det pågår dessutom en snabb teknisk utveckling inom området. *Göteborgs kommun* framför att det är välkommet att förslaget framställs som teknikneutralt, det vill säga inte bara omfattar mobiltelefoner. Flera remissinstanser som t.ex. *SKR*, *Mariestads* och *Moras kommuner*, påpekar dock att det kan vara onödigt att specifikt ange mobiltelefoner och att det vore bättre att enbart använda ett vidare uttryck som t.ex. elektronisk kommunikationsutrustning. *Läraryförbundet* framhåller att det inte är långsiktigt hållbart att detaljreglera tekniska lösningar eftersom teknikutvecklingen går fort. Regeringen delar remissinstansernas syn på att begreppet mobiltelefon är för snävt för att täcka in alla digitala verktyg som avses. Mobiltelefonen är emellertid sannolikt det privata digitala verktyg som är vanligast att elever har med sig till skolan och regeringen bedömer därför att det är betydelsefullt att det särskilt nämns. Regeringen anser därför att formuleringen ”mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning” bör användas i regleringen.

Begreppet annan elektronisk kommunikationsutrustning omfattar alla former av digitala föremål eller verktyg som elever kan använda som t.ex. smarta klockor, surfplattor och andra digitala medier. I likhet med *SKR* anser regeringen att fördelen med detta begrepp är att det är etablerat och finns i t.ex. rättegångsbalken (propositionen Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet, prop. 2015/16:68).

Alingsås kommun anser att det bör framgå att förslaget avser privata digitala verktyg eller teknik som inte har bäring på elevens hälsa, behov av stöd eller motsvarande. Regeringens förslag omfattar alla former av digitala verktyg. Exempelvis omfattas skolans datorer av bestämmelsen. Det innebär att lärarens beslut kan innebära t.ex. att privata mobiltelefoner inte ska användas men att skolans datorer eller andra digitala verktyg får användas i undervisningen i enlighet med lärarens instruktion i syfte att

främja elevernas utveckling och lärande. Frågan om användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning som särskilda anpassningar och särskilt stöd vid undervisning behandlas nedan.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att regleringen ska avse ”mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning”.

Mobiltelefoner ska få användas vid undervisning som extra anpassning eller särskilt stöd

Det finns situationer när en enskild elev kan behöva använda exempelvis en mobiltelefon utanför lärarens generella instruktion för klassen t.ex. när elever behöver använda mobiltelefonen som en extra anpassning eller ett särskilt stöd. Regeringen bedömer i likhet med promemorian att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning, särskilt för elever med funktionsnedsättning, kan vara ett hjälpmedel som bidrar till en förbättrad lärsituation. SPSM har enligt promemorian framfört att mobiltelefoner kan anses vara ett för eleverna mer accepterat och mindre stigmatiserande hjälpmedel jämfört med andra verktyg. Flera remissinstanser, bl.a. *BO, Diskrimineringsombudsmannen (DO)* och *Funktionsrätt Sverige*, stödjer förslaget att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska få användas som ett hjälpmedel inom ramen för extra anpassningar eller särskilt stöd. DO anser att detta kan utgöra en viktig insats för ökad tillgänglighet för elever med vissa funktionsnedsättningar. Regeringen delar denna uppfattning och föreslår i likhet med promemorian att det av bestämmelsen om användning av mobiltelefoner eller annan kommunikationsutrustning vid undervisning ska framgå att sådan utrustning får användas som stöd i form av extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen.

Göteborgs universitet efterfrågar ett tydliggörande om det är rektor eller lärare som är ytterst ansvarig i att fatta ett sådant beslut och undrar vilken inverkan vårdnadshavare ska ha i frågan. Vem som fattar beslut om stöd regleras i 3 kap. skollagen. Där framgår att det är rektorn som fattar beslut om utredning om särskilt stöd samt att ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Det är rektorn som fattar beslut om åtgärdsprogram och det finns begränsningar i rektorns möjligheter att överlåta sin beslutanderätt om åtgärdsprogram till någon annan. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas (3 kap. 7 och 9 §§). Något krav på att beslut om extra anpassning ska fattas av rektorn finns inte i 3 kap. 5 §. Sådana anpassningar vidtas normalt av läraren. Av förarbetena framgår att t.ex. digital teknik med anpassade programvaror som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar (propositionen *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, prop. 2013/14:160 s. 36). I de årskurser i grundskolan och motsvarande skolformer där skriftliga individuella utvecklingsplaner upprättas ska extra anpassningar sammanfattas i dem (se t.ex. 10 kap. 13 § skollagen). Att en elev ska få använda sig av en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisningen kan också ingå som en åtgärd vid särskilt stöd.

SPSM, Myndigheten för delaktighet och *Funktionsrätt Sverige* framhåller att det finns elever som har behov av att använda mobiltelefonen

som hjälpmedel i undervisningen utan att det är kopplat till extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen. De efterfrågar förtydliganden angående hur dessa elever ska få sina behov tillgodosedda i och med den föreslagna bestämmelsen. Regeringen instämmer i att det är viktigt att lärare och rektor tar hänsyn till elevers förutsättningar och behov samt anpassar undervisningen efter dessa. Därför ska en elev som har behov av att använda mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning som extra anpassning eller särskilt stöd vid undervisningen få använda sådan utrustning. Om en elev bedöms ha behov av mobiltelefon eller liknande som ett pedagogiskt hjälpmedel utan att det finns någon koppling till bestämmelserna om extra anpassning och särskilt stöd i 3 kap. skollagen får användning i enlighet med den föreslagna bestämmelsen ske enligt lärarens instruktioner i syfte att främja elevernas utveckling och lärande.

Det ska vara möjligt att tillåta användning av mobiltelefoner om det finns särskilda skäl

I promemorian framgår att det kan finnas situationer när en elev vid ett enstaka tillfälle behöver ha tillgång till sin mobiltelefon eller att en elev kontinuerligt behöver använda sin mobiltelefon av personliga skäl som inte är kopplat till elevens utveckling och lärande. Det kan exempelvis handla om medicinska skäl eller att vårdnadshavare behöver kunna nå eleven vid en viss tidpunkt.

Regeringen anser, i likhet med promemorian och t.ex. *BO* och *Bromölla kommun*, att det är viktigt att det finns möjlighet för rektorn eller en lärare att tillåta användning av mobiltelefoner om det finns särskilda skäl. *Linköpings kommun* framför att det finns elever som av exempelvis medicinska skäl måste ha tillgång till telefonen under hela dagen och bedömer att det även kan finnas risker som rör elevers och vårdnadshavares trygghet som medför att de behöver kunna ha kontakt under skoldagen. Regeringen anser att en möjlighet för rektorn eller en lärare att tillåta användning av mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning, om det finns särskilda skäl, är ett sätt att hantera sådan problematik.

När det gäller elever och vårdnadshavares möjlighet att komma i kontakt med varandra i största allmänhet så bör detta i normalfallet kunna hanteras på annat sätt, t.ex. genom att mobiltelefoner får användas på raster eller via skolans allmänna kontaktvägar, vilket *Bromölla kommun* betonar. Det kan dock finnas situationer där vårdnadshavare har ett särskilt skäl att vid en viss tidpunkt kunna nå eleven, eller att en elev t.ex. på grund av psykisk ohälsa, har särskilda skäl att vid olika tillfällen snabbt kunna kontakta vårdnadshavaren. Regeringen vill dock understryka att en möjlighet till undantag ska användas restriktivt och inte innebär en möjlighet att ge undantag för hela undervisningsgrupper.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att rektorn eller en lärare ska få tillåta en enskild elev att använda mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning om det finns särskilda skäl.

Förslaget ska gälla vid alla former av undervisning utom i de fall elev och lärare är åtskilda både i rum och tid

För att den föreslagna regleringen om användning av mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning ska kunna tillämpas krävs att det finns en avgränsad lektionstid när undervisning bedrivs eller att det är fråga om en annan i tid avgränsad lärarledd aktivitet. Bestämmelserna blir således tillämpliga på både s.k. närundervisning där elever och lärare inte är åtskilda i rum eller tid, och fjärrundervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen). Vid distansundervisning där elev och lärare är åtskilda i både rum och tid (1 kap. 3 § skollagen) saknas tydliga gränser för när undervisningen pågår och den föreslagna regleringen om användning av mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning kan då inte tillämpas, utom i de delar inom ramen för en distansundervisning som innebär när- eller fjärrundervisning, dvs. när elever och lärare inte är åtskilda i rum och tid, eller är åtskilda i rum men inte i tid (se 22 kap. 2 § andra stycket skollagen).

Förslaget ska gälla för samtliga skolformer utom förskolan och kommunal vuxenutbildning

Regeringens förslag avser, i likhet med förslaget i promemorian, samtliga obligatoriska skolformer och fritidshemmet samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Förskolan och komvux omfattas inte. Förskolan inkluderar inte då det är sällsynt att barn i de åldrarna har egna mobiltelefoner. Komvux omfattas inte eftersom vuxna förväntas ha utvecklat strategier och ta ansvar för hur de använder sina mobiltelefoner. Komvux omfattas heller inte av de befintliga bestämmelserna i skollagen om ordningsregler och omhändertagande av föremål.

Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden) avstyrker den del av förslaget som rör reglerad användning av mobiltelefon och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning i gymnasieskola och gymnasiesärskola. *Kammarrätten i Göteborg* bedömer att det inte analyserats tillräckligt om regleringen behövs för gymnasieelever som i många fall är över 18 år.

Regeringen anser att problematiken med elevers privata användande av mobiltelefoner på lektionstid även finns i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Merparten av eleverna i dessa två skolformer är under 18 år och därmed barn i skollagens och barnkonventionens mening (1 kap. 10 § skollagen). Regeringen anser att samma bestämmelser bör gälla samtliga elever inom respektive skolform. Det skulle inte vara önskvärt eller i praktiken möjligt att upprätthålla olika regler för elever inom samma skolform, ofta i samma klass, beroende på vilka elever som vid varje tillfälle är myndiga eller inte. Det kan vidare konstateras att de befintliga bestämmelserna i skollagen om ordningsregler och omhändertagande av föremål gäller gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som helhet. Som ovan nämnts gäller dessa bestämmelser inte för komvux.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att regleringen om användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska gälla samtliga obligatoriska skolformer samt fritidshemmet,

gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, men inte förskola eller kommunal vuxenutbildning.

Några särskilda krav på dokumentation ska inte finnas

När det gäller lärares och rektors möjlighet att tillåta mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisningen bedömer regeringen att sådana beslut, liksom andra pedagogiska beslut, inte bör omfattas av några särskilda formkrav eller möjlighet till överklagande. Som nämnts finns det dock särskilda bestämmelser om dokumentation av extra anpassningar i vissa fall och om beslut och upprättade av åtgärdsprogram vid särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen. När en elev får använda mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisningen inom ramen för en sådan åtgärd gäller därmed befintliga bestämmelser.

Skolans uppdrag att utveckla elevernas digitala kompetens påverkas inte

Skolan har ett viktigt uppdrag att ge elever möjlighet att utveckla sin förmåga att använda digital teknik, vilket framgår av läroplaner, kursplaner och ämnesplaner för grundskolan och gymnasieskolan. Det övergripande målet i den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet (U2017/04119) är också att det svenska skolväsendet ska vara ledande i att använda digitaliseringens möjligheter på bästa sätt för att uppnå en hög digital kompetens hos barn och elever och för att främja kunskapsutveckling och likvärdighet.

Regeringen vill i sammanhanget framhålla att förslagen om en reglerad mobilanvändning handlar om att begränsa ett privat användande av bl.a. mobiltelefoner vid undervisningstillfällen och ska därmed inte ses som en begränsning av användandet av digital teknik som en del i undervisningen. Flera remissinstanser, t.ex. *Katrineholms* och *Anebys kommuner*, kommenterar förslaget i förhållande till elevernas behov av att kunna använda digitala verktyg. Vidare konstaterar *SPSM* att elever enligt skollagen ska ha tillgång till de lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Regeringen vill med anledning av detta framhålla att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning kan vara användbara verktyg i undervisningen som främjar såväl elevernas lärande som deras digitala kompetens. Regeringen bedömer dock att förslaget om att lärare ska kunna fatta beslut om hur och när mobiltelefoner får användas i undervisningen inte begränsar elevernas möjlighet att utveckla sin digitala kompetens. Förslaget syftar varken till att begränsa elevernas tillgång till sådana lärverktyg som behövs för att syftet med undervisningen ska uppfyllas eller deras tillgång till en lärarledd användning av dessa verktyg. Avsikten med förslaget är i stället att användningen av t.ex. mobiltelefoner ska ske med medvetenhet och med syfte att stödja elevernas lärande och utveckling.

Stockholms universitet framhåller att privata mobiltelefoner egentligen inte alls ska användas i skolan eftersom det är skolan som ska tillhandahålla de verktyg och läromedel som ska användas i undervisningen. Regeringen konstaterar att det av 2 kap. 35 § skollagen framgår att det för utbildningen ska finnas den utrustning som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Om ett moment i undervisningen förutsätter

viss digital teknik så behöver läraren därför säkerställa att alla elever har tillgång till sådan teknik så att de kan delta i undervisningen.

En reglerad användning av mobiltelefoner är förenlig med barnkonventionen

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Principen om barnets bästa enligt barnkonventionen ska alltså vara vägledande för regleringen. Vid bedömningen av vad som ska anses utgöra barnens bästa ska barns rätt till utbildning vara en viktig omständighet.

BO delar inte promemorians bedömning att barns rättigheter enligt barnkonventionen, däribland rätten till utbildning (artikel 28) och barnets bästa (artikel 3), motiverar en reglerad användning av mobiltelefoner vid undervisningen i skolan utifrån det underlag som presenterats i promemorian. Som nämnts anser BO och SPSM att det saknas synpunkter från barn och unga i promemorian och BO framhåller även att bedömningen av barnets bästa måste ske i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen, dvs. barnets rätt att bilda och uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i alla frågor som berör honom eller henne. Som framgår ovan har elevorganisationer deltagit i de dialoger som har förts under framtagandet av promemorian och de har även varit remissinstanser. Att barn, varmed avses alla människor under 18 år, enligt såväl skollagen som barnkonventionen har en rätt att komma till tals och att deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad innebär, som nämnts tidigare, inte att deras uppfattningar är utslagsgivande. Det kan behöva göras en avvägning mellan olika aspekter, t.ex. mellan olika perspektiv som är viktiga för alla barn eller mellan perspektiv som är viktiga för vissa barn, men inte för andra. Som lyfts tidigare indikerar forskning att barn reagerar olika på sådana störningar som användning av mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning kan innebära. En reglerad användning av mobiltelefoner kan således gynna vissa elever mer än andra. Enligt 1 kap. 4 § skollagen ska i utbildningen hänsyn tas till barns och elevers olika behov och en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Förslaget är också utformat för att hänsyn ska kunna tas till elever som har behov av tillgång till mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning som extra anpassningar eller som särskilt stöd, eller av annan anledning. Regeringen anser alltså att kraven i artikel 12 är uppfyllda. Regeringen bedömer att förslagen om en reglerad användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning är ägnat att främja elevers trygghet och studiero och att förslagen därmed kan leda till att barn i de berörda skolformerna får en bättre utbildning med högre måluppfyllelse. Regeringen anser att den föreslagna regleringen på så sätt är motiverad för att stärka elevernas rätt till utbildning vilket är i enlighet med principen om barnets bästa.

10.4 Möjligheterna att omhänderta mobiltelefoner och ha mobilfria skoldagar ska öka

Regeringens förslag: I förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning få omhänderta eller uppdra åt någon annan att omhänderta en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen. Rektorn eller en lärare ska även få omhänderta eller uppdra åt någon annan att omhänderta en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning av någon som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, dusch eller ett annat liknande utrymme, eller i andra liknande situationer eller om det finns särskilda skäl, för att förebygga sådan fotografering eller filmning. Ett sådant föremål ska återlämnas till eleven senast i samband med att undervisningspasset har avslutats för eleven, i nära anslutning till att eleven har lämnat det berörda utrymmet, respektive när skälet för omhändertagande har upphört.

I förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer samt fritidshemmet ska rektorn få besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska samlas in vid skoldagens början och återlämnas senast vid skoldagens slut. Rektorns beslut får avse högst ett år i taget. Rektorn eller en lärare ska få göra undantag från ett sådant beslut för sådan användning som är tillåten vid undervisning, eller för en enskild elev om det finns särskilda skäl.

Det ska för varje skolenhet finnas skriftliga rutiner för hanteringen av sådana omhändertaganden som anges ovan. Rektorn beslutar om sådana rutiner.

Det ska förtydligas i skollagen att den befogenhet som rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning har att från en elev omhänderta föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna, även innefattar en befogenhet att omhänderta föremål som används på ett sätt som är kränkande för elever eller personal.

Rektorn eller den som rektorn har bestämt ska skyndsamt anmäla till Polismyndigheten om ett föremål som har omhändertagits kan antas bli förverkat på den grunden att det har använts som hjälpmedel vid brott.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I departementspromemorian föreslås att rektorn eller en lärare, utöver inför eller efter en idrottslektion, även i andra fall ska få omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning. Att det ska vara andra liknande situationer eller finnas särskilda skäl anges inte som en förutsättning för omhändertagandet. Det anges inte heller att rektorn, en lärare eller en handledare får uppdra åt någon annan att omhänderta föremål i förebyggande syfte. I promemorian föreslås inte heller någon begränsning av rektorns beslut att mobiltelefoner och annan

elektronisk kommunikationsutrustning ska samlas in vid skoldagens början till att avse högst ett år i taget. I promemorian föreslås att rektor eller en lärare, om det finns särskilda skäl, ska få besluta om undantag för en enskild elev från rektorns beslut att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska samlas in vid skoldagens början. Det föreslås däremot inte att undantag även ska få göras för sådan användning som är tillåten vid undervisning. Det föreslås inte heller att skriftliga rutiner ska tas fram för hanteringen av omhändertaganden.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolverk, Kammarrätten i Stockholm, Mariestad, Moras, Nackas och Umeås kommuner, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund (ISR)*.

SKR tillstyrker förslaget och framför att det är problematiskt att det saknas lagstöd för att omhänderta ett föremål för att förebygga störning eller kränkning, men anser att begreppet mobiltelefon inte explicit ska nämnas i lagtext utan endast begreppet elektronisk kommunikationsutrustning. Sveriges Skolledarförbund framför är att dessa frågor i de flesta fall hanteras på ett bra sätt i dag men att det uppenbarligen finns behov av denna lagstiftning på vissa enstaka håll. *Internationella Engelska Skolan (IES)* menar att frånvaro av mobiltelefoner under skoldagen har förbättrat deras elevers möjligheter att koncentrera sig på sina studier och ökat interaktionen mellan eleverna under raster. IES anser också att det minskat risken för trakasserier via sociala medier.

Norrköpings kommun anser att intentionen med förslaget är god men ställer sig tveksam till att det kommer att ge önskad effekt. Kommunen bedömer att risken för konfrontation är uppenbar och lyfter i stället fram behovet av förebyggande insatser.

Kammarrätten i Göteborg konstaterar att bestämmelsen ska gälla gymnasieelever som ofta är över 18 år men att behovet av reglering för denna grupp inte närmare analyserats. *Förvaltningsrätten i Stockholm* ifrågasätter att omhändertagandet inte ska behöva dokumenteras och anser att detta inte tydligt framgår av lagtexten. Förvaltningsrätten noterar att det inte föreslås någon möjlighet att överklaga beslutet och påpekar att det inte kommer finnas någon dokumentation av beslutet om en elev vill rikta klagomål till t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO). Vidare anser förvaltningsrätten att bestämmelsen om att rektor kan besluta att samla in mobiltelefoner vid skoldagens början kan behöva förtydligas så att det framgår att beslutet kan gälla tillsvidare och inte endast avse en enstaka skoldag. Ett sådant generellt beslut anser förvaltningsrätten även behöver skriftligt dokumenteras.

Katrineholms kommun anser att förslagen är motsägelsefulla då det dels framgår att rektor kan besluta att mobiltelefoner ska samlas in vid skoldagens början och återlämnas vid skoldagens slut, dels att rektor, lärare eller handledare får omhänderta mobiltelefoner i förebyggande syfte som då måste återlämnas vid undervisningspassets slut. Kommunen anför också att det kommer bli påtryckningar mot rektorer om att samma beslut ska gälla i en huvudmans alla skolor samt, vilket SKR även framhåller, att ett

generellt beslut om insamling av mobiltelefoner kan medföra en administrativ börda.

Diskrimineringsombudsmannen (DO), Riksdagens ombudsmän (JO) och Statens skolinspektion tar inte ställning till förslaget. Skolinspektionen lyfter dock att det inte är helt tydligt vem som får omhänderta den elektroniska utrustningen då det å ena sidan anges att det gäller rektor, lärare och i vissa fall handledare vid fjärrundervisning och å andra sidan att annan skolpersonal kan verkställa ett förebyggande omhändertagande. Skolinspektionen anser att det bör övervägas att tydliggöra lagtexten. JO anser att omhändertagande av t.ex. en mobiltelefon kan vara en väl så ingripande åtgärd och menar att det bör finnas stödmaterial som ger stöd i de komplexa frågor som omhändertagandet kan medföra, bl.a. att regleringen inte innebär någon befogenhet att använda fysiskt tvång samt även frågor som rör t.ex. skolans förvaring och hantering av omhändertagna föremål. SKR m.fl. framhåller också behovet av information, stöd och vägledning till kommunerna om förslaget genomförs.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) tillstyrker de delar av förslaget som rör kränkande fotografering men avstyrker förslaget i övrigt. SPSM anför att det, eftersom eleverna ska ha tillgång till lärvraktyg som behövs för en tidsenlig utbildning, inte bör vara möjligt att omhänderta sådana för att förebygga störningar i undervisningen.

Barnombudsmannen (BO) menar att förslaget inte är tillräckligt utrett. Till dem som avstyrker eller ställer sig tveksamma till förslaget hör även *Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Enköpings kommun och Föräldralliansen Sverige*. Enköpings och Helsingborgs kommuner samt Föräldralliansen Sverige anser att dagens reglering är tillräcklig. *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* avstyrker förslaget och anför att det finns risker med omhändertagande av mobiltelefoner i förebyggande syfte, t.ex. kan elever som använder mobil som anpassning komma att pekats ut. Kommunen menar också att det finns risk för att omhändertagande av mobiltelefoner blir den enda åtgärden som görs för att minska kränkande fotografering. Sveriges Elevkårer och Sveriges Elevråd anser att det inte är rättfärdigat att ta en annan persons ägodel mot deras vilja. De önskar vidare att skiljelinjer mellan grundskola och den frivilliga gymnasieskolan ses över i det fortsatta arbetet och framför dessutom att det är viktigt att elever ska känna sig säkra på att föremålen förvaras säkert.

Skälen för regeringens förslag

Det ska vara möjligt att omhänderta mobiltelefoner för att förebygga störningar i undervisningen

Genom förslagen i avsnitt 10.3 införs bestämmelser om en reglerad användning av mobiltelefoner i undervisningen. Utgångspunkten är att det råder ett mobiltelefonförbud under lektionstid, men att lärare får besluta att mobiltelefoner får användas i undervisningen när det finns ett pedagogiskt syfte. Som framgår av promemorian är det dock inte säkert att alla elever klarar av att låta bli att använda sin mobiltelefon på lektionstid, om denna är lättillgänglig. Om en elev i strid med lärarens instruktioner använder sin mobiltelefon på en lektion får detta anses som störande för utbildningen och mobiltelefonen kan därmed omhändertas enligt befintliga bestämmelser om omhändertagande av störande föremål (5 kap. 22 § skol-

lagen). Regeringen bedömer att dagens bestämmelser är användbara men anser också att det är önskvärt att lärare har mandat att agera proaktivt för att undvika att situationer uppstår där mobiltelefoner behöver omhändertas för att de stör elevernas koncentration. Ett sätt att göra detta kan vara att i skollagen förtydliga att läraren i förbyggande syfte kan samla in mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning. På så sätt kan även risken att läraren inte uppmärksammar att vissa elever går miste om undervisning eftersom de använder sina mobiltelefoner undvikas, liksom risken att elever kommunicerar med varandra, ibland på ett kränkande sätt, utan att läraren märker det. Vidare undviks på så sätt att upprepade störningar uppstår. Eftersom gällande bestämmelser bara kan tillämpas mot den elev som orsakar störningen innebär dagens reglering att olika elevers mobiltelefoner kan plinga till under olika delar av lektioner och att läraren kan behöva samla in en mobiltelefon i taget allteftersom störningar uppstår. Om så sker uppnås inte syftet med det i avsnitt 10.3 lämnade förslaget om reglerad användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning. Regeringen anser således att det, som föreslås i promemorian, finns starka skäl för att införa en ny bestämmelse som innebär att rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning (se 21 kap. 13 § skollagen) ska kunna omhänderta sådan utrustning för att förebygga störningar i undervisningen. Många remissinstanser, t.ex. *Skolverket*, *SKR*, *Göteborgs universitet*, *Göteborgs*, *Huddinge* och *Mariestads kommuner* samt *Lärarförbundet* är också positiva till förslaget. SKR anser att förslaget är väl underbyggt och förankrat i beprövad och internationell erfarenhet samt i gällande lagstiftning och rättspraxis.

Aneby, *Mora* och *Göteborgs kommuner* samt *SKR* framhåller att kommunerna behöver ha information, stöd och vägledning om förslaget genomförs. Några av dem anför att det vore önskvärt om *Skolverket* eller annan lämplig myndighet tog fram stöd- och informationsmaterial för vårdnadshavare, rektor, lärare och handledare. Enligt *Skolverket* är det också viktigt att elever och vårdnadshavare är införstådda med vad som gäller kring ovan nämnda befogenhet. Regeringen instämmer i att det kan finnas behov av stöd och vägledning till såväl skolans personal som till elever och vårdnadshavare. Regeringen konstaterar att *Skolverket* har ett generellt uppdrag enligt myndighetens instruktion att i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän stödja dem i deras utbildningsverksamhet (förordning [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk).

Några remissinstanser, t.ex. *Myndigheten för delaktighet* och *Norrköpings kommun*, bedömer att förslaget riskerar att leda till fler konfrontationer och minskad tillit mellan elever och lärare i stället för att bidra till ökad trygghet och studiero. Även *Mora kommun* befävar att förslaget eventuellt kan leda till ökade konflikter med elever och vårdnadshavare. Myndigheten för delaktighet konstaterar i likhet med regeringen att det redan i dag finns, möjlighet att låta elever på frivillig grund i samband med lektionspassens början lämna ifrån sig t.ex. mobiltelefoner. Regeringen anser att det är bra att huvudmän och skolor utifrån lokala behov och förutsättningar arbetar på olika sätt med att skapa trygghet och studiero i alla klassrum. Att behandla frågan inom ramen för arbetet med ordningsregler är ett sätt. Regeringen kan dock konstatera att det har klargjorts i det i avsnitt 10.2 nämnda beslutet från Statens skolinspektion (dnr 41–2018:8264)

att enbart ordningsregler inte kan ligga till grund för ett omhändertagande av t.ex. en mobiltelefon, om en elev vägrar att följa dessa regler. Regeringen anser därför, i likhet med bl.a. *Nacka kommun*, att det behöver finnas ett tydligt mandat för rektorer, lärare och handledare vid fjärrundervisning att kunna omhänderta mobiltelefoner i förebyggande syfte. Det ska vidare beaktas att förslaget inte är tvingande. Det är frivilligt för rektor, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning att omhänderta mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning i förebyggande syfte. Det kan finnas andra sätt att se till att mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning vid undervisning bara används efter instruktion eller beslut från rektorn eller en lärare, t.ex. att inom ramen för arbetet med ordningsregler överenskomma med eleverna om att de ska ställa in mobiltelefonerna på flygplansläge när de går in i klassrummet. Om detta efterföljs kan rektorn och lärarna bedöma att detta räcker. Regeringen vill dock betona att det inte behöver ha uppstått något problem för att bestämmelsen om omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska kunna tillämpas. Bestämmelsen är ett av flera olika verktyg som en skola kan använda sig av för att arbeta proaktivt för att se till att det råder studiero under lektionerna.

Skolinspektionen framför att det bör övervägas att i lagtexten uttryckligen ange att annan personal än rektor, lärare och handledare vid fjärrundervisning ska kunna verkställa ett beslut om omhändertagande. Regeringen delar uppfattningen att det är viktigt att det finns en möjlighet för rektorn, lärare och handledare vid fjärrundervisning att få hjälp med att exempelvis samla in mobiltelefoner inför en lektion. Regeringen, som anser att ett omhändertagande av mobiltelefoner inför undervisning är ett s.k. faktiskt handlande, föreslår därför att det av lagtexten ska framgå att rektorn, en lärare eller en handledare, kan uppdra åt någon annan att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning i nu aktuella situationer. Det innebär att en lärare t.ex. kan be en lärarassistent om hjälp med att samla in mobiltelefoner eller att uppdra åt lärarassistenten att samla in dem. Vidare kan rektorn t.ex. uppdra åt någon ur en viss personalkategori att genomföra insamlande av mobiltelefoner inför ombyte till lektioner i idrott och hälsa. Det är viktigt att rektorn, läraren eller handledaren är tydliga med vilka omhändertaganden som den som får uppdraget kan genomföra och att alla elever så långt som möjligt behandlas förutsägbart och lika.

Katrineholms kommun framför att det behöver bli tydligare vilken status personalkategorier som t.ex. fritidspedagoger med lärarlegitimation respektive personal på fritidshem som saknar lärarutbildning ska ha i förhållande till den föreslagna bestämmelsen. Regeringen kan inledningsvis konstatera att när det gäller lärare är huvudregeln i skollagen att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen (2 kap. 13 § första stycket). Vidare får som huvudregel endast den som har legitimation anställas som lärare eller förskollärare i skolväsendet utan tidsbegränsning (2 kap. 20 § första stycket). Det finns dock undantag från dessa bestämmelser i 2 kap. skollagen. Med lärare avses i nu aktuellt sammanhang personer som är anställda som lärare eller som vikarierar som lärare. Personer med grundlärarexamen med inriktning mot arbete fritidshem kan anställas som lärare.

SPSM avstyrker förslaget och framhåller bl.a. att eleverna enligt skollagen har rätt till de lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning, att dessa inte bör kunna omhändertaras för att förebygga störningar i undervisningen, och att störningar i stället bör förebyggas genom anpassningar av studiemiljön. Myndigheten framför också att det behöver säkerställas att elevernas rättssäkerhet inte påverkas då det finns risker för skönsmässiga bedömningar där omhändertaganden i det enskilda fallet kan påverkas av andra överväganden än att förebygga ordningsstörningar. *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* befarar att omhändertagandet kan vara utpekande eller kränkande för en elev som saknar mobiltelefon eller har en mobiltelefon av äldre modell och för elever som använder mobiltelefonen som anpassning. Regeringen vill här framhålla att möjligheten för bl.a. rektorer och lärare att omhänderta t.ex. mobiltelefoner i förebyggande syfte ska användas utifrån deras professionella omdöme. I detta ingår att t.ex. insamling av mobiltelefoner inte genomförs på ett sätt som blir onödigt utpekande för enskilda elever. Det är även viktigt att skolan på olika sätt arbetar för att förebygga och motverka såväl störningar i undervisningen som kränkande behandling, t.ex. genom att elever får det stöd och den stimulans som de behöver och genom ett arbete kring normer och värden. Regeringen bedömer dock att sådana åtgärder inte alltid är tillräckliga för att skapa trygghet och studiero. Lärare och annan personal behöver därför ha befogenhet att vidta andra åtgärder för att säkerställa en god lärmiljö. En sådan åtgärd kan enligt regeringen vara att omhänderta mobiltelefoner i förebyggande syfte. Denna åtgärd kommer sannolikt oftast att avse t.ex. en hel klass eller en grupp elever som ska genomföra ett visst undervisningsmoment och regeringen bedömer därför att risken för att omhändertagandet sker av andra överväganden än att bidra till trygghet och studiero är liten. Regeringen anser vidare inte att förslaget innebär en inskränkning i elevernas rätt till tidsenliga lärverktyg eftersom läraren får tillåta att elektronisk kommunikationsutrustning används i undervisningen när det främjar elevernas utveckling och lärande. När t.ex. datorer, lärplattor eller annan elektronisk kommunikationsutrustning behövs i undervisningen ska skolan säkerställa att alla elever har tillgång till sådan utrustning.

Regeringen föreslår mot bakgrund av ovanstående att det i skollagen ska införas en befogenhet för rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning att omhänderta eller uppdra åt någon annan att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen. Ett sådant förebyggande omhändertagande ska kunna ske i direkt anslutning till att en lektion inleds eller mellan olika moment under en lektion.

Det ska vara möjligt att omhänderta mobiltelefoner för att förebygga kränkande fotografering och filmning

Förutom vid undervisningen finns det vissa andra situationer där det finns starka skäl för att mobiltelefoner ska få omhändertas i förebyggande syfte. Den tekniska utvecklingen sedan skollagens tillkomst har inneburit helt nya möjligheter att med olika typer av hjälpmedel fotografera och filma var som helst, när som helst och under vilka förhållanden som helst. Tekniken är lättillgänglig även för barn och elever. Utvecklingen har även

skapat nya förutsättningar att missbruka tekniken och kan, som framgår av promemorian, vara en källa till otrygghet för elever i skolan. Flera remissinstanser håller med om att tillgång till exempelvis mobilkameror kan skapa oro hos eleverna. *Brottsförebyggande rådet (Brå)* nämner t.ex. i sitt remissvar att omklädningsrum på skolor kan vara ett område där många elever kan känna sig otrygga, eller snarast rädda, för att utan vetskap bli fotograferade eller filmade. Brå framhåller att en följd av detta kan vara att elever undviker idrotts- och simlektioner.

Regeringen konstaterar att det för att stärka straffskyddet för vissa fall av sådant missbruk har införts en ny bestämmelse i BrB som tar sikte på fotografering som sker olovligen och i hemlighet i privata situationer (4 kap. 6 a § BrB). Paragrafen har införts genom propositionen Kränkande fotografering (prop. 2012/13:69) och trädde i kraft den 1 juli 2013. Bestämmelsen innebär att den som olovligen med tekniskt hjälpmedel i hemlighet tar upp bild av någon som befinner sig inomhus i en bostad eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller ett annat liknande utrymme, döms för kränkande fotografering till böter eller fängelse i högst två år. Även om brottet benämns kränkande fotografering omfattar det även filmning.

En förutsättning för att det ska vara fråga om kränkande fotografering är att den som fotograferas eller filmas är omedveten om detta. Att filma någon på ett påträngande sätt eller att filma en naken person så att denne märker det kan sedan tidigare utgöra ett sådant hänsynslöst agerande som kan föranleda straffansvar för ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB. Att sprida vissa bilder eller andra uppgifter kan också vara brottsligt. Brottet olaga integritetsintrång enligt 4 kap. 6 c § BrB tar sikte på intrång i någon annans privatliv genom spridning av vissa bilder eller andra uppgifter, om spridningen är ägnad att medföra allvarlig skada för den som bilden eller uppgiften rör. Det kan röra sig om spridning av bild på att någon utsatts för ett brott som innefattar ett angrepp mot person, frihet eller frid, bild på någon som befinner sig i en mycket utsatt situation, eller bild på någons helt eller delvis nakna kropp. Med "bilder" avses såväl stillbilder som rörliga bilder oavsett vilken teknik som används.

I skolmiljön förekommer flera platser där ett skydd mot kränkande fotografering är motiverat. Det är t.ex. fråga om utrymmen som är avsedda för mycket privata förehavanden, som användning av toaletten, av- och påklädning, duschning och liknande. Som huvudregel måste alltså fotografering eller filmning på sådana platser anses kränkande. Detta oavsett huruvida fotograferingen eller filmningen sker i hemlighet eller helt öppet mot den andra elevens vilja. Det behöver därmed inte vara fråga om kränkande fotografering i den mening som avses i 4 kap. 6 a § BrB.

En återkommande situation i skolan är ombyten och duschningar som sker före och efter idrottslektioner. Regeringen anser, i likhet med flera remissinstanser, bl.a. *Gävles* och *Nackas kommuner*, att det bör vara möjligt att omhändertaga mobiltelefoner och dylik utrustning i syfte att förebygga kränkande fotografering eller filmning t.ex. när elever befinner sig i ett omklädningsrum, dusch eller ett annat liknande utrymme. Regeringen bedömer att ombyten inför och efter idrottslektioner är den absolut vanligaste situationen där omhändertagande av mobiltelefoner för att förebygga kränkande fotografering eller filmning kan behöva förekomma. Det finns enligt regeringen därmed skäl att för tydlighets skull särskilt lyfta fram denna situation i lagtexten. Regeringen konstaterar dock, i likhet med

Göteborgs universitet, att det även finns andra situationer där fotografering eller filmning framstår som särskilt kränkande för enskilda personers integritet. Det kan t.ex. vara när ombyte sker i andra sammanhang än inför och efter en idrottslektion, bl.a. vid vissa praktiska moment i en utbildning, vid deltagande i en teaterpjäs eller under friluftsdagar, eller i samband med att eleverna befinner sig i vissa utrymmen, som toaletter eller liknande. Det kan också vara i andra situationer som rektorer eller lärare identifierar ett behov av omhändertagande i förebyggande syfte.

Förvaltningsrätten i Stockholm undrar om syftet är att reglera en generell rätt att omhänderta telefoner för att förebygga kränkande situationer och om situationen med idrottslektioner i så fall behöver specialregleras eller om den situationen i stället kan nämnas i författningskommentaren. Om syftet i stället är att i första hand reglera situationer kring idrottslektioner och att omhändertagande i övrigt endast ska kunna ske vid speciella situationer, t.ex. om det föreligger särskilda skäl eller liknande, anser förvaltningsrätten att detta behöver tydliggöras i bestämmelsen.

Som tidigare framgått bedömer regeringen att ombyten inför och efter en idrottslektion är den absolut vanligaste situationen där mobiltelefoner kan behöva omhändertas för att förebygga kränkande fotografering eller filmning, men att det samtidigt finns andra liknande situationer där samma behov kan finnas. Sådana andra likande situationer kan t.ex. röra sig om situationer då eleverna inför eller efter en annan lektion än en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, en dusch eller ett annat liknande utrymme. Andra liknande situationer kan också föreligga vid exempelvis friluftsdagar om ombyte sker eller om det finns behov av att förebygga kränkande fotografering eller filmning på toaletter. Härutöver kan det även finnas andra fall då det, i likhet med vad förvaltningsrätten anför, på grund av särskilda skäl finns behov av att kunna omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering eller filmning. Det kan t.ex. finnas situationer som inte är kopplat till ett utrymme som omklädningsrum och toaletter där rektorn eller lärare gör bedömningen att det finns särskilda skäl för att omhänderta mobiltelefoner. Så kan t.ex. vara fallet om det inom det förebyggande arbetet för trygghet har identifierats att elever använder mobiltelefoner på raster för att fotografera eller filma andra personer utan deras samtycke på ett sätt som skapar otrygghet. Regeringen anser att bestämmelsen ytterligare bör anpassas till detta. Regeringen anser därför att det finns skäl för att i skollagen införa bestämmelser som innebär att rektorn eller en lärare dels ska få omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § BrB eller annan kränkande fotografering eller filmning av någon som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, en dusch eller ett annat liknande utrymme, dels även i andra liknande situationer eller om det finns särskilda skäl. Även vid dessa omhändertaganden kan det finnas behov för rektorn eller en lärare att uppdra åt någon annan att genomföra exempelvis en insamling av mobiltelefoner inför den situationen som kräver ett omhändertagande.

Norrköpings kommun tillstyrker förslaget i promemorian men framför i likhet med *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* att det krävs förebyggande insatser på skolorna och att eleverna måste medve-

tandegöras om allvaret i att utsätta andra för filmning eller fotograferade på ett sådant sätt att det kan anses kränkande, förnedrande eller olämpligt. Regeringen instämmer i att det förebyggande arbetet är betydelsefullt och att elevernas medvetenhet om varför de inte ska fotografera eller filma andra personer som inte har godkänt det behöver öka. Regeringen anser dock att det t.ex. finns situationer som är så känsliga för den personliga integriteten och där individen har ett så starkt intresse av att vara skyddad mot intrång i den privata sfären, att det inte alltid är tillräckligt med ett väl utvecklat värdegrundsarbete. Regeringen anser, i likhet med promemorian att det inte är rimligt att mobiltelefoner i dessa sammanhang först ska ha använts för att fotografera eller filma någon för att de ska kunna omhändertas.

Nacka kommun delar promemorians problembeskrivning och framhåller att det är av stor vikt att lämplig skolmyndighet tillhandahåller stöd och vägledning för att tydliggöra och exemplifiera hur bestämmelsen kan tillämpas. Som nämnts tidigare har Skolverket ett generellt uppdrag enligt sin instruktion som innebär att myndigheten i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän ska stödja dem i deras utbildningsverksamhet. Regeringen bedömer därmed att det kommer att finnas tillgängligt stöd för huvudmän och skolor att använda sig av i arbetet med att implementera de nya bestämmelserna.

Föräldraalliansen Sverige är kritiska till förslaget och framför att det t.ex. inte förbjuder fotografering med analog utrustning. Regeringen instämmer i att användning av t.ex. analoga kameror inte omfattas av förslaget. Sådana kameror förekommer dock sällan i skolan och sådan utrustning förutsätter dessutom att bilderna först framkallas varför det inte är lika enkelt att snabbt sprida fotografier och filmer som tagits med analog utrustning. Regeringen bedömer därför att sådan utrustning inte behöver omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att det i skollagen ska införas bestämmelser som innebär att rektorn eller en lärare ska få omhänderta eller uppdra åt någon annan att omhänderta en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § BrB eller annan kränkande fotografering eller filmning av någon som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, dusch eller ett annat liknande utrymme. Rektorn eller en lärare ska även i andra liknande situationer eller om det finns särskilda skäl få omhänderta eller uppdra åt någon annan att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga sådan fotografering eller filmning.

Det ska vara tydligt att mobiltelefoner kan omhändertas för att stoppa en pågående kränkande användning

Förutom de situationer som beskrivs ovan anser regeringen att det även bör vara tydligt i skollagen att det går att omhänderta föremål för att stoppa en pågående kränkning. Det bör därför förtydligas i lagtexten att den generella befogenhet som rektorn och en lärare har enligt 5 kap. 22 § att omhänderta föremål från en elev som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i utbildningen, även innefattar en befogenhet att omhänderta föremål som används på ett

sätt som är kränkande för elever eller personal. Ett sådant omhändertagande ska bl.a. kunna komma i fråga för att stoppa fotografering eller filmning som innebär kränkande fotografering eller ofredande i brottsbalkens mening (4 kap. 6 a och 7 §§ BrB). Omhändertaganden enligt denna bestämmelse kan även ske för att stoppa filmning eller fotografering som, utan att vara brottsligt, kan anses kränkande, förnedrande eller olämplig.

Om ett föremål som omhändertas enligt 5 kap. 22 § kan antas bli förverkat enligt vissa straffrättsliga bestämmelser, bl.a. 36 kap. 3 § BrB, ska rektorn eller den som rektorn har bestämt skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats (5 kap. 23 § andra stycket). Förverkande får enligt 36 kap. 3 § BrB ske bl.a. om föremålet på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning. Bestämmelsen i 5 kap. 23 § skollagen hänvisar i dag inte till 36 kap. 2 § BrB. Enligt den bestämmelsen får egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt BrB förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt BrB, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling.

Någon anmälan till Polismyndigheten behöver inte ske om en elev t.ex. har använt sin mobiltelefon på ett sätt som kan utgöra kränkande fotografering eller ofredande i brottsbalkens mening men där det inte finns någon risk för brottslig användning av materialet t.ex. därför att eleven frivilligt har raderat bilderna. Telefonen ska i dessa fall återlämnas till eleven senast vid den tidpunkt skoldagen är slut för eleven. Om eleven däremot inte vill radera bilderna är det inte en tillfredsställande ordning att låta eleven återfå sin telefon, som han eller hon har använt som hjälpmedel vid brott och som kan innehålla mycket integritetskränkande bilder av en annan elev. För att komma till rätta med detta bör anmälningsskyldigheten för rektorn eller den som rektorn bestämt utsträckas till att även avse fall när ett föremål som har omhändertagits kan antas bli förverkat på den grunden att det har använts som hjälpmedel vid brott. Detta innebär att anmälan till Polismyndigheten ska göras t.ex. när rektorn eller en lärare har omhändertagit en mobiltelefon som har använts på ett sätt som kan utgöra kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken.

Som regeringen närmare kommer att utveckla i avsnitt 11.4 föreslås där att bestämmelsen i 5 kap. 22 § ska utvidgas så att all personal ska 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. Om ett föremål som annan personal än rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § har omhändertagit inte omedelbart kan lämnas tillbaka, innebär dock förslaget att föremålet utan onödigt dröjsmål ska överlämnas till rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning för prövning av hur länge omhändertagande av föremålet bör bestå enligt 5 kap. 23 § skollagen.

Förutsättningar för ett förebyggande omhändertagande ska vara enkla

Regeringens förslag innebär att det inte ska behöva finnas någon konkret risk i det enskilda fallet för att en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning ska användas störande eller för kränkande fotografering eller filmning för att den ska få omhändertas i förebyggande syfte, utan det ska räcka att lärarens syfte med åtgärden är att den ska ha förebyggande effekt. En lärare kan t.ex. välja att regelmässigt samla in elevernas mobiltelefoner vid provtillfällen, vid lektioner där mobiltelefonerna inte ska användas i undervisningen, eller inför ombyte till varje lektion i idrott och hälsa. *Myndigheten för delaktighet* framför att hänsyn behöver tas till de förutsättningar som gäller för somliga elever med funktionsnedsättning. Myndigheten menar att undantag bör kunna göras för elever som på grund av exempelvis en intellektuell eller neuropsykiatrisk funktionsnedsättning känner otrygghet eller har svårigheter att hantera en skolsituation som kräver återkommande kollektiv insamling av personliga tillhörigheter utan att det för den skulle ställs krav på att eleven behöver mobiltelefonen som hjälpmedel.

Ett omhändertagande av mobiltelefoner i förebyggande syfte kommer oftast att avse en hel grupp elever, t.ex. en klass eller grupp elever som ska genomföra ett visst undervisningsmoment. När mobiltelefoner ska omhändertas för en grupp elever kan dock undantag göras, bl.a. för elever som enligt förslaget i avsnitt 10.3 i denna lagrådsremiss behöver använda sin mobiltelefon i undervisningen som en extra anpassning eller som särskilt stöd, eller om det finns andra särskilda skäl, t.ex. sådana skäl som *Myndigheten för delaktighet* anför ovan. Detta behöver dock inte anges i bestämmelserna om omhändertagande då de inte är tvingande utan fakultativa, dvs. de är utformade så att rektorn eller läraren, och i vissa fall en handledare vid fjärrundervisning, eller någon som fått ett sådant uppdrag får vidta de olika förebyggande åtgärderna. Det är således upp till rektorn, läraren, och i vissa fall en handledare vid fjärrundervisning, att göra de undantag som de bedömer vara befogade. Ett undantag ska dock ske på objektiva grunder. Det ska även vara möjligt att i förebyggande syfte omhänderta en enskild elevs mobiltelefon när så är befogat. Det kan t.ex. vara aktuellt om en enskild elev ska skriva ett prov eller på annat sätt utföra en egen uppgift. Regeringen vill också understryka att omhändertagandet givetvis inte får inskränka elevens rätt till utbildning. Det innebär att när mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning, enligt den i avsnitt 10.3 föreslagna nya bestämmelsen, ska användas i undervisningen i enlighet med lärarens instruktion så måste alla elever få tillgång till den utrustning som behövs. Det innebär även att om det är beslutat att en elev ska ha en mobiltelefon som extra anpassning eller särskilt stöd så kan inte denna omhändertas i undervisningssituationer där det finns behov av detta hjälpmedel.

Förslagen ger ingen rätt till tvång, kroppsvisitation eller undersökning av en elektronisk kommunikationsutrustnings innehåll

Förslagen om ett omhändertagande av mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning i förebyggande syfte innebär inte några befogenheter att använda fysiskt tvång eller våld om eleven vägrar ge ifrån sig föremålet. I avsnitt 11.4 föreslås dock att det ska tydliggöras att den

allmänna befogenheten i 5 kap. 6 § första stycket att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. Att vid tillsägelse vägra lämna ifrån sig en mobiltelefon är en ordningsstörning. Enligt 6 § fjärde stycket får dock en åtgärd enligt bl.a. samma paragrafs första stycke vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Det innebär att när det gäller att omhänderta mobiltelefoner i förebyggande syfte bör tillsägelser vara tillräckliga. Om en elev vägrar lämna ifrån sig sin mobil och den ligger framme kan i så fall läraren ta den. Om eleven håller mobilen i handen kan en mer adekvat reaktion vara att utvisa eleven ur klassrummet om han eller hon inte lämnar ifrån sig mobiltelefonen.

Ovan föreslås även att den reaktiva befogenhet som rektorn och en lärare enligt 5 kap. 22 § har att omhänderta föremål från en elev som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i utbildningen, även innefattar en befogenhet att omhänderta föremål som används på ett sätt som är kränkande för elever eller personal. Ett sådant omhändertagande ska bl.a. kunna komma i fråga för att stoppa fotografering eller filmning som innebär kränkande fotografering eller ofredande i brottsbalkens mening (4 kap. 6 a och 7 §§ BrB). Omhändertaganden enligt den utvidgade 22 § kan även ske för att stoppa filmning eller fotografering som, utan att vara brottsligt, kan anses kränkande, förnedrande eller olämplig. Om en elev efter tillsägelse inte slutar fotografera eller filma i en sådan situation kan det finnas skäl att ingripa fysiskt. Även i ett sådant fall får dock ett fysiskt ingripande vidtas endast om det står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter, se vidare avsnitt 11.4.

De bestämmelser som ger befogenhet att omhänderta mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning i förebyggande syfte innefattar inte heller en rätt att eftersöka mobiltelefoner bland elevers privata tillhörigheter, vilket innebär att ett föremål som är dolt i t.ex. en väska eller ett klädesplagg inte kan omhändertas (prop. 2009/10:165 s. 691 och prop. 2006/07:69 s. 16). Om en elev vägrar att lämna ifrån sig ett föremål kan bestämmelserna om disciplinära åtgärder i 5 kap. skollagen aktualiseras, t.ex. utvisning ur undervisningslokalen.

Friskolornas riksförbund påtalar att förslaget inte innehåller någon lösning om det inte också går att kontrollera innehållet i utrustningen och/eller radera sådant innehåll som är kränkande. Regeringen delar inte denna uppfattning utan vill framhålla att förslagen i huvudsak syftar till att förebygga att en sådan bild- eller filmupptagning sker. Regeringen konstaterar vidare att förslagen visserligen inte medför en rätt för skolan att t.ex. radera kränkande innehåll eller ta del av uppgifter i en omhändertagen mobiltelefon, men väl en möjlighet att omhänderta föremål och, om föremålet kan antas bli förverkat enligt bl.a. 36 kap. 2 § BrB, en skyldighet för rektorn eller den han eller hon bestämmer att skynsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. I dessa fall får omhändertagandet bestå till dess frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats, se vidare nedan.

Mobiltelefonerna ska som huvudregel återlämnas i samband med att situationen som föranledde omhändertagandet upphör

Ovan föreslås bl.a. att en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas i förebyggande syfte vid undervisning. Som tidigare framgått definieras undervisning i skollagen som sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden (1 kap 3 §). Det innebär att den föreslagna bestämmelsen inte ger stöd för att ha mobiltelefoner omhändertagna när det är rast eller vid andra tidpunkter då undervisningen inte sker. När en mobiltelefon har omhändertagits för att förebygga störningar i undervisningen ska denna därför som huvudregel återlämnas till eleven senast i samband med att undervisningspasset har avslutats, dvs. när undervisningen inte längre pågår. Om flera schemalagda lektioner övergår i varandra kan undervisningspasset sträcka sig över flera lektioner, men när eleverna har rast så upphör undervisningen och eleverna ska få tillbaka sina mobiltelefoner. När undervisningspasset har avslutats kan även variera för olika elever. I de flesta fall blir det när läraren har avslutat passet, men en elev kan av olika skäl behöva lämna en lektion i förtid och ska i sådana fall i samband med det få tillbaka mobiltelefonen. Det finns inget som hindrar att eleverna frivilligt väljer att låta sina mobiltelefoner fortsätta att vara omhändertagna över rasten, t.ex. för att de annars ska samlas in igen vid nästa lektions början.

På motsvarande sätt ska en mobiltelefon som har omhändertagits enligt de föreslagna bestämmelserna om omhändertagande för att förebygga kränkande fotografering eller filmning av någon som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, dusch eller ett annat liknande utrymme som huvudregel återlämnas till eleven senast i nära anslutning till att eleven har lämnat utrymmet. Det behöver inte vara precis vid utgången till omklädningsrummet, men när eleven har bytt om och lämnar platsen så ska mobiltelefonen återlämnas till eleven i nära anslutning till detta tillfälle. När mobiltelefoner i andra fall omhändertas för att förebygga kränkande fotografering eller filmning ska föremålet återlämnas till eleven senast när skälet för omhändertagandet har upphört. Även i detta fall kan det handla om att eleverna lämnar en plats där de har bytt om inför t.ex. praktiska inslag i en utbildning eller ett gemensamt utrymme med toaletter och dylikt eller när det annars inte längre föreligger en sådan situation som föranlett omhändertagandet.

Som nämnts ovan föreslås vidare att det ska förtydligas att den befintliga befogenhet som rektorn och en lärare har enligt 5 kap. 22 § att omhänderta föremål från en elev som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i utbildningen, även innefattar en befogenhet att omhänderta föremål som används på ett sätt som är kränkande för elever eller personal. För föremål som har omhändertagits enligt 22 § finns det möjlighet att omhänderta föremålet under längre tid än som anges ovan enligt de förutsättningar som anges i 5 kap. 23 §.

Katrineholms kommun anser att det bör vara möjligt att omhänderta mobiltelefoner under längre tidperioder än ett undervisningspass. De förslag som behandlas ovan avser förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt

fritidshemmet. Regeringen anser att ovan gjorda avvägningar är lämpliga för alla dessa verksamheter. När det gäller de obligatoriska skolformerna återkommer dock regeringen senare i avsnittet med ytterligare förslag.

I de obligatoriska skolformerna ska en rektor även kunna besluta att mobiltelefoner ska omhändertas under hela skoldagen

Som nämnts i avsnitt 9 förekommer det att rektorn tillsammans med lärare och elever utarbetar ordningsregler om användandet av mobiltelefoner. På flera skolor innebär detta att mobiltelefonerna samlas in vid skoldagens början och lämnas tillbaka vid skoldagens slut.

Regeringen anser att det finns flera fördelar med att eleverna inte har tillgång till sina mobiltelefoner under hela skoldagen, dvs. även under raster. Enligt 1 kap. 4 § skollagen syftar utbildningen inom skolväsendet till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Utbildningen i bl.a. grundskolan ska även bl.a. främja allsidiga kontakter och social gemenskap (10 kap. 2 § tredje stycket). Vidare ska det enligt 1 kap. 11 § skollagen för varje skolform och för fritidshemmet gälla en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen ska bl.a. ange utbildningens värdegrund och uppdrag. Enligt läroplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer ska skolan sträva efter att vara en levande social gemenskap som ger trygghet och vilja och lust att lära. Vidare framgår att skolan är en social och kulturell mötesplats, som har både en möjlighet och ett ansvar för att stärka denna förmåga hos alla som verkar där. Eleverna i dessa skolformer har således ett behov av att umgås med varandra för att lära sig mer om normer och utveckla förmågor när det gäller det sociala samspelet. Detta kan försvåras av ett omfattande användande av mobiltelefoner under raster. Enligt 1 kap. 5 § skollagen ska vidare var och en som verkar inom utbildningen aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Som tidigare framgått finns det ett problem med kränkningar som sker i sociala medier, som kan vara särskilt svåra för personalen att upptäcka och hantera, vilket utgör ett skäl att begränsa elevernas användning av mobiltelefoner under hela skoldagen. På så sätt minskar risken för sådana kränkningar under skoldagen, vilket kan främja elevers trygghet och därmed även deras lärande och kunskapsutveckling. Det finns också praktiska skäl för en sådan hantering kopplat till in- och utlämningen av mobiltelefoner. Det är viktigt att det praktiska arbetet hanteras på ett sätt som inte tar för mycket tid i anspråk från undervisningen eller bidrar till lärares administrativa arbete. Om mobiltelefonerna endast lämnas in och ut en gång per skoldag så underlättas denna hantering. Regeringen anser således att det finns skäl för att rektorer inom de obligatoriska skolformerna, dvs. förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskolan, inklusive fritidshemmet, ska ha stöd i lag för att besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska

lämnas in i början av varje skoldag och lämnas tillbaka i slutet av varje skoldag.

Frågan är då om högstadiet ska undantas från möjligheten att omhänderta mobiltelefoner under hela skoldagen, detta med anledning av elevernas förhållandevis höga ålder. Som framgått i promemorian visar dock undersökningar att elever i grundskolans årskurs 9 (respektive årskurs 7–9) har en mer negativ upplevelse av trygghet i skolan jämfört med andra elever i grundskolan och gymnasieskolan. De eleverna svarar i högre utsträckning att det inte finns ett respektfullt bemötande, att olikheter inte respekteras och att vuxna inte agerar vid kränkningar. De elever som svarar att de är otrygga har också en genomgående mer negativ upplevelse av skolan och skolarbetet (Resultat från Skolenkäten 2017–2018, Skolinspektionen, 2019 samt Attityder till skolan 2018, Skolverket 2019). Regeringen anser därför att det även i högstadiet finns starka skäl att under skoldagarna kunna freda eleverna från en användning av mobiltelefoner som kan innebära en kränkning, t.ex. genom negativa inlägg i sociala medier eller att de mot sin vilja blir fotograferade eller filmade. Detta innebär dock inte att problemet med otrygghet skulle vara löst. Som flera remissinstanser har lyft, inte minst *BO*, är de viktigaste trygghetsskapande åtgärderna de främjande och förebyggande insatserna, tillitsfulla relationer samt närvarande vuxna som ser och agerar vid kränkningar. Det är således viktigt att det t.ex. finns vuxna närvarande under rasterna även i de fall skolans rektor har valt att besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska lämnas in i början av varje skoldag och lämnas tillbaka i slutet av varje skoldag.

Det kan dock finnas betydande skillnader mellan skolor. Till skillnad mot ett privat användande av mobiltelefoner vid undervisningen kan det inte alltid antas att elevers användning av mobiltelefoner på raster innebär ett problem. Ovan lämnas vissa förslag som avser omhändertagande av mobiltelefoner i förebyggande syfte även utanför lektionstid, t.ex. inför ombyte i samband med idrottslektioner. Utöver det bör ett beslut om huruvida elever ska ha tillgång till sina mobiltelefoner under hela skoldagen fattas på skolnivå och inte på nationell nivå. Det bör således vara rektorn för en skolenhet inom en obligatorisk skolform eller för fritidshemmet som avgör om elevernas mobiltelefoner ska omhändertas under hela skoldagen eller inte.

Regeringen konstaterar att de flesta remissinstanser stödjer förslagen om omhändertaganden av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning under hela skoldagen. Detta gäller bl.a. *Skolverket*, *Friskolornas riksförbund*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Läraryrket*, och *Lärarnas Riksförbund*. *SKR* har inga invändningar mot förslaget så länge det är fråga om en möjlighet och inte en skyldighet. *Internationella Engelska Skolan (IES)* anför att frånvaro av mobiltelefoner under skoldagen har förbättrat deras elevers möjligheter att koncentrera sig på sina studier och ökat interaktionen mellan eleverna under raster. *IES* anser också att det minskat risken för trakasserier via sociala medier.

Sveriges Elevkårer och *Sveriges Elevråd* önskar en översyn av skillje-linjer mellan grundskola och den frivilliga utbildningen på gymnasieskolan. Regeringen anser inte att någon ytterligare översyn behövs men konstaterar att när det gäller gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, som

omfattas av de förslag som lämnas ovan om omhändertagande av mobiltelefoner i förebyggande syfte, finns det skäl att resonera annorlunda när det gäller omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning under hela skoldagen. Här måste beaktas att med elevernas stigande ålder och mognad kan de förväntas ta ett större eget ansvar. Enligt bl.a. barnkonventionen ska barnets, varmed avses alla individer under 18 år, åsikt beaktas utifrån barnets ålder och mognad i alla beslut som rör barnet. Det vanligaste är att elever fyller 16 år det kalenderår som de påbörjar en gymnasial utbildning och att de blir myndiga innan de har avslutat denna utbildning. Regeringen bedömer att det inte finns tillräckligt starka skäl för att införa en generell möjlighet att omhänderta mobiltelefoner under hela skoldagen i gymnasie- och gymnasiesärskolan. Det finns dock inget som hindrar att rektorn, lärare och elever inom ramen för ordningsreglerna i dessa skolformer tar fram gemensamma förhållningssätt som kan innebära att eleverna frivilligt lämnar ifrån sig sina mobiltelefoner under skoldagen, se mer om ordningsregler nedan.

Katrineholms kommun anser bl.a. att den föreslagna bestämmelsen kommer att innebära att rektorer utsätts för påtryckningar om att samma beslut ska gälla inom en huvudmans skolor. Kommunen anser att beslutet bör tas efter en analys och bygga på att det finns så omfattande problem på skolan att elevernas rätt till trygghet och studiero inte kan upprätthållas. Regeringen anser att det, som i övrigt inom det systematiska kvalitetsarbetet, behövs en analys av rådande situation för att komma fram till om ett beslut att omhänderta t.ex. mobiltelefoner under hela skoldagen är en relevant åtgärd. I och med att en del av syftet med bestämmelsen är att förebygga problem anser dock regeringen att ett beslut om att omhänderta mobiltelefoner under hela skoldagen inte endast ska kunna fattas om det redan finns omfattande problem. Ett sådant beslut kan också vara en proaktiv åtgärd. Regeringen vill dock betona att den föreslagna bestämmelsen inte bara avser att förebygga problem och skapa trygghet och studiero. Den syftar också till att barn i högre utsträckning ska umgås med varandra för att lära sig mer om normer och utveckla förmågor när det gäller det sociala samspelet. Utifrån det syftet kan ett beslut om omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning hela skoldagen fattas även om skolan uppfattas som trygg. När det gäller påtryckningar på rektorer kan konstateras att det redan i dag är rektorn som beslutar om ordningsregler på skolan. Skillnaden är att rektorn framöver kommer att kunna fatta ett beslut som avser att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska omhändertas under hela skoldagen med stöd av lag. Ett sådant beslut är dock av den betydelsen att frågan först bör behandlas vid ett sådant forum för samråd med barnen, eleverna och vårdnadshavare som enligt 4 kap. 13 § skollagen ska finnas vid varje förskole- och skolenhet. Inom ramen för ett eller flera sådana forum ska eleverna och vårdnadshavarna informeras om förslag till beslut i sådana frågor som är viktiga för enhetens verksamhet och som kan ha betydelse för eleverna och vårdnadshavarna. De ska ges tillfälle att komma med synpunkter innan beslut fattas. Detta innebär att även om det inte finns något som hindrar att rektorerna för en huvudmans skolenheter samordnar sig, så kan rektorerna komma att fatta olika beslut då olika skolor inom samma huvudman kan ha olika förutsättningar. Detta kan rektorerna förväntas kunna hantera inom ramen för sin profession.

Göteborgs universitet välkomnar utredningens förslag i denna del men tycker inte att det är tydligt om enskilda lärare fortfarande kan välja att använda elevers mobiltelefoner i sin undervisning om rektorn beslutat om att mobiltelefoner ska samlas in. Enligt 2 kap. 9 § skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ledas och samordnas av en rektor. Regeringen anser att rektorerna lokalt behöver föra en dialog med lärarna om och i så fall i vilken utsträckning privata mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska kunna användas i undervisningen trots att rektorn avser att besluta att all sådan utrustning ska omhändertas under skoldagen. Som framgått tidigare kan vissa elever vara i behov av elektronisk utrustning som extra anpassningar eller särskilt stöd. Vissa elever, t.ex. elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, kan också ha behov av sådan utrustning av andra skäl. Som regeringen återkommer till nedan anser regeringen att det bör införas ett uttryckligt undantag i lagtexten för sådan reglerad mobilanvändning som har föreslagits i avsnitt 10.3. Regeringen vill dock betona att eleverna enligt skollagen utan kostnad ska ha tillgång till sådana lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning (se t.ex. 10 kap. 10 §). Det innebär att skolan alltid har en skyldighet att se till att eleverna har den utrustning som behövs för utbildningen och därmed inte ska vara beroende av privat utrustning.

Några remissinstanser, som *SKR* och *Katrineholms kommun*, befarar att förslaget kommer medföra en ökad administrativ börda i form av t.ex. dokumentationskrav. Regeringen delar inte bilden av att den administrativa bördan kommer att öka eftersom det inte föreslås några sådana krav, vilket närmare beskrivs nedan. Regeringen vill i likhet med *SKR* också understryka att förslaget om att rektorn ska kunna besluta om att mobiltelefoner ska kunna omhändertas under hela skoldagen är en möjlighet och inte ett tvång.

Sveriges Elevkårer och *Sveriges Elevråd* anser att det inte är rättfärdigt att ta en annan persons ägodel mot deras vilja. Regeringen vill här framhålla att i de fall eleven inte vill lämna sin mobiltelefon till skolans personal så finns även möjlighet att inte ta med mobiltelefonen till skolan. Som framgår ovan innebär vidare de nya bestämmelserna om omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning inte i sig några utökade befogenheter att använda fysiskt tvång eller våld om eleven vägrar ge ifrån sig föremålet. I avsnitt 11.4 föreslås i och för sig att det ska tydliggöras att den allmänna befogenheten i 5 kap. 6 § första stycket att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. Att vid tillsägelse vägra lämna ifrån sig en mobiltelefon är en ordningsstörning. Enligt 6 § fjärde stycket får dock en åtgärd enligt bl.a. samma paragrafs första stycke vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Det innebär att när det gäller att omhänderta mobiltelefoner i förebyggande syfte bör tillsägelser vara tillräckliga eller tillämpning av andra bestämmelser om disciplinära åtgärder i 5 kap. skollagen, t.ex. utvisning ur undervisningslokalen.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att den i promemorian föreslagna bestämmelsen kan behöva förtydligas. Förvaltningsrätten anser att bestämmelsens utformning ger intryck av att detta är ett beslut som ska avse

en enstaka skoldag. Av skälen framgår dock att detta är något som är avsett att kunna gälla tillsvidare. Domstolen anser att bestämmelsen kan behöva justeras för att tydliggöra att detta är avsikten. Regeringen delar förvaltningsrättens uppfattning att lagtexten behöver förtydligas. Enligt regeringens mening bör det av lagtexten framgå att en rektor i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet får besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska samlas in vid varje skoldags början och att föremålet i sådant fall ska återlämnas senast vid varje skoldags slut. Ett sådant beslut bör inte gälla tillsvidare. Rektorns beslut bör få avse högst ett år i taget. Rektorn kan uppdras åt andra personalkategorier att verkställa beslutet och omhänderta t.ex. mobiltelefoner genom att sköta den praktiska hanteringen av in- och utlämnande. En sådan möjlighet behöver inte regleras i bestämmelsen. Det är dock en fråga som bör omhändertas i de rutiner som enligt vad som kommer föreslås nedan ska finnas.

Det ska finnas möjlighet till undantag för pedagogisk användning av elektronisk utrustning vid undervisning och för enskilda elever

Rektorns beslut att samla in mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning kommer inte avse enskilda elever utan gälla generellt på skolan. Det kan därför finnas skäl att, vilket även föreslås i promemorian, införa en möjlighet för rektorn eller en lärare att göra undantag för en enskild elev om det finns särskilda skäl. Detta kan t.ex. vara att elevens vårdnadshavare behöver kunna komma i kontakt med eleven en viss dag. Det kan vidare vara fråga om elever som har behov av mobiltelefonen av medicinska skäl. Vissa elever, t.ex. elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, kan också ha behov av sådan utrustning av andra skäl.

Flera remissinstanser, t.ex. *SPSM*, *DO* och *Funktionsrätt Sverige* bedömer att förslaget riskerar att få negativa konsekvenser för elever med funktionsnedsättning som använder t.ex. sin mobiltelefon som ett verktyg i undervisningen. De befarar bl.a. att förslaget skulle kunna innebära att dessa elevers möjlighet att få använda relevanta hjälpmedel i undervisningen skulle minska. Regeringen anser att det är viktigt att förslaget inte får sådana negativa konsekvenser och vill framhålla att ett beslut om att samla in t.ex. mobiltelefoner vid skoldagens början inte får inskränka på elevernas rätt till utbildning. Som regeringen har påpekat ovan kan vissa elever vara i behov av elektronisk kommunikationsutrustning som extra anpassningar eller särskilt stöd. Som *SPSM*, *Myndigheten för delaktighet* och *Funktionsrätt Sverige* framhåller finns det också elever som har behov av att använda mobiltelefonen som hjälpmedel i undervisningen utan att det är kopplat till extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen. Regeringen har i avsnitt 10.3, när det gäller förslaget om reglerad användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning, anført att om en elev bedöms ha behov av mobiltelefon eller liknande som ett pedagogiskt hjälpmedel utan att det finns någon koppling till bestämmelserna om extra anpassning och särskilt stöd i 3 kap. skollagen får en användning ske enligt lärarens instruktioner i syfte att främja elevernas utveckling och lärande. Ovanstående innebär att rektorn bör föra en dialog med lärarna om hur eventuella behov av

mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning under lektionstid ska hanteras när rektorn avser att fatta ett generellt beslut att privat sådan utrustning ska omhändertas under hela skoldagen. Även om rektorn enligt skollagen leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en skolenhet är det inte realistiskt att rektorn ska kunna överblicka alla tillfällen när en lärare kan ha skäl att använda mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning i undervisningen. För att tydliggöra hur förslaget om en möjlighet för en rektor för en skolenhet inom de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet att fatta beslut om omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning under hela skoldagen hänger ihop med förslaget om en reglerad användning av elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning, anser regeringen att det finns skäl i den förstnämnda bestämmelsen – utöver möjligheten för rektorn eller en lärare att göra ett undantag för en enskild elev om det finns särskilda skäl – ange att rektorn eller en lärare även får göra undantag för sådan användning av elektronisk kommunikationsutrustning som följer av förslaget om reglerad användning av sådan utrustning vid undervisning.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att en rektor i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet ska få besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska samlas in vid varje skoldags början. I sådana fall ska föremålet återlämnas senast vid varje skoldags slut. Ett sådant beslut ska få avse högst ett år. Rektorn eller en lärare ska få göra undantag för sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning som följer av förslaget om reglerad användning av sådan utrustning vid undervisning, eller för en enskild elev om det finns särskilda skäl.

Rektorn ska besluta om skriftliga rutiner för omhändertagande i förebyggande syfte av mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning

När ett föremål omhändertas är det skolans ansvar att förvara det på ett säkert sätt tills det lämnas tillbaka. I förarbetena till dagens bestämmelser om omhändertagande av föremål anges att det är viktigt att omhändertagen egendom förvaras på ett betryggande sätt och att om egendomen skadas under den tid som skolan förvarar den kan skolan bli skadeståndsskyldig (propositionen Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan, prop. 2006/07:69, s. 12). Bland andra *Skolverket* anser att ytterligare översyn kan behövas av skolans ansvar för omhändertagna mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning, exempelvis kring frågor som rör försäkring och förvaring. *Göteborgs kommun* noterar att ett utökat omhändertagande av mobiltelefoner ställer ökade krav på att skolorna har goda rutiner och säker förvaring för dessa. Kommunen framhåller även att det saknas vägledning och klargörande om detta i förslaget. *JO* lyfter fram att frågor som rör t.ex. skolans förvaring och hantering av omhändertagna föremål kan behöva behandlas i stödmaterial.

Regeringen delar uppfattningen att det krävs goda rutiner för omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning och säker förvaring av omhändertagna föremål. Av rutinerna bör bl.a. framgå hur omhändertagandet av utrustningen ska gå till, t.ex. hur

föremålen ska förvaras på ett betryggande sätt och hur insamlandet av utrustningen ska ske så att det framgår till vem varje föremål ska återlämnas, vilket t.ex. kan ske med stöd av ett nummerlappssystem. Rutinerna bör även omhänderta sådana aspekter som att det inte ska föreligga någon osäkerhet om huruvida ett föremål har omhändertagits eller huruvida det har lämnats tillbaka. Det bör enligt regeringen vara rektorn som beslutar om sådana rutiner med utgångspunkt i de förutsättningar som finns vid den berörda skolenheten eller fritidshemmet. Frågan kan dock med fördel hanteras inom ramen för arbetet med skolans ordningsregler i syfte att utforma och förankra rutinerna med personal, elever och föräldrar.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det i skollagen ska anges att det för varje skolenhet ska finnas skriftliga rutiner för hanteringen av omhändertaganden av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning och att det ska vara rektorn som ska besluta om sådana rutiner.

Det behöver inte införas någon bestämmelse om dokumentations-skyldighet i skollagen

I 29 kap. 10 § skollagen anges vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt skollagen hos en kommun, en region eller en enskild huvudman. Som exempel kan nämnas att bestämmelserna om dokumentation av beslut och om underrättelse om innehållet i beslut (31 och 33 §§ förvaltningslagen) ska tillämpas i sådana ärenden. Bestämmelserna är alltså tillämpliga både för kommunala och enskilda huvudmän.

Ovan har föreslagits att de nya bestämmelserna om omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska innebära att ett föremål som har omhändertagits för att förebygga störningar i undervisningen ska återlämnas till eleven senast i samband med att undervisningspasset har avslutats för eleven, att ett föremål som har omhändertagits för att förebygga kränkande fotografering eller filmning i samband med ombyte före eller efter idrottslektioner eller duschning efter sådana lektioner ska återlämnas till eleven senast i nära anslutning till att eleven har lämnat utrymmet efter idrottslektionen, att föremål som har omhändertagits för att förebygga kränkande fotografering eller filmning i andra fall ska återlämnas till eleven senast när skälet för omhändertagandet har upphört samt att föremål som har omhändertagits under hela skoldagen ska lämnas tillbaka senast vid skoldagens slut. Som regeringen har anfört ovan anser regeringen att dessa omhändertagande i förebyggande syfte utgör s.k. faktiskt handlande.

Enligt regeringens bedömning utgör dock ett beslut av rektorn om att viss utrustning ska samlas in vid varje skoldags början ett sådant beslut som avser myndighetsutövning mot enskild och som alltså omfattas av regleringen i 29 kap. 10 § skollagen, och därmed vissa bestämmelser i förvaltningslagen. Det innebär bl.a. att ett sådant beslut med fördel dokumenteras skriftligt och att elever och vårdnadshavare ska underrättas om innehållet i beslutet i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser. En sådan underrättelse kan t.ex. ske genom att beslutet skickas ut per e-post.

De omhändertaganden som sker med stöd av rektorns beslut utgör emellertid inte beslut utan faktiskt handlande och omfattas därför inte av de nyss nämnda kraven. Fråga är då om det finns skäl att införa andra krav på dokumentation av sådana omhändertaganden och sådana omhändertagande som sker i förebyggande syfte.

I 5 kap. 24 § skollagen finns ett dokumentationskrav som avser vissa åtgärder, bl.a. åtgärder i form av reaktiva omhändertaganden av föremål med stöd av 22 eller 23 §. Skyldigheten att dokumentera åtgärden skriftligt föreligger endast om föremålet inte har återlämnats efter lektionens slut. I promemorian föreslås att det inte ska finnas någon motsvarande dokumentationsskyldighet vid omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning som sker i förebyggande syfte. *Förvaltningsrätten i Stockholm* ifrågasätter förslaget ur rättsäkerhetssynvinkel då domstolen anser att detta är fråga om betungande myndighetsutövning mot enskild där elever ska vara skyldiga att lämna ifrån sig - ofta dyrbara - mobiler i flera olika situationer. Förvaltningsrätten noterar även, i likhet med *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)*, att någon möjlighet att överklaga beslutet inte föreslås. Sammantaget innebär förslaget enligt förvaltningsrätten att om en elev vill rikta klagomål till exempelvis JO rörande ett omhändertagande kommer det inte finnas någon dokumentation av beslutet. Domstolen bedömer därför att ett beslut om omhändertagande för att tillgodose grundläggande krav på rättssäkerhet i vart fall bör dokumenteras.

Som framgår ovan anser regeringen att de omhändertaganden som kan ske med stöd av antingen ett beslut av en rektor att samla in utrustning eller med stöd av de föreslagna bestämmelserna om omhändertaganden i förebyggande syfte är s.k. faktiskt handlande. Omhändertagandena avser en begränsad tid och kommer inte att kunna pågå längre än till skoldagens slut. Omhändertagandena kommer också, till skillnad från omhändertagande av föremål i reaktivt syfte att avse hela grupper av elever och inte enskilda individer. Dessa omhändertaganden skiljer sig också från sådana reaktiva omhändertaganden som kan ske med stöd av 22 § genom att de, till skillnad från vad som föreslogs i promemorian, kommer att ske i enlighet med skriftliga rutiner som har beslutats av rektorn. Som framgår ovan bör det av rutinerna bl.a. framgå hur omhändertagandet av utrustningen ska gå till, t.ex. hur föremålen ska förvaras på ett betryggande sätt och hur insamlandet av utrustningen ska ske så att det framgår till vem varje föremål ska återlämnas. Rutinerna bör även omhänderta sådana aspekter som att det inte ska föreligga någon osäkerhet om huruvida ett föremål har omhändertagits eller huruvida det har lämnats tillbaka. Regeringen anser därför att det inte finns skäl att låta de krav på dokumentation som anges i 5 kap. 24 § även omfatta omhändertagande som sker i förebyggande syfte.

Bestämmelsernas placering i skollagen

De nya bestämmelserna om omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning bör placeras i 5 kap. skollagen. I det kapitlet har bestämmelserna sorterats under rubrikerna tillämpningsområde, arbetsmiljö, ordningsregler, disciplinära och andra särskilda åtgärder och dokumentation. Under rubriken Arbetsmiljö finns bestäm-

melsen om att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (3 §) och en upplysning om att det i arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser om kraven på en god arbetsmiljö samt att det i vissa frågor som rör arbetsmiljön även finns bestämmelser i skollagen (4 §). Regeringen föreslår att den föreslagna bestämmelsen om reglerad användning av mobiltelefoner vid undervisning och de nya bestämmelserna om omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning, som samtliga fyller en förebyggande funktion, ska placeras i 5 kap. skollagen under rubriken Arbetsmiljö som nya 4 a–4 d §§. Även bestämmelsen om rutiner som föreslås nedan bör placeras under denna rubrik som en ny 4 e §.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser inte att det av lagtexten går att tydligt utläsa att det inte ska finnas någon dokumentationsskyldighet vid nu föreslagna omhändertaganden. Att det inte föreslås någon dokumentationsskyldighet framgår av att de nya bestämmelserna om omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning inte föreslås anges i 5 kap. 24 § skollagen, som reglerar den dokumentationsskyldighet som gäller med anledning av åtgärder som vidtas enligt 5 kap. skollagen.

De föreslagna bestämmelserna om omhändertagande av mobiltelefoner är förenliga med Europakonventionen och barnkonventionen

I avsnitt 10.3 görs bedömningen att förslaget om att mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning endast ska användas efter lärarens instruktion när undervisning pågår är förenligt med barnkonventionen.

BO framför att förslagen som gäller mobilförbud och omhändertagande samt förebyggande omhändertagande av telefoner är av sådan karaktär, och av betydelse för elever, att elever borde ha involverats mer under framtagandet av promemorian. Ett sådant förfarande hade enligt *BO* förbättrat förutsättningarna att bedöma förslaget i förhållande till barnets bästa. *BO* anser att frågan om hur regleringen av mobiltelefoner ska hanteras behöver utredas mer och ha tydligare förankring i barn och ungas erfarenheter och perspektiv. Regeringen kan konstatera att i arbetet med promemorian har dialoger ägt rum med bl.a. Sverige Elevkårer och Sverige elevråd. Dessa har också varit remissinstanser. Regeringen bedömer att ytterligare utredning inte är nödvändig. Regeringen vill också understryka att ändamålet med regleringen är att främja elevers utveckling och lärande.

I sammanhanget vill regeringen också framhålla att i all utbildning enligt skollagen ska barnets bästa vara utgångspunkt och barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas (1 kap. 10 § skollagen). Vidare ska elever ges inflytande över utbildningen (4 kap. 9 § skollagen). Även vårdnadshavare för elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet ska erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen (4 kap. 12 § skollagen). Som regeringen har lyft tidigare bedömer regeringen att t.ex. ett beslut av en rektor för en skolenhet inom de obligatoriska skolformerna om att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska omhändertas hela skoldagen är ett beslut av den betydelsen att frågan först bör behandlas vid ett sådant forum för samråd med barnen, eleverna och vårdnadshavare som enligt

4 kap. 13 § skollagen ska finnas vid varje förskole- och skolenhet. Inom ramen för ett eller flera sådana forum ska eleverna och vårdnadshavarna informeras om förslag till beslut i sådana frågor som är viktiga för enhetens verksamhet och som kan ha betydelse för eleverna och vårdnadshavarna. De ska ges tillfälle att komma med synpunkter innan beslut fattas.

När det gäller förslaget om omhändertagande av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning i syfte att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning är syftet att elever, som t.ex. måste byta om för att kunna delta i idrottslektioner, inte ska behöva oroa sig för att de, när de byter kläder eller klär av sig nakna och duschar inför andra, ska bli utsatta för en kränkande fotografering eller filmning som i förlängningen kan komma att läggas ut på internet. Visserligen kan såväl en sådan fotografering eller filmning som en spridning av bilderna vara brottslig, men det utesluter inte att elever ändå kan ha en befogad oro för att sådant kan ske. Även rektorns befogenhet att i obligatoriska skolformer besluta om att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska omhändertas under hela skoldagen syftar till att eleverna ska tillförsäkras en skolmiljö där de kan känna sig trygga och inte behöva känna oro mellan lektioner, eller på en lektion, inför den kommande rasten. En sådan trygghetsskapande åtgärd främjar elevernas utveckling och lärande och skapar förutsättningar för att de ska kunna inhämta och utveckla kunskaper och värden i enlighet med utbildningens mål. Som regeringen har framfört ovan syftar det förslaget också till att barn i högre utsträckning ska umgås med varandra för att lära sig mer om normer och utveckla förmågor när det gäller det sociala samspelet.

De föreslagna bestämmelserna om omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning får, även om det är fråga om tillfälliga omhändertaganden under kort tid, anses innefatta en viss begränsning av skyddet för enskild egendom enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, (jfr lagrådets yttranden i prop. 2006/07 s. 39 och prop. 2009/10:165 s. 1313). I artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen anges att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom samt att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt andra stycket inskränker emellertid dessa bestämmelser inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med bl.a. det allmännas intresse. Föreskrifter som begränsar rättigheter enligt Europakonventionen ska vara klara och tydliga och inte öppna för alltför vida tolkningar. De föreslagna begränsningarna föreslås i syfte att unga personer ska ha möjlighet att tillgodogöra sig den utbildning de har rätt till och deras rätt att känna sig trygga i skolmiljön. Regeringen anser utifrån dessa utgångspunkter att den föreslagna regleringen är förenlig med Europakonventionen.

När det gäller förslagets förenlighet med barnkonventionen görs, mot bakgrund av de överväganden som redovisas i avsnitt 10.3 och i detta avsnitt, bedömningen att den föreslagna regleringen är förenlig med vad som får anses vara barnets bästa.

De föreslagna bestämmelsernas förhållande till ordningsreglerna

Som tidigare framgått ska ordningsreglerna ska enligt skollagen tas fram under medverkan av eleverna. Regeringen bedömer att en hög delaktighet av eleverna i arbetet med ordningsregler ger bättre förutsättningar för att dessa följs, vilket även gäller mobiltelefonanvändning. Flera remissinstanser, bl.a. *SKR* och *Huddinge kommun*, konstaterar att det redan i dag finns skolor och huvudmän som hanterar frågan om mobiltelefoner genom skolans ordningsregler.

Även regeringen anser att det finns fördelar med att behandla frågan om mobilanvändning i skolans ordningsregler. När det gäller undervisningssituationen kommer dock både skolans personal och elever framöver att behöva utgå från den föreslagna lagstiftningen, det vill säga utgångspunkten kommer att vara ett mobiltelefonförbud under lektionstid, men med möjlighet för lärare att besluta om viss användning av mobiltelefoner. För undervisningssituationen kommer det således bara att finnas ett begränsat utrymme att besluta om frågan genom ordningsregler.

När det gäller den föreslagna befogenheten för rektorn att i vissa skolor besluta om att mobiltelefoner ska omhändertas under hela skoldagen finns det ingenting som hindrar att regler om ett sådant omhändertagande finns i ordningsreglerna. Rektorn kan t.ex. välja att låta bestämmelserna tas fram inom ramen för arbetet med ordningsreglerna och sedan fatta ett kompletterande separat motsvarande beslut gällande omhändertagande av mobiltelefoner med stöd av den nya bestämmelsen. Om en elev sedan inte vill lämna in sin mobiltelefon i enlighet med ordningsreglerna ger ett sådant beslut rektorn eller en lärare eller annan personal rätt att omhändertaga mobiltelefonen ändå.

Som framgår ovan kan även frågan om de rutiner som ska finnas för omhändertaganden som görs med stöd av rektorns beslut eller de föreslagna bestämmelserna om omhändertagande i förebyggande syfte hanteras inom ramen för arbetet med skolans ordningsregler i syfte att utforma och förankra rutinerna med personal, elever och föräldrar.

När det gäller gymnasie- och gymnasiesärskolor finns det inte något som hindrar att rektorn, personalen och eleverna tar fram ordningsregler som innebär att mobiltelefonerna samlas in i början av skoldagen och lämnas tillbaka i slutet av skoldagen. Som framgår av förarbetena till skollagen är en ordning som rektorn, lärare och elever kommit överens om tillsammans som innebär att eleverna ges möjlighet att lämna ifrån sig mobiltelefoner inte att betrakta som ett omhändertagande från skolans sida, eftersom ett sådant överlämnande sker på frivillig grund (prop. 2006/07:69 s. 16). Som nämnts i avsnitt 10.2 kan dock mobiltelefoner som används i strid med ordningsregler inte omhändertas om det inte finns lagstöd för det. Lagstöd för att omhänderta mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen och förebygga kränkande fotografering och filmning lämnas ovan.

11 Personalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero ska förtydligas

11.1 Det finns risk att personal i skolan inte ingriper om deras befogenheter är otydliga

Det förebyggande arbetet är väsentligt för att undvika att situationer uppstår som kräver omedelbara åtgärder för att säkerställa trygghet och studiero. För att alla elever ska få en undervisning med studiero i en trygg miljö måste dock lärare och annan personal ha befogenhet att hantera svåra situationer om sådana uppstår. En särskild fråga inom området är vilka befogenheter som lärare och annan personal har att ingripa fysiskt. Frågan behandlas inte uttryckligen i skollagen, men en praxis har utvecklats genom flera avgöranden i Högsta domstolen. Enligt bl.a. Lärarförbundets rapport Trygghet att skapa studiero – en rapport om lärares ansvar och befogenheter (2019) och de dialoger som genomfördes som ett led i framtagande av den departementspromemoria som ligger till grund för denna lagrådsremiss (se avsnitt 3) råder i dag en viss osäkerhet i fråga om vilken typ av ingripanden som är tillåtna och i vilka situationer.

Enligt Lärarförbundets rapport anser sju av tio grundskolelärare och sex av tio gymnasielärare att det inte är tydligt vilken befogenhet de har och att de har tvekat att agera vid situationer när elever stör studieron, därför att de är osäkra på sina befogenheter. Denna otydlighet och osäkerhet får konsekvenser för arbetsmiljön på skolan för såväl lärare och annan personal som eleverna. Att lärare och annan personal ingriper i stökiga situationer är en förutsättning för ett väl fungerande arbete med trygghet och studiero.

11.2 Rättsläget på området

Personalen har en tillsynsplikt

Alla barn och elever har rätt att lära och utvecklas i en trygg och stimulerande miljö. Lärare och annan personal har såväl en möjlighet som en skyldighet att ingripa i situationer där det är motiverat för att säkerställa elevernas trygghet och studiero. I vissa fall kan detta innebära att personalen behöver ingripa fysiskt för att avvärja en situation som involverar våld, kränkningar eller annat ordningsstörande uppträdande.

Vårdnadshavares tillsynsplikt regleras i 6 kap. 2 § föräldrabalken. Enligt bestämmelsen ska en vårdnadshavare se till att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, mognad och övriga omständigheter. Vårdnadshavaren ska hindra barnet från att skada andra genom att se till att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas. Vidare

har vårdnadshavaren en bestämmanderätt ifråga om barnets personliga angelägenheter, men ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med barnets stigande ålder och utveckling (6 kap. 11 § föräldrabalken).

Till skillnad från vårdnadshavarens tillsynsplikt är skolans tillsynsansvar för eleverna inte författningsreglerat. Av rättspraxis framgår dock att personalen övertar tillsynsansvaret från vårdnadshavarna under den tid som eleverna vistas i skolan. Detta är bl.a. en skadeståndsrättslig fråga, som innebär att huvudmannen kan bli skyldig att ersätta en skada som vållats genom att personalen inte utövat adekvat tillsyn över barnen eller eleverna. I ett avgörande från Högsta domstolen prövades frågan om personalen vid ett kommunalt fritidshem uppfyllt sitt tillsynsansvar när ett barn skadat ett annat barn (NJA 1984 s. 764). Domstolen slog fast att barn och deras vårdnadshavare har befogade anspråk gentemot kommunen på att miljön i fritidshemmen är säker och tillsynen betryggande. Kommunen ansågs genom försummelse ha framkallat risk för skada.

Tillsynsansvaret innebär att det är personalen som under vistelsen i skolan avgör hur tillsynen ska utövas. I anslutning till personalens ansvar för tillsynen uppkommer frågan vilka åtgärder personalen får vidta för att uppfylla sitt ansvar och om dessa åtgärder omfattar det som i rättspraxis kommit att kallas ”fysiska ingripanden”.

Det finns en allmän möjlighet att ingripa fysiskt på grund av bestämmelserna om nödvärn och nöd

Brottsbalkens bestämmelser om nödvärn och nöd utgör grunder för ansvarsfrihet som kortfattat innebär att vem som helst under vissa omständigheter får ingripa fysiskt eller med våld på ett sätt som, i fall dessa omständigheter inte hade förelegat, skulle ha utgjort brott.

En gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angräpnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig. Rätt till nödvärn föreligger mot ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom. Sådan rätt föreligger även mot den som med våld eller hot om våld eller på annat sätt hindrar att egendom återtas på bar gärning, den som olovligen trängt in i eller försöker tränga in i rum, hus, gård eller fartyg, eller den som vägrar att lämna en bostad efter tillsägelse (24 kap. 1 § brottsbalken).

En gärning som någon begår i nöd utgör brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse (24 kap. 4 § brottsbalken).

Om det uppstår en situation i skolan, där t.ex. en elev brukar våld mot en annan elev på ett sådant sätt att det är fråga om ett påbörjat brottsligt angrepp har alltså personal, som vem som helst, möjlighet att ingripa fysiskt för att avvärja detta angrepp.

Utöver denna möjlighet att ingripa fysiskt på grund av brottsbalkens bestämmelser om nödvärn och nöd, anses personalen i skolan ha en ytterligare möjlighet att ingripa fysiskt, som grundar sig på deras tillsynsplikt. I det följande redovisas hur denna ytterligare möjlighet har kommit till uttryck i svensk rättspraxis.

En särskild befogenhet att ingripa fysiskt har slagits fast i straffrättspraxis

Den möjlighet att utöva kroppslig bestraffning i skolan, som fanns fram till 1958, kan bedömas ha omfattat en befogenhet till det som i dag benämns fysiska ingripanden med anledning av tillsynsplikten. När befogenheten avseende kroppslig bestraffning togs bort, lämnades befogenheten att ingripa fysiskt på grund av tillsynsplikten formellt oreglerad. Detta ledde till att frågan om en sådan befogenhets eventuella existens, trots avsaknaden av uttryckliga bestämmelser, blev föremål för domstolsprövning i rättsfallet ”Äppelkastningen” (NJA 1988 s. 586). Detta fall gällde frågan om en lärare gjort sig skyldig till ringa misshandel när han tagit ett grepp om nacken på en elev för att förmå eleven att följa med till rektors-expeditionen efter att eleven kastat äpplen i ett kapprum. Ingripandet bedömdes ha orsakat eleven en inte helt obetydlig smärta och ömhet samt även gett upphov till vissa rodnader på elevens nacke. Riksåklagaren argumenterade för att regeringsformen (RF) innebar att all våldsanvändning från företrädare för det allmänna (t.ex. skolpersonal) gentemot enskilda är förbjuden, om den inte uttryckligen är tillåten enligt lag. Föredragande revisionssekreterare anförde i sitt förslag till avgörande däremot att det fortfarande borde anses finnas en befogenhet för lärare att ingripa fysiskt för att upprätthålla ordningen i skolan, baserat på en typ av sedvanerätt och äldre föreskrifter som inte direkt upphävts av lagstiftaren. I domskälen analyserade inte Högsta domstolen bristen på uttrycklig lagreglering om fysiska ingripanden i förhållande till RF:s bestämmelser. Domstolen uttryckte i stället att det får förutsättas att en lärare vid utövning av sin tillsynsplikt inte kan vara avskuren från varje möjlighet till kroppsligt ingrepp mot en elev även då det inte är fråga om en nödvärns- eller nödsituation. Det som Högsta domstolen här benämner tillsynsplikt, innebar alltså enligt domstolen en befogenhet att företa en fysisk åtgärd som inte syftade till att direkt avvärja skada på person eller egendom, utan som snarare får betecknas som en rent ordningsskapande åtgärd.

Det fysiska ingripande som läraren i det aktuella fallet hade gjort, ansågs av Högsta domstolen dock inte falla inom ramen för vad en lärare får vidta på grund av tillsynsplikten. Skolpersonalens möjlighet att ingripa fysiskt på grund av tillsynsplikten kan enligt Högsta domstolen, med hänsyn till lagstiftarens inställning att aga inte får förekomma, inte omfatta sådana förfaranden som faller under straffbestämmelsen för misshandel. Läraren dömdes därför för ringa misshandel.

Även i rättsfallet ”Läraren och elevassistenten” NJA 2009 s. 776 har Högsta domstolen slagit fast att tillsynsplikten kan utgöra en grund för straffrättslig ansvarsfrihet om lärare och annan personal i skolverksamhet ingriper fysiskt, trots att uttryckligt lagstöd saknas. Domstolen noterade bristen på lagstiftning som gav en uttrycklig befogenhet till skolpersonal att företa kroppsliga ingrepp gentemot barn och elever. Domstolen upprätthöll dock prejudikatet från 1988 som slog fast att tillsynsplikten utgör en grund för straffrättslig ansvarsfrihet.

Högsta domstolen har därmed slagit fast att det finns oskrivna regler om straffrättslig ansvarsfrihet som innebär att personal i skolverksamhet som ingripit fysiskt under vissa omständigheter inte ska anses ha begått brott. Denna typ av oskrivna regler, som innebär att en annars otillåten gärning

ska bedömas som tillåten, kallas inom straffrätten social adekvans. Ansvarsfrihet enligt principen om social adekvans kan aktualiseras i situationer där det framstår som orimligt och oavsiktligt att ett straffrättsligt ingripande sker (se bl.a. rättsfallen ”Omskärelsen” NJA 1997 s. 636, ”Studenternas förtalsbrott” NJA 2014 s. 808, ”Cross-checking” NJA 2018 s. 591 och ”Fåtöljen” NJA 2018 s. 1051).

Befogenheterna för rektor, lärare och handledare vid fjärrundervisning har till viss del tydliggjorts i skollagen

I den nu gällande skollagen från 2010 finns en bestämmelse i 5 kap. 6 § första stycket, som saknar motsvarighet i 1985 års skollag. Enligt denna bestämmelse får rektorn eller en lärare 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. En sådan åtgärd får endast vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter (5 kap. 6 § fjärde stycket). Av förarbetena framgår att åtgärden ska vara inriktad på att förbättra elevens framtida uppträdande och inte vara en bestraffning för något som denne har gjort (se propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 s. 323 och 681). Vidare framgår att avsikten med bestämmelsen bl.a. är att de principer om skolpersonalens möjlighet att ingripa fysiskt som framgår av avgörandena ”Äppelkastningen” NJA 1988 s. 586 och ”Läraren och elevassistenten” NJA 2009 s. 776 ska komma till uttryck i lag (prop. 2009/10:165 s. 680 f.).

I samband med att fjärrundervisning 2020 reglerades i 21 kap. skollagen infördes i 5 kap. 6 § tredje stycket en bestämmelse om att även en sådan handledare vid fjärrundervisning som avses i 21 kap. 13 § har sådana befogenheter som anges i samma paragrafs första stycke. Någon uttrycklig befogenhet för annan personal att vidta denna typ av åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero finns däremot inte i skolförfattningarna.

Befogenheten att ingripa fysiskt till följd av tillsynsplikten har även aktualiserats i fråga om kränkande behandling

Efter den nuvarande skollagens ikraftträdande har befogenheten att ingripa fysiskt till följd av tillsynsplikten behandlats även i rättsfall som avsett skadestånd på grund av kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen.

I ”Örfilen” NJA 2016 s. 596 hade Högsta domstolen att ta ställning till om en elev som fått en örfil av en lärare hade blivit utsatt för sådan kränkande behandling som enligt 6 kap. 9 och 12 §§ skollagen berättigar till skadestånd. Högsta domstolen refererade till den befogenhet att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero som framgår av 5 kap. 6 § första stycket skollagen samt till hänvisningen i lagens förarbeten till de i rättspraxis uttryckta principerna om fysiska ingripanden inom ramen för tillsynsplikten. Högsta domstolen bedömde att situationen i det aktuella fallet var sådan att ett visst kroppsligt ingrepp var befogat, dock inte en örfil. Domstolen uttalade vidare bl.a. att ett otillåtet kroppsligt ingrepp av en lärare som utgångspunkt utgör kränkande behandling i skollagens mening.

Även Högsta domstolens dom i rättsfallet ”Soffan i rasthallen” NJA 2020 s. 578 gällde frågan om en skolhuvudmans skadeståndsskyldighet enligt 6 kap. skollagen. Målet gällde en situation där eleven hade placerat en soffa i skolans rasthall, så att den stod i vägen för en central passage, och inte flyttade på sig när han blev ombedd, varpå en lärare hade tagit ett ”brottargrepp” om hans hals och nacke och lyft upp honom ur soffan. Även i detta fall gjorde Högsta domstolen bedömningen att 5 kap. 6 § skollagen ger en viss, begränsad, rätt för en lärare att inom ramen för sin tillsynsplikt göra fysiska ingripanden – kroppsliga ingrepp – mot en elev. Högsta domstolen framhöll att ett grepp om en elevs nacke i regel är ett fysiskt ingripande av sådant slag att det utgör en kränkande behandling, men bl.a. eftersom det i detta fall varit ett mycket kortvarigt och för situationen anpassat fysiskt ingripande, som objektivt sett inte kan ha lett till annat än ett högst tillfälligt obehag, bedömde domstolen att eleven inte hade utsatts för kränkande behandling i skollagens mening och att någon skadeståndsskyldighet inte förelåg.

Fysiska ingripanden berör rättighetskyddet

I 2 kap. RF finns bestämmelser om skydd mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp och frihetsberövande gentemot det allmänna. Personal i utbildning som bedrivs av kommuner, regioner och staten utgör representanter för det allmänna i förhållande till sina elever och därför kan ett fysiskt ingripande i skolan aktualisera detta grundlagsskydd.

Enligt 2 kap. 6 § RF är var och en också gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i andra fall. Detta skydd får enligt 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag och i övrigt under de särskilda förutsättningar som anges i RF.

I rättsfallet ”Äppelkastningen” NJA 1988 s. 586 hänvisade Riksåklagaren till vissa resonemang om omfattningen av skyddet mot kroppsliga ingripanden i 1981 års polisberednings betänkande Polislag (SOU 1982:63). I betänkandet anges bl.a. att skyddet bör anses gälla mot sådana handlingar vilka är straffbara som misshandel enligt brottsbalken, dvs. att tillfoga annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller att försätta honom i vanmakt eller annat sådant tillstånd. Vidare anges att förarbetena till RF närmast ger vid handen att även varje annan våldsanvändning som riktas mot person är ett integritetsintrång enligt RF. Som personellt våld kan man beteckna varje omedelbar inverkan på person genom kroppsligt våld eller genom hjälpmedel. Den som rycker i, knuffar eller håller fast någon annan utövar alltså våld (betänkandet s. 84, jfr också betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter regeringsformen, SOU 1975:75, s. 356 och 363 f. samt propositionen med förslag till polislag m.m., prop. 1983/84:111, s. 81 f.). I domskälen berördes inte rättighetskyddets omfattning enligt RF.

Enligt 2 kap. 8 § RF är var och en gentemot det allmänna också skyddad mot frihetsberövanden. Även detta skydd får enligt 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag och i övrigt under de särskilda förutsättningar som anges i RF.

I rättsfallet ”Läraren och elevassistenten” NJA 2009 s. 776 var frågan om en lärare och en elevassistent, som hade tvingat in en elev på en toalett och därefter låst dörren, hade gjort sig skyldiga till misshandel och olaga

frihetsberövande vid ett tillfälle och om elevassistenten gjort sig skyldig till misshandel vid ett annat tillfälle. Högsta domstolen tog upp att det i 2 kap. RF finns bestämmelser som gentemot det allmänna ger medborgarna skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Med anledning av att begränsningar av skyddet i 2 kap. 6 § RF kräver stöd i lag, uttryckte Högsta domstolen att det måste anses vara en mycket angelägen uppgift för lagstiftaren att i samband med lagregleringen av olika allmänna verksamheter, bl.a. på skolområdet, ta klar ställning till frågan om tillåtligheten av kroppsliga ingrepp och vid behov införa uttryckliga regler om detta. Högsta domstolen resonerade inte om RF:s skydd mot frihetsberövande.

Rättsfallet ”Fätöljen” NJA 2018 s. 1051 gällde frågan om en sjuksköterska på ett kommunalt vård- och omsorgsboende skulle dömas för olaga frihetsberövande, mindre grovt brott, på grund av att han berövat en boende, som led av demenssjukdom, friheten genom att blockera dörren till hennes bostadsrum med en fätölj. Högsta domstolen uttalade i det fallet att det följer av domstolens praxis att det trots regleringen i RF finns ett visst utrymme för en tillämpning av oskrivna regler om social adekvans även när det gäller kroppsliga ingrepp eller frihetsberövanden som sker inom ramen för det allmänna verksamheten, varvid domstolen hänvisade till rättsfallen ”Läraren och elevassistenten” (NJA 2009 s. 776) och ”Äppelkastningen” (NJA 1988 s. 586).

Utöver bestämmelserna i RF, får personalens befogenhet att ingripa fysiskt även anses beröra rättighetsskyddet i Europakonventionen. Rätten till privatliv finns i artikel 8, skyddet mot frihetsberövanden i artikel 5 och rörelsefriheten i artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll. Till skillnad från vad som föreskrivs i RF, krävs enligt Europakonventionen inte att en rättighetsbegränsning framgår av en lag som stiftats av riksdagen. Däremot är det viktigt att en rättighetsbegränsande föreskrift är klar och tydlig och inte öppen för alltför vida tolkningar.

Befogenheten berör även vissa bestämmelser i barnkonventionen, vilket kommer att behandlas närmare i avsnitt 11.4.

11.3 Personalens befogenheter att ingripa fysiskt är inte tillräckligt tydliga

All personal omfattas av tillsynsplikten men endast vissa personalkategorier har getts befogenhet att ingripa

Det kan konstateras att det i skolan och på fritidshemmen i dag finns många olika personalkategorier utöver rektorer och lärare. Bland de personalkategorier som arbetar direkt gentemot eleverna finns exempelvis elevassistenter, lärarassistenter, skolbibliotekarier och personal inom elevhälsan. I skolans lokaler finns normalt även t.ex. vaktmästare och matsalspersonal. Alla dessa vuxna kan, i varierande grad, anses ha ett tillsynsansvar gentemot de barn och elever som vistas i skolan. Det är dock inte helt tydligt vilka befogenheter som dessa personalkategorier har för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.

I förarbetena till 5 kap. 6 § anförs att det i rättspraxis har utvecklats principer om skolpersonalens rätt att enligt allmänna principer ingripa fysiskt inom ramen för sin tillsynsplikt och att dessa principer kommer till

uttryck i lag genom denna paragraf. I samband med detta uttalande hänvisas till rättsfallen ”Äppelkastningen” (NJA 1988 s. 586) och ”Läraren och elevassistenten” (NJA 2009 s. 776). Vid Lagrådets behandling av förslaget till 5 kap. 6 § skollagen ifrågasatte Lagrådet begränsningen av behörigheten till rektor och lärare och efterlyste förtydliganden. Regeringen framhöll att det redan finns möjlighet för all skolpersonal och även andra att med stöd av straffrättsliga regler om nödvärn och nöd ingripa mot elever som t.ex. slåss eller begår skadegörelse. Med hänsyn till bestämmelsens syfte ansåg regeringen att begränsningen till rektor och lärare, med den möjlighet för rektorn att delegera sin befogenhet som följer av 2 kap. 10 § andra stycket skollagen, var en lämplig avvägning. En eventuell utvidgning av kretsen behöriga beslutsfattare enligt 5 kap. 6 § skollagen skulle enligt regeringens mening behöva föregås av ytterligare överväganden (prop. 2009/10:165 s. 681).

I rättsfallet ”Läraren och elevassistenten” gjordes dock bedömningen av lärarens och elevassistentens befogenheter utifrån 1985 års skollag som saknade en bestämmelse motsvarande nuvarande 5 kap. 6 § skollagen, och alltså inte föreskrev någon skillnad i lärares respektive övrig personals allmänna befogenheter. I avgörandet från 2009 gjordes därför ingen åtskillnad mellan den åtalade lärarens respektive elevassistentens befogenheter. I stället konstaterade Högsta domstolen att det som ett led i den tillsynsplikt som lärare och annan personal i skolverksamhet har kan ingå att genomföra åtgärder för ordningens upprätthållande som att hålla kvar en elev i ett klassrum eller avvisa eleven från detta eller att ta med eleven till rektor för samtal. Det saknas prejudicerande avgöranden avseende övrig personals befogenhet att ingripa fysiskt efter den nuvarande skollagens ikraftträdande, och rättsläget är därmed inte klarlagt när det gäller hur befogenheten i skollagen förhåller sig till den äldre, i praxis uttryckta grunden för ansvarsfrihet.

I de dialoger som genomfördes som ett led i framtagandet av den departementspromemoria som ligger till grund för denna lagrådsremiss framgick att det finns en osäkerhet hos personal i skolan om vilka yrkesgrupper som har en faktisk befogenhet att ingripa på olika sätt, bl.a. genom fysiska ingripanden. En sådan osäkerhet riskerar leda till att personalen inte alltid ingriper i situationer där så krävs för att upprätthålla trygghet och studiero.

I utsatta situationer förekommer det att väktare anlitas i skolan. En väktare har inga andra befogenheter att ingripa än övriga personer i samhället och ska bedömas tillhöra personalen om denne har en anställning eller är uppdragstagare på en skola. Ordningsvakter däremot utbildas och förordnas av polisen och har enligt 29 § tredje stycket polislagen särskilda befogenheter. Dessa behandlas inte närmare i denna lagrådsremiss.

Det finns en osäkerhet om vilka ingripanden som får och bör göras

Det råder i dag en viss osäkerhet i fråga om vilken typ av ingripanden som är tillåtna och i vilka situationer. Tillsynsplikten innebär att personal i skolan får, och i vissa fall ska, ingripa för att säkerställa trygghet och studiero. Samtidigt får ett ingripande inte ske på ett sådant sätt att de elever som blir föremål för ingripandet utsätts för kränkande behandling (6 kap. 9 § skollagen). Att lärare anser att befogenheten är oklar framgick i ovan

nämnda dialoger och framgår även av den i avsnitt 11.1 nämnda rapporten från Lärarförbundet (2019) där en majoritet av de lärare som svarade uppgav att det inte är tydligt vilken befogenhet de har och att de har tvekat att agera vid situationer när elever stör studieron, därför att de är osäkra på sina befogenheter. Lärarförbundet anser att lärare har otydliga och otillräckliga befogenheter att utöva tillsynsansvaret. Omkring en tredjedel i den nämnda undersökningen känner sig exempelvis osäkra på hur de ska agera när en elev vägrar lämna ifrån sig sin mobil eller andra föremål (könsuppdelad statistik finns inte tillgänglig).

Under dialogerna har även framförts att det finns lärare som känner oro för att bli anmäld till Statens skolinspektion och Barn- och elevombudet, och att oron styr hur de väljer att agera i vissa situationer. En liknande bild beskrivs i Lärarförbundets rapport (2019) där det framgår att 43 procent av lärarna i undersökningen anger att de överdokumenterar för att minimera risken att bli anmäld till Skolinspektionen för kränkande behandling. Enligt Lärarförbundet har mer än hälften av de lärare som svarade på enkäten, och sex av tio grundskollärare, tvekat att agera när elever stör studieron på grund av rädsla för att bli anmäld.

Regeringen anser att det är allvarligt att lärare och annan personal ibland avstår från att ingripa i en stökig situation på skolan på grund av en osäkerhet över vilka befogenheter de har och av rädsla för att bli anmälda. Lärare måste både kunna upprätthålla studieron i klassrummet och avstyra bråk för att skydda eleverna. Att lärare och annan personal ingriper vid stökiga situationer är även viktigt för att bygga tillitsfulla relationer till alla elever, då ett ingripande visar att ett visst beteende inte är godtagbart och att personalen tar ansvar för att alla elever ska få studiero och kunna känna sig trygga i skolan.

Det finns ett behov av en tydligare reglering

I de ovan nämnda dialogerna framfördes det att dagens lagstiftning inte ger tillräckligt tydliga befogenheter. Som nämnts ovan, uttalade Högsta domstolen i ”Läraren och elevassistenten” att det, mot bakgrund av bestämmelserna i 2 kap. RF, måste anses vara en mycket angelägen uppgift för lagstiftaren att i samband med lagregleringen av olika allmänna verksamheter, bl.a. på skolområdet, ta klar ställning till frågan om tillåtligheten av kroppsliga ingrepp och vid behov införa uttryckliga regler om detta. Även om personalen inom skolan i viss mån övertar vårdnads-havares uppgift, utgör de fortfarande representanter för det allmänna i förhållande till barn och elever.

11.4 All personal ska ha allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero

Regeringens förslag: Det ska framgå av skollagen att all personal ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Det ska uttryckligen anges att dessa åtgärder innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.

Det förtydligas även genom en redaktionell ändring att en proportionalitetsprincip fortsatt gäller vid såväl en åtgärd enligt ovan, som vid andra disciplinära och särskilda åtgärder. Detta innebär att en sådan åtgärd endast får vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

All personal ska få omhändertaga 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. Föremål som annan personal än rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning har omhändertagit med stöd av dessa allmänna befogenheter och som inte omedelbart kan lämnas tillbaka, ska utan onödigt dröjsmål överlämnas till rektorn, en lärare eller en sådan handledare för prövning av när föremålet ska lämnas tillbaka enligt bestämmelserna om omhändertagande av föremål.

Det ska tydliggöras i bestämmelsen som reglerar under vilka förutsättningar som lärare och handledare får visa ut en elev från undervisningslokalen att om läraren eller handledaren inte är närvarande får annan personal visa ut en elev från undervisningslokalen under motsvarande förutsättningar som gäller för läraren eller handledaren. I sådana fall ska läraren eller handledaren underrättas när han eller hon kommer tillbaka eller annars i efterhand.

Regeringens bedömning: Statens skolverk bör få i uppdrag att ta fram ett stöd för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i svåra situationer. I uppdraget bör även ingå att följa utvecklingen inom området, bl.a. vad gäller förekomsten av fysiska ingripanden och disciplinära åtgärder i övrigt.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men en redaktionell ändring görs gällande proportionalitetsprincipen och i promemorian används begreppet skolpersonal i stället för personal. Promemorian har även en annan lagteknisk lösning när det gäller omhändertagande av föremål. Det föreslås inte heller att överlämnandet från annan personal än rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning till någon i dessa personalkategorier ska göras utan *onödigt* dröjsmål.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolverk, Myndigheten för delaktighet, Anebys, Bodens, Linköpings och Malmös kommuner, Internationella Engelska Skolan (IES), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarnas Riksförbund* och *Föräldraalliansen Sverige*.

SKR anser att det är angeläget att skolpersonalen ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. SKR bedömer att förslaget sammantaget har goda förutsättningar att förbättra såväl elevernas trygghet som personalens arbetsmiljö. Lärarnas Riksförbund välkomnar förslaget som bl.a. gör det tydligare hur ansvarsfördelningen ska se ut och vilka befogenheter lärare har att agera när trygghet och studiero hotas. Skolverket tillstyrker förslaget medan *Statens skolinspektion* inte tar ställning. Båda myndigheterna betonar dock att förtydliganden av skolpersonalens allmänna befogenheter

inte i tillräcklig utsträckning kommer att kunna klargöra den gränsdragningsproblematik som finns på området. Skolinspektionen bedömer att personalens befogenhet kommer att behöva klargöras genom fortsatt praxisbildning. Myndigheten tillstyrker dock en kodifiering av praxis då det kan ge ökad tydlighet vid tillämpningen.

Både Skolverket och Skolinspektionen tillstyrker även den del av förslaget som rör omhändertagande av föremål. Skolverket anser att en översyn av skolans ansvar för omhändertagna föremål bör övervägas. Skolinspektionen lyfter fram att det behöver bli tydligare vad som avses med begreppet ”utan dröjsmål”. *Katrineholms kommun* framhåller bl.a. att det är positivt att förslagen står i samklang med barnkonventionen, men framför, i likhet med Skolinspektionen, att begreppet ”utan dröjsmål” är otydligt och föreslår att det ersätts med ”så snart det utifrån lokala förutsättningar är möjligt”. Kommunen anser även att begreppet ”skolpersonal” bör preciseras. Många remissinstanser, t.ex. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, SKR och flera kommuner efterfrågar stöd för skolpersonal att hantera svåra situationer och är positiva till att Skolverket föreslås få ett uppdrag att ta fram sådant stöd. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser t.ex. att förslaget kan kräva svåra avvägningar som måste hanteras snabbt och att det därför är angeläget med ett stöd för skolpersonalens ansvar och agerande.

Barnombudsmannen (BO), *Sameskolstyrelsen*, *SPSM*, *Funktionsrätt Sverige*, *Riksförbundet Attention*, *Rädda barnen*, *Sveriges Elevkårer* och *Sveriges Elevråd* avstyrker förslaget. BO delar bedömningen att all skolpersonal kan behöva agera trygghets- och ordningsskapande men framhåller bl.a. att fysiska ingripanden endast ska vidtas i undantagsfall när andra mindre ingripande insatser redan prövats och situationen kräver det, eller att situationen är så allvarlig att det framstår som den enda möjliga åtgärden. BO anser att de förslagna bestämmelserna riskerar att missbrukas och överanvändas samt leda till såväl en ökad användning av våld mot barn som att barn utsätts för ingripanden som kan betraktas som kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen. Både BO och *Rädda barnen* bedömer att den befogenhet som ges i förslaget går emot bl.a. vad barnkonventionen föreskriver om att vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra våld mot barn. *Rädda barnen* föreslår även att det ska införas krav på att rapportera fysiska ingripanden så att dessa kan följas upp och missbruk motverkas.

SPSM anser att skolpersonal förvisso behöver stöd gällande förutsättningar att ingripa i akuta situationer men anser inte att den förslagna bestämmelsen innebär ett förtydligande av var gränsen går för vilka fysiska ingripanden som är lagliga. SPSM lyfter precis som BO flera risker med förslaget, bl.a. nämns risken att personal kan missförstå beteenden och ingripa fysiskt mot exempelvis elever med funktionsnedsättning trots att det varken är en lämplig eller befogad åtgärd. Även *Funktionsrätt Sverige* och *Riksförbundet Attention* avstyrker förslaget och menar bl.a. att fysiska ingripanden i princip alltid eskalerar en situation. I likhet med *Sveriges Elevråd* och *Sveriges Elevkårer* framför de också att fokus bör ligga på förebyggande insatser som t.ex. samarbete och delaktighet samt tillgängliga skolmiljöer och adekvat stöd, och inte ökade befogenheter för skolpersonal att ingripa fysiskt. Detta framhålls även av *Rädda barnen*.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

All personal ska ha befogenhet att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder

Som framgått anges i skollagen att rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning 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 § skollagen). Med omedelbara och tillfälliga åtgärder avses ingripanden under en kort och begränsad tid och som syftar till att komma till rätta med en akut situation (prop. 2009/10:165 s. 680). Regeringen instämmer i vad som anges i promemorian angående att all skolpersonal inom ramen för sina roller behöver kunna bidra i arbetet med att tillförsäkra elever trygghet och studiero. Detta gäller inte minst om personalen uppmärksammar situationer som behöver hanteras skyndsamt, som pågående våld eller kränkande behandling. När det gäller studieron faller visserligen ett naturligt ansvar på den lärare som ansvarar för undervisningen. Även andra personalkategorier som elevassistenter och annan resurspersonal kan dock i vissa fall behöva ingripa för att upprätthålla studieron, t.ex. i ett grupprum där elever tillfälligt arbetar i lärares frånvaro. Även med hänsyn till lärares arbetsbelastning är det viktigt att övrig personal i den mån det är möjligt kan vidta trygghets- och ordningsskapande åtgärder, t.ex. på raster och i skolmatsalen. Regeringen anser att övrig personal som exempelvis uppmärksammar ett bråk mellan elever bör kunna ingripa och inte, i brist på tydliga befogenheter, uppleva ett behov av att hänföra hanteringen till en lärare.

Alla personalkategorier i skolan har vidare i olika utsträckning ett tillsynsansvar som innebär att de, skadeståndsrättsligt, skulle kunna anses ha en skyldighet att ingripa för att hindra att eleverna kommer till skada. Regeringen anser därför att det är rimligt att all personal får en mer allmän, uttrycklig befogenhet att ingripa för att uppfylla denna tillsynsplikt.

Det behöver också ur elevernas perspektiv vara tydligt att de kan vända sig till alla vuxna i skolan för att få hjälp vid exempelvis kränkande behandling. Som framgår i promemorian finns det elever, särskilt elever i högstadiet, som upplever att vuxna inte agerar vid kränkningar. De elever som svarar att de är otrygga har också en genomgående mer negativ upplevelse av skolan och skolarbetet (Resultat från Skolenkäten 2017–2018, Skolinspektionen, 2019 samt Attityder till skolan 2018, Skolverket 2019). Regeringen anser att detta inte är acceptabelt och ett starkt skäl för att det ska vara tydligt i skollagen att all personal får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.

I förarbetena till 5 kap. 6 § första stycket anges att det inte är möjligt att ange alla åtgärder som kan vidtas med stöd av den allmänna befogenheten, men att det t.ex. kan handla om tillrättavisningar eller omflyttningar i klassrummet för att sära på elever. Bestämmelsen är därtill avsedd att reglera situationer som när en rektor eller en lärare behöver sära på två elever som bråkar eller förhindra elevens pågående skadegörelse (prop. 2009/10:165 s. 680).

Även utvisning ur klassrummet eller kvarsittning är enligt förarbetena till 5 kap. 6 § första stycket i och för sig också åtgärder som kan vidtas

inom ramen för den allmänna befogenheten. De har dock enligt förarbetena för tydlighetens skull reglerats i egna paragrafer (prop. 2009/10:165 s. 680). De paragrafer som avses är 5 kap. 7 och 8 §§. I 7 § anges att i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en lärare visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass, om 1. eleven stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt, och 2. eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren. Enligt 8 § får, under samma förutsättningar som i 7 §, en lärare eller rektor i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan besluta att en elev ska stanna kvar i skolan under uppsikt högst en timme efter att skoldagens undervisning har avslutats eller infinna sig i skolan högst en timme innan undervisningen börjar.

När det gäller undervisningssituationen anser regeringen, i likhet med promemorian, att det kan finnas skäl att skilja mellan situationen att en lärare är närvarande och inte. Läraren ansvarar för undervisningen och är därmed den som leder och fattar beslut i undervisningssituationen. Denna ordning bör kvarstå. Regeringen anser därför att ett beslut om att t.ex. placera om elever under en lektion endast bör kunna fattas av annan personal, som elev- eller lärarassistenter, i de fall när läraren inte är närvarande.

Det bör även i första hand vara läraren som bör kunna använda sig av den mer undervisningsnära särskilda befogenheten utvisning. Detta eftersom den är nära sammankopplad med lärarens ledning av undervisningen och en pedagogisk bedömning kring behovet av att ta igen undervisning. Som nämnts anges i förarbetena att utvisning ur undervisningslokalen i och för sig är en åtgärd som kan vidtas inom ramen för den allmänna befogenheten, men att denna för tydlighetens skull regleras i en egen bestämmelse. Regeringen anser att när det gäller utvisning ur undervisningslokalen är detta en åtgärd som i vissa fall all personal ska kunna vidta. Så kan vara fallet när läraren inte är närvarande, t.ex. om en ordningsstörande situation uppstår när undervisning sker i mindre grupper och vissa elever befinner sig tillsammans med en elev- eller lärarassistent. Det är i dessa fall rimligt att den personal som befinner sig med eleverna vid behov kan visa ut en elev från undervisningslokalen.

Även kvarsittning kan enligt förarbetena utgöra en sådan åtgärd som ryms inom den allmänna befogenheten, men som har reglerats i en egen paragraf. Som framgår av 5 kap. 6 § första stycket ska de åtgärder som vidtas vara omedelbara, tillfälliga och befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. De ska också stå i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att kvarsittning, som innebär att en elev ska stanna kvar i skolan efter skoldagens slut eller infinna sig i skolan innan undervisningen börjar, bör vara en åtgärd som endast kan beslutas av rektorn eller en lärare.

Den nuvarande lydelsen i 5 kap. 6 § första stycket innebär att de omedelbara och tillfälliga åtgärder som får vidtas ska vara befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande (5 kap. 6 §). Som framgått av avsnitt 6 är åtgärder mot ordningsstörande uppträdanden motiverade både för att upprätthålla den generella tryggheten i utbildningen och, om sådana uppträdanden förekommer i en undervisningssituation, för att upprätthålla

studieron. Därmed bedöms att en befogenhet att ingripa vid ordningsstörande uppträdanden följer av befogenheten att vidta åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero, och att den förstnämnda befogenheten därför inte behöver nämnas uttryckligen i bestämmelsen.

Regeringen anser således att det finns starka skäl att ändra 5 kap. 6 § första stycket skollagen så att det där framgår att personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero samt att förtydliga att även annan personal än lärare i vissa fall har befogenhet att visa ut en elev från en undervisningslokal.

Regeringen konstaterar att majoriteten av remissinstanser tillstyrker eller inte har något att erinra mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Skolverket*, *Myndigheten för delaktighet*, flera kommuner, *Internationella Engelska Skolan*, *SKR*, *Friskolornas riksförbund*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Lärarnas Riksförbund* och *Föräldraalliansen Sverige*. SKR menar att förslaget sammantaget har goda förutsättningar att förbättra såväl elevernas trygghet som personalens arbetsmiljö. Internationella Engelska Skolan framhåller att alla som arbetar i skolan har ett gemensamt ansvar för att säkerställa trygghet och studiero och därför behöver kunna ingripa för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.

BO delar promemorians bedömning att all skolpersonal kan behöva agera trygghets- och ordningsskapande men anser inte att all skolpersonal ska omfattas av den föreslagna allmänna befogenheten. BO framhåller att icke-pedagogisk personal redan har befogenhet att ingripa utifrån nöd- och nödvärnsbestämmelser samt utifrån vad som följer av tillsynsplikten och bedömer att ytterligare befogenhet bör vara begränsad till pedagogisk personal, som kan förväntas ha större kompetens att göra de bedömningar som krävs. Myndigheten framhåller att detta särskilt gäller för de fall ingripanden sker mot elever med funktionsnedsättning som kan ha särskilda behov av en viss typ av bemötande i situationer där eleven stör tryggheten eller studieron. Även *Sveriges Elevkårer* och *Sveriges Elevråd* avstyrker förslaget om att ge övrig skolpersonal så som vaktmästare och elevassistenter ytterligare befogenhet då de, enligt organisationerna, saknar den utbildning och kompetens som möjliggör för ett välinformerat beslut i svåra situationer.

Regeringen har viss förståelse för argumentet att lärare kan anses ha större kompetens att göra de bedömningar som krävs, men regeringen anser samtidigt att nuvarande reglering är inkonsekvent. I förarbetena till 5 kap. 6 § första stycket skollagen hänvisas till rättspraxis avseende en generell befogenhet att vidta åtgärder som avser all personal, men ändå avgränsas lagtexten till att endast gälla rektor och lärare och – sedan 21 kap om fjärrundervisning infördes i skollagen – till handledare vid fjärrundervisning. Det kan dock konstateras att en rektor eller en lärare eller en sådan handledare som avses i 21 kap. 13 § inte alltid är närvarande när det uppstår behov i skolan av att en vuxen person ingriper. Det kan vidare konstateras att all personal har ett tillsynsansvar. Regeringen anser att det under sådana förutsättningar inte är acceptabelt att det inte står klart för alla att t.ex. en lärarassistent som har rastvakt får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet. Som framgått ovan avses med ”omedelbara och tillfälliga åtgärder”

ingripanden under en kort och begränsad tid och som syftar till att komma till rätta med en akut situation.

Regeringen anser vidare att jämförelse kan göras med sådana handledare vid fjärrundervisning som avses i 21 kap. 13 § skollagen. Som nämnts ovan får en sådan handledare vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som en lärare får vidta enligt 5 kap. 6 § första stycket. En sådan handledare får också besluta om utvisning ur undervisningslokalen och omhändertagande av föremål enligt de förutsättningar som anges i 7 och 22 §§ (5 kap. 6 § tredje stycket skollagen). När denna bestämmelse infördes anförde regeringen att det vid fjärrundervisning, som är en interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 § skollagen), kan uppstå situationer som läraren inte ser eller har möjlighet att uppfatta i sin helhet, och där det finns behov av ett snabbt och resolut ingripande. Regeringen ansåg att ett beslut om att vidta disciplinära och andra särskilda åtgärder i dessa fall skulle försvåras och försenas om handledaren först måste informera läraren och avvakta dennes beslut. Regeringen ansåg därför att en handledare som närvarar vid fjärrundervisning ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som en lärare får vidta och som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Regeringen tog även ställning för att handledaren borde få besluta om utvisning ur undervisningslokalen och omhändertagande av föremål (prop. 2019/20:167, s. 64 och 65). Regeringen anser att motsvarande argument kan anföras för att t.ex. en elevassistent eller en vaktmästare kan ingripa på rasten eller att en elevassistent, när läraren inte är närvarande och det uppstår en ordningsstörande situation i ett klassrum, vid behov kan visa ut en elev från undervisningslokalen.

Regeringen har dock förståelse för argumentet att elever med funktionsnedsättning kan ha särskilda behov av en viss typ av bemötande i situationer där eleven stör tryggheten eller studieron. Regeringen anser dock att det får ingå i det förebyggande arbetet och det systematiska kvalitetsarbetet att diskutera hur man kan bemöta elever utifrån deras förutsättningar. Det är vidare viktigt att uppmärksamma att huvudmannen enligt 2 kap. 34 § första meningen skollagen ska se till att personalen som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt denna lag ges möjligheter till kompetensutveckling. Begreppet utbildning, som används i denna bestämmelse, är vidare än begreppet undervisning. Sistnämnda begrepp avser sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, medan begreppet utbildning avser den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål (1 kap. 3 § skollagen). Begreppet utbildning omfattar således utöver undervisningen i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Härigenom kommer t.ex. den verksamhet som sker under skolmåltider och på skolgården under raster att omfattas av definitionen (prop. 2009/10:165 s. 633). Förutom att huvudmannen ska se till att all personal ges fortbildning ska huvudmannen enligt 2 kap. 34 § andra stycket skollagen också se till att all personal i den verksamhet som

huvudmannen har ansvar för enligt denna lag har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

Umeå kommun anser att ett borttagande av formuleringen ”eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande” från lagtexten riskerar den tydlighet som åsyftas i förslaget. Regeringen anser dock att lagtexten i dess nuvarande lydelse kan ge intrycket av att ett ordningsstörande beteende saknar betydelse för arbetet med trygghet och studiero. Som framgår av avsnitt 6 är så inte fallet. Det skulle i och för sig kunna hävdas att det, när det gäller ordningsstörningar, inte är fråga om ingripanden under en kort och begränsad tid och som syftar till att komma till rätta med en akut situation. Om man ska uppnå trygghet och studiero är det dock av vikt att vuxna regelmässigt reagerar på ordningsstörande beteenden. Alla sådana beteenden bör bemötas omgående. Det framgår av 5 kap. 6 § fjärde stycket att en åtgärd enligt bl.a. första stycket får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Det innebär att en åtgärd mot en ordningsstörning i normalfallet är en tillsägelse. Det kan dock inte uteslutas att även ordningsstörningar kan motivera mer ingripande åtgärder, jfr det i avsnitt 11.2 omnämnda rättsfallet ”Soffan i rasthallen” (NJA 2020 s. 578). Regeringen anser sammantaget att den föreslagna formuleringen ”Personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero” även innefattar regelmässiga åtgärder för att komma till rätta med ordningsstörningar.

Mot ovanstående bakgrund föreslår regeringen att 5 kap. 6 § skollagen ändras så att det i en första mening anges att personalen ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Regeringen återkommer nedan till förtydliganden av lagtexten som avser fysiska ingripanden.

Regeringen föreslår även att det i 5 kap. 7 § skollagen, som reglerar förutsättningarna för att utvisa en elev ur en undervisningslokal, införs ett nytt andra stycke som innebär att om läraren eller handledaren inte är närvarande i undervisningslokalen får annan personal utvisa en elev från lokalen under motsvarande förutsättningar som gäller för läraren eller handledaren. I sådana fall ska läraren eller handledaren underrättas när han eller hon kommer tillbaka eller annars i efterhand.

Närmare om begreppet personal och berörda verksamheter

Aneby och *Katrineholms kommuner* efterfrågar förtydliganden av begreppet skolpersonal eftersom det finns personal som arbetar i skolan men som har sin anställning i annan förvaltning eller på bostadsbolag. Det finns inte någon allmän definition av begreppet i de inledande bestämmelserna i 1 kap. skollagen. Begreppet personal definieras dock i 6 kap. skollagen om åtgärder mot kränkande behandling. Där anges att i kapitlet avses med personal anställda och uppdragstagare i verksamhet enligt skollagen (6 kap. 3 §). Eftersom denna definition överensstämmer med vilken personal som avses i förslaget anser regeringen att samma begrepp ska användas i 5 kap. skollagen. Begreppet personal i den nu aktuella bestämmelsen ska tolkas på motsvarande sätt som i 6 kap. 3 §. Begreppet omfattar alltså både anställda och uppdragstagare i de verksamheter som omfattas av 5 kap. skollagen. Det kan dock noteras att bestämmelserna i 5 och

6 kap. skollagen har olika tillämpningsområden. Bestämmelserna i 6 kap. om åtgärder mot kränkande behandling tillämpas på utbildning och annan verksamhet enligt skollagen (6 kap. 2 §), dvs, även på verksamhet som faller utanför skolväsendet (se 1 kap. 1 och 2 §§ skollagen). Bestämmelserna i 5 kap. om trygghet och studiero gäller dock bara inom skolväsendet. I 5 kap. 2 § anges att bestämmelserna i det kapitlet, om inte annat anges i respektive paragraf, gäller alla skolformer utom förskolan. Bestämmelserna i 5 kap. 1–6 och 22–24 §§ gäller också för fritidshemmet.

Bestämmelsen om de allmänna befogenheterna i 5 kap. 6 § första stycket är således i dag inte tillämplig i förskolan. Förskolans verksamhet skiljer sig på betydande punkter från skolans och fritidshemmets. Det gäller sättet att bedriva utbildningen, barnens mognadsnivå och inslagen av rent fysisk omsorg i förskolepersonalens arbete. Bestämmelserna i skollagen om trygghet och studiero, med fokus på disciplinära åtgärder, passar därför inte för förskolans verksamhet. Regeringen anser mot denna bakgrund att förskolan, liksom hittills, inte bör omfattas av bestämmelsen i 5 kap. 6 § första stycket.

En uttrycklig befogenhet att ingripa fysiskt ska införas i skollagen

Som tidigare framgått anser regeringen att det viktigaste fundamentet för en utbildning som präglas av trygghet och studiero är det förebyggande, långsiktiga och systematiska arbetet. Det är angeläget, såväl med hänsyn till personalens arbetsmiljö som till barns och elevers rättssäkerhet, att huvudmän och rektorer tydligt prioriterar det förebyggande arbetet och tillhandahåller de personella resurser och organisatoriska förutsättningar som kan minska behovet av reaktiva åtgärder.

Om skolans personal ofta behöver ingripa för att hantera uppkomna situationer kan det vara en signal om brister i verksamheten och en anledning till att genomföra utredningar om hur skolmiljön kan förbättras. Det kan också framhållas att kränkningar och ordningsstörande uppträdande, utöver möjligheten att ingripa enligt de allmänna befogenheterna i 5 kap. 6 § skollagen, också kan aktualisera andra åtgärder, t.ex. disciplinära åtgärder enligt 5 kap. skollagen.

I en situation när ett ingripande trots det förebyggande arbetet visar sig nödvändigt är det viktigt för alla i skolan att det finns ett tydligt lagstöd för de befogenheter som gäller för personalen. Om nuvarande rättspraxis om befogenheten att ingripa fysiskt kommer till uttryck i lagtext medför det att personalens befogenheter blir tydligare både för skolans personal och för elever och vårdnadshavare.

En fråga som uppkommer i sammanhanget är om all personal bör omfattas av en särskild befogenhet att ingripa fysiskt, eller om en sådan befogenhet endast bör tillfalla rektorn och lärare. Som tidigare framgått bör all personal, utifrån sina roller, bidra i arbetet med att skapa en trygg skolmiljö som präglas av studiero. All personal omfattas dessutom i någon mån av tillsynsplikten vilket innebär att de i vissa situationer kan ha en skyldighet att ingripa. All personal har vidare rätt att ingripa om det är fråga om nöd eller nödvärn. Utöver rektorn och lärare kan därmed även övrig personal behöva ingripa fysiskt för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Det är viktigt att all personal har tydliga befogenheter att ingripa t.ex. vid konflikter mellan elever och vid skadegörelse. Det är inte

rimligt att vissa personalkategorier känner tveksamhet över att ingripa vid exempelvis ett slagsmål mellan elever, på grund av en osäkerhet över sina befogenheter. Det ska också vara tydligt för eleverna att all personal kan ingripa när det behövs. Det är vidare lämpligare att gränserna för denna befogenhet att ingripa regleras i lag för alla personalkategorier, än att området lämnas oreglerat för vissa grupper. Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att det finns starka skäl för att förtydliga lagtexten i skollagen när det gäller befogenheten för personal att ingripa fysiskt. Eftersom den befintliga bestämmelsen om allmänna befogenheter för rektor och lärare, 5 kap. 6 § första stycket skollagen, enligt lagens förarbeten är avsedd att omfatta även fysiska ingripanden, är det naturligt att ett sådant förtydligandet görs i denna paragraf. Som regeringen närmare kommer att utveckla nedan bör en förtydligad befogenhet innefatta att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. Det följer redan av 5 kap. 6 § fjärde stycket att en sådan åtgärd får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Regeringen konstaterar att majoriteten av remissinstanserna tillströcker eller inte har något att erinra även när det gäller detta förslag. Detta gäller *Skolverket, Myndigheten för delaktighet, flera kommuner, Internationella Engelska Skolan, SKR, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Lärarnas Riksförbund och Föräldraalliansen Sverige.*

SPSM, BO, Sameskolstyrelsen, Funktionsrätt Sverige, Riksförbundet Attention, Rädda barnen, Sveriges Elevkårer och Sveriges Elevråd avstyrker dock förslaget eftersom de bedömer att det medför risker. SPSM betonar bl.a. risken för att personal ingriper fysiskt mot elever med funktionsnedsättning även i situationer där det varken är en lämplig eller befogad åtgärd. Sameskolstyrelsen anser att förslaget inte är rätt väg att gå och framhåller att det inte ligger inom pedagogernas utbildningsområde att ingripa fysiskt. Myndigheten befarar att förslaget kan leda till skador på personal och elever. Riksförbundet Attention och Funktionsrätt Sverige anser att det är omdömeslöst att införa en befogenhet att ingripa fysiskt för skolpersonal som lärare, elevassistenter och bespisningspersonal. De understryker att fysiska ingripanden i princip alltid eskalerar en situation och framhåller att detta riskerar att göra skolmiljön mer otrygg, oförutsägbart och att farliga situationer kan uppstå. Rädda Barnen framhåller att skolpersonal redan har befogenhet att ingripa fysiskt för att skydda barnet från att skada sig själv, andra eller egendom i och med att lärare har rätt att agera i nöd och nödvärn samt utifrån tillsynsansvaret. Organisationen anser att den föreslagna regleringen går utöver de befogenheter som tillkommer enligt tillsynsansvaret och att det går emot barnkonventionen. Rädda barnen föreslår även att det ska införas krav på att rapportera fysiska ingripanden.

Regeringen anser dock i likhet med *Sveriges Skolledarförbund* att det är en orosignal som måste tas på allvar att skolans personal är osäkra på sitt mandat. Som framgått ovan upplever också elever att vuxna inte reagerar på kränkningar samt att detta skapar en otrygghet hos eleverna som i förlängningen kan påverka deras kunskapsresultat. När det gäller frågan vilka åtgärder som får vidtas syftar förslaget bara till att låta de befogenheter att ingripa fysiskt som framgår av förarbetena till bestämmelsen och rätts-

praxis att komma till klart uttryck i lagtexten. Avsikten är således inte att gå längre än rättspraxis. Regeringen vill också erinra om att Högsta domstolen i rättsfallet ”Läraren och elevassistenten” (NJA 2009 s. 776) uttryckt att det måste anses vara en mycket angelägen uppgift för lagstiftaren att i samband med lagregleringen av olika allmänna verksamheter, bl.a. på skolområdet, ta klar ställning till frågan om tillåtligheten av kroppsliga ingrepp och vid behov införa uttryckliga regler om detta. Regeringen bedömer därför att det är angeläget att befogenheten att ingripa fysiskt kommer till tydligare uttryck i lagtexten än vad som nu är fallet samt att det framgår direkt av lagtexten vad samtlig personal i skolan får göra.

Regeringen har dock förståelse för synpunkten att det måste finnas särskild medvetenhet om att det finns elever med funktionsnedsättningar och att all personal inte har samma kompetens. Som regeringen har påtalat ovan ingår det dock i det förebyggande arbetet och det systematiska kvalitetsarbetet att diskutera hur man kan bemöta elever utifrån deras förutsättningar. Vidare ska huvudmannen enligt 2 kap. 34 § första meningen skollagen se till att personalen som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen ges möjligheter till kompetensutveckling. Som framgått ovan omfattar begreppet utbildning, utöver undervisningen, i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen, t.ex. den verksamhet som sker under skolmåltider och på skolgården under raster (prop. 2009/10:165 s. 633). Huvudmannen ska därutöver enligt 2 kap. 34 § andra meningen se till att all personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

Regeringen vill även betona att om ett fysiskt ingripande anses påkallat ska det vara så lindrigt och pågå under så kort tid som möjligt. Det är också viktigt att beakta att det finns gränser för vilka fysiska ingripanden som kan vara befogade, exempelvis får de inte utgöra en bestraffning och de får endast ske i omedelbar anknytning till den situation som uppstått och i syfte att avvärja den. Lindrigare former av fysisk kraft mot en elev kan vara tillåtet för att övervinna dennes motstånd – t.ex. ta ett stadigt tag om en elevs arm för att leda ut eleven ur klassrummet – men det bör framhållas att befogenheten inte ger rätt att ingripa fysiskt på ett sätt som faller under straffbestämmelsen för misshandel (se 3 kap. 5 § BrB). Det finns också skäl att återigen framhålla vikten av skolans förebyggande arbete, t.ex. mot kränkande behandling och för tillitsfulla relationer. Om skolan genom ett sådant arbete har tydliggjort för såväl personal som elever och vårdnadshavare vilka åtgärder som vid behov kan vidtas bedömer regeringen dels att risken för att fysiska ingripanden behöver användas minskar, dels att sådana ingripanden när de ändå krävs inte behöver upplevas som lika oförutsägbara eller negativa.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår således regeringen att bestämmelserna i 5 kap. 6 § första stycket skollagen sammantaget ska lyda ”Personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Detta innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.” Regeringen vill betona att den aktuella befogenheten i 5 kap. 6 § skollagen reglerar vilka ingripanden som får

göras. Det föreslagna förtydligandet är inte avsett att utöka eller förstärka personalens eventuella skyldighet att ingripa för att förhindra att barn eller elever kommer till skada. En skyldighet att ingripa enligt tillsynsansvaret följer inte av skollagens bestämmelser, utan av skadeståndsrättsliga principer (se t.ex. NJA 1984 s. 764).

Närmare om ingripanden mot elevers våld och kränkningar mot andra elever och personal

Skolan har en långtgående skyldighet att säkerställa att eleverna inte blir utsatta för våld eller andra kränkningar under skoldagen. Huvudmannen har enligt 6 kap. 7 § skollagen en skyldighet att se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att elever utsätts för kränkande behandling. Med kränkande behandling avses enligt 6 kap. 3 § skollagen ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en elevs värdighet. Enligt förarbetena ska uppträdandet således inte ha samband med någon diskrimineringsgrund. Exempelvis avses mobbning och liknande beteenden som kan utgöras t.ex. av tillmälen om övervikt, hårfärg eller att någon råkar vara en ”plugghäst”. Kränkande behandling kan även anses ha förekommit utan att den som kränker anger någon specifik egenskap hos det barn eller den elev som utsätts för kränkningar. Att utan verbala nedsättande omdömen om exempelvis någons hårfärg eller klädsel genom att t.ex. knuffa eller rycka någon i håret eller sätta krokben för personen i fråga kan också anses utgöra kränkande behandling i lagens mening. Även psykiska kränkningar genom t.ex. utfrysning omfattas av uttrycket kränkande behandling (prop. 2009/10:165 s. 693). Som tidigare framhållits finns även en skadeståndsrättslig skyldighet för personalen att utöva en viss tillsyn över eleverna för att se till att de inte kommer till skada.

Regeringen anser att det är angeläget att personalen i skolan ska kunna ingripa för att förhindra att elever utsätter varandra för våld eller kränkningar. *Södertälje kommun* välkomnar ett förtydligande kring åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero och anser att fysiska ingripanden för att avvärja våld i vissa situationer kan vara nödvändigt. Kommunen framhåller dock att fysiska ingripanden behöver användas med stor varsamhet och att det bör ses över om bl.a. kränkningar och ordningsstörningar ska ingå i möjligheten till fysiska ingripanden. Regeringen som konstaterar att det redan följer av det i avsnitt 11.2 nämnda rättsfallet ”Soffan i rasthallen” (NJA 2020 s. 578) att fysiska ingripanden p.g.a. ordningsstörningar ingår i den allmänna befogenheten återkommer till ingripanden om sådana störningar nedan. Kommunen påpekar också att i en bredare definition av våld kan såväl fysiskt som socialt och psykiskt våld ingå. Regeringen instämmer i att ingripanden som utgångspunkt i första hand bör ske genom t.ex. verbala tillrättavisningar eller på andra sätt som inte innebär ett fysiskt ingripande. Det kan dock finnas situationer där sådana åtgärder inte har önskad effekt, där det är uppenbart att de inte kommer att ha effekt eller där en skada eller påtaglig kränkning är så överhängande att det inte finns tid eller möjlighet att pröva andra åtgärder. Det kan vara fråga om att eleverna använder våld mot varandra, men det kan också vara nödvändigt att ingripa för att förhindra att en konflikt urartar till våldsamheter eller allvarliga kränkningar. Det kan i en sådan

situation bli aktuellt för personalen att t.ex. ingripa fysiskt för att hålla isär två elever eller förmå dem att gå åt olika håll. Begreppet ”kränkningar” i förslaget till förtydligande av lagtexten i 5 kap. 6 § första stycket ovan avses främst sådant som utgör kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen eller trakasserier enligt diskrimineringslagen (2008:567). Med trakasserier avses enligt diskrimineringslagen ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 4 §). Det kan således bli aktuellt att ingripa t.ex. om någon elev verbalt uttrycker sig på ett sätt som uppfattas som kränkande till en annan elev och trots tillsägelser inte upphör med kränkningarna. Personalen kan då behöva t.ex. fysiskt förmå eleven att lämna platsen, exempelvis genom att ta ett stadigt tag om armen och leda eleven ut ur rummet. Det kan också vara fråga om att en elev ägnar sig åt kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning och inte slutar vid tillsägelse och att en lärare behöver ta ifrån eleven mobiltelefonen (se vidare om omhändertaganden nedan). Regeringen bedömer att en bestämmelse som innebär att fysiska ingripanden endast får användas för att avvärja våld riskerar att bli för begränsande, och att fysiska ingripanden därför ska få vidtas för att avvärja både våld och kränkningar.

Som framgår är begreppet kränkningar vidare än begreppet kränkande behandling. Personalen ska inte för att kunna ingripa i stunden behöva göra en bedömning av om en elevs handling är sådan att den vid en rättslig prövning skulle bedömas utgöra en kränkning av någons värdighet i enlighet med definitionen i 6 kap. 3 § skollagen eller trakasserier enligt diskrimineringslagen. Personalen ska kunna ingripa fysiskt för att avvärja sådant beteende som typiskt sett är att uppfatta som kränkande.

Läraryförbundet anser att det inte är tillräckligt utrett vad som är en kränkning mellan personal och önskar att den definitionen förtydligas. Regeringen konstaterar att befogenheten att ingripa fysiskt gäller oavsett om det är en elev eller personal som är föremål för våldet eller kränkningen. Rätten att ingripa för att avvärja våld, omfattar även situationen där en elev behöver hindras från att skada sig själv. Kränkningar mellan personalen är dock inte föremål för behandling i denna lagrådsremiss.

Närmare om ingripanden mot andra ordningsstörningar

Som framgått ovan ska utgångspunkten givetvis vara att ordningsstörningar i skolan – eller andra situationer som innebär att elever inte tillförsäkras trygghet och studiero – i första hand hanteras på annat sätt än genom att ingripa fysiskt. Regeringen konstaterar att det trots detta kan uppstå situationer av ordningsstörande karaktär där en viss grad av fysiskt ingripande kan vara befogat. Om det regelbundet uppstår situationer där personalen behöver använda reaktiva åtgärder bör detta dock beaktas i skolans systematiska kvalitetsarbete i syfte att förebygga att liknande situationer uppstår igen.

Av rättspraxis framgår att befogenheten att ingripa fysiskt inte är begränsad till situationer där det finns risk för att elever kommer till skada eller skadar andra, utan även gäller mer allmänt ordningsstörande situa-

tioner. Det har uppstått situationer där det har bedömts som rimligt att ingripa fysiskt, t.ex. när fortsatta tillsägelser med anledning av en ordningsstörning bedöms bli resultatlösa (se ”Soffan i rasthallen” NJA 2020 s. 578 p. 15). Högsta domstolen har i ett rättsfall som handlar om situationer där en elev stör ordningen och där tillsägelser visat sig vara verkningslösa t.ex. uttalat att det är befogat att ta ett stadigt tag om elevens arm för att leda ut eleven ur klassrummet (”Örfilen” NJA 2016 s. 596 p. 15). Högsta domstolen har även uttalat att en elev kan hållas kvar i ett klassrum eller tas med till rektorn för samtal (”Läraren och elevassistenten” NJA 2009 s. 776). Det kan vidare uppstå behov för personalen att förhindra elevers pågående skadegörelse (jfr prop. 2009/10:165 s. 680).

Ordningsstörningar kan inträffa i undervisningssituationer, där ett ingripande kan vara befogat för att säkerställa studieron. De kan också inträffa utanför undervisningen. På samma sätt som en vårdnadshavare kan behöva ingripa fysiskt på grund av ett barns ”ordningsstörande” beteende i offentliga miljöer, genom att t.ex. leda ut ett störande barn från en affär, kan personalen i skolan, som övertagit vårdnadshavares tillsynsansvar, behöva ingripa till följd av detta ansvar i t.ex. skolmatsalen, under raster, på utflykt osv. Det kan noteras att de tre ovan nämnda rättsfallen ”Äppelkastningen”, ”Läraren och elevassistenten” och ”Soffan i rasthallen” alla rörde situationer utanför undervisningen.

Skolinspektionen påpekar att begreppet ordningsstörning innefattar en rad olika uppträdanden och att en ordningsstörning kan vara mer eller mindre allvarlig. Därmed kvarstår för personalen att göra svåra bedömningar om vid vilka tillfällen ett fysiskt ingripande står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Myndigheten anser därför att det är viktigt i den fortsatta beredningen att begreppsformuleringen om ordningsstörningar inte öppnar upp för en vidare tolkning än intentionen i förslaget, t.ex. att den skulle kunna uppfattas som att personal vid alla typer av ordningsstörningar omedelbart får ingripa fysiskt. Som tidigare framgått anser även *Södertälje kommun* att det bör ses över om begreppen kränkning och ordningsstörning ska ingå i bestämmelsen.

Det finns med anledning av detta skäl att understryka att det förslag till lagtext som har lämnats ovan inte är avsett att innebära en möjlighet att ingripa fysiskt som går längre än praxis. Däremot bör den praxis som redan finns, men som inte alla känner till, som innebär att det i vissa fall finns möjligheter att ingripa fysiskt komma till uttryck i lagtext och inte bara i förarbetsuttalanden. Som nämnts tidigare framgår det av 5 kap. 6 § fjärde stycket att en åtgärd enligt bl.a. första stycket endast får vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Regeringen anser att det är viktigt att det tydligt framgår av skollagen att en sådan proportionalitetsprincip gäller vid bl.a. fysiska ingripanden. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen om att en åtgärd inom ramen för den allmänna befogenheten får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter flyttas upp så att den placeras i direkt anslutning till bestämmelsen om den allmänna befogenheten och att en motsvarande bestämmelse också placeras i anslutning till bestämmelsen om att andra disciplinära och särskilda åtgärder (dvs. utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering utanför den egna skolenheten [se avsnitt 12.4], avstängning och om-

händertagande av föremål) särregleras, se 5 kap. 6 § andra stycket och 7–23 §§.

Gränsdragningsfrågor kan behöva klargöras genom rättspraxis och personalen behöver även stöd i tillämpningen av bestämmelserna

Även med den föreslagna bestämmelsen konstaterar regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att det framöver kan uppstå situationer som innebär svåra gränsdragningar. *Skolverket* anser att det redan framgår i bestämmelserna att rätt att ingripa fysiskt kan finnas, men inte med tydlighet under vilka omständigheter detta får göras och framhåller att det gör det svårt att uttolka hur en domstol skulle bedöma ett fall med delvis andra omständigheter. *Academedialog AB* bedömer förvisso att förslaget kan undanröja viss otydlighet men framhåller att det oavsett hur lagtexten är formulerad kommer att finnas risk för rättsliga efterspel i form av anmälningar till Skolinspektionen eller Barn- och elevombudet och viss rädsla för att göra fel. *Läraryrkesförbundet* bedömer att förslagen inte ger ett tillräckligt tydligt regelverk för hur lärare förväntas ingripa och framhåller att det är ett stort problem att lärare tvekar på sina befogenheter kopplat till bl.a. disciplinära åtgärder av rädsla för att bli anmälda. *Sveriges Elevkårer* och *Sveriges Elevråd* framför att de är rädda att den otydlighet som beskrivs kring hur praxis används i nuläget kommer att förflyttas i takt med att lagstiftningen blir allt mer tillåtande och att problemet därmed endast kommer att flyttas.

Regeringen konstaterar att den föreslagna bestämmelsen anger att befogenhet att ingripa fysiskt gäller i situationer där personal behöver avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. Detta får enligt regeringen anses utgöra ett tydligare stöd kring i vilka situationer som fysiska ingripanden kan vara berättigade än vad som gäller i dag. Det är däremot, enligt regeringen, inte möjligt att i lag exakt reglera de konkreta situationer där fysiska ingripanden kan vara berättigade. De exakta gränserna för befogenheten kan därmed, vilket även *Skolinspektionen* framför, komma att behöva klargöras genom rättspraxis.

Utövanandet av tillsynsansvaret som åvilar skolans personal måste med nödvändighet i stor utsträckning vila på den kunskap och erfarenhet som skolans professioner tillägnat sig genom utbildning och praktisk erfarenhet. Även om svåra gränsdragningar kommer att behöva göras bedömer regeringen att förslaget om att befogenheten att ingripa fysiskt skrivs in i skollagen tydliggör att personalen har denna möjlighet att tillgå och även klargör förutsättningar och ramar för denna. Ett sätt att ytterligare underlätta för de bedömningar som personalen kommer behöva göra är att ta fram ett stöd för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i svåra situationer. Att sådant stöd behövs framhålls av flera remissinstanser, bl.a. *JO*, *SKR* samt *Bromölla*, *Göteborg* och *Huddinge kommuner* samt *Myndigheten för delaktighet*. Sistnämnda myndighet betonar vikten av att ett sådant stöd innehåller kompetensutveckling om hur elever med vissa funktionsnedsättningar bör bemötas. *JO* betonar det angelägna i att det tas fram ett tillfredsställande stöd för personalens ansvar och agerande, där det tydliggörs bl.a. att ett fysiskt ingripande inte får ha ett bestraffande syfte.

Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkter att det finns behov av att ta fram stöd för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i svåra situationer. Ett sådant material kan utgöra ett stöd för lokalt utvecklingsarbete och syfta till att lärare och annan personal, genom kollegialt lärande, får ökad kunskap om och säkerhet i hur de kan och bör agera. Regeringen bedömer därför att det är lämpligt att Skolverket får i uppdrag att ta fram ett sådant stöd.

I ett sådant material kan även disciplinära åtgärder i övrigt ingå, som rektors befogenhet att tillfällig omplacera eller stänga av en elev (5 kap. 7–23 §§ skollagen), se vidare avsnitt 12.

Som tidigare framgått får en omedelbar och tillfällig åtgärd, inklusive fysiska ingripanden, som vidtas för att tillförsäkra eleverna trygghet och studero endast vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Förslaget har utformats för att stå i överensstämmelse med domstolspraxis. Regeringen avser vidare att i uppdraget till Skolverket att ta fram ett stödmaterial särskilt lyfta fram vikten av att mindre ingripande åtgärder i första hand används ska belysas. Regeringen bedömer att det blir tydligare för personalen vilka befogenheter som de har att ingripa fysiskt, som en möjlig konsekvens kan därmed sådana ingripanden ske i något större utsträckning än i dag. Det finns därför skäl att även ge Skolverket i uppdrag att följa utvecklingen inom området, bl.a. vad gäller förekomsten av fysiska ingripanden och disciplinära åtgärder i övrigt.

Ett fysiskt ingripande måste stå i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter

Personalens befogenhet att ingripa fysiskt begränsas av behovs- och proportionalitetsprinciperna. Som nämnts tidigare framgår det av 5 kap. 6 § fjärde stycket skollagen att en åtgärd enligt bl.a. samma paragrafs första stycket endast får vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Som framgår ovan föreslår regeringen även en redaktionell ändring som tydliggör att detta gäller såväl vid fysiska ingripanden som vid andra disciplinära och särskilda åtgärder. Ett fysiskt ingripande får således inte gå utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet med ingripandet (dvs. att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar), den minst ingripande av flera möjliga åtgärder ska väljas och den eventuella negativa effekt som ingripandet har på den berörda eleven får inte stå i missförhållande till nyttan med ingripandet. I normalfallet innebär detta att den första åtgärden är en eller flera tillsägelser. I vissa fall kan dock tillsägelser bedömas vara otillräckliga, t.ex. för att stoppa en pågående våldshandling eller skadegörelse. Ett sådant ingripande kan t.ex. vara att ta tag i elevens arm om denne på väg att slå en annan elev eller förstöra ett föremål. I vissa fall kan ett fysiskt ingripande även vara påkallat som en förstahandsåtgärd för att stoppa en pågående eller omedelbart förestående kränkning av en elev, t.ex. genom att fysiskt ta en mobiltelefon från en elev som filmar en annan elev som befinner sig i en mycket utsatt situation.

Om ett fysiskt ingripande anses påkallat, t.ex. för att sära på två elever som slåss eller när fortsatta tillsägelser med anledning av en ordningsstörning bedöms bli resultatlösa, ska det vara så lindrigt och pågå under så

kort tid som möjligt. Mera långtgående ingripanden bör endast komma i fråga vid mer allvarliga situationer (jfr ”Soffan i rasthallen”, NJA 2020 s. 578 p. 14–16). Det obehag som ett fysiskt ingripande kan medföra för eleven får inte vara så stort att det står i missförhållande till syftet med ingripandet. Ju längre ett ingrepp varar, desto större är normalt risken för skada och för att elevens integritet och värdighet ska bli kränkt på ett sätt som inte står i proportion till ingripandets syfte. Vid ett val mellan ett fysiskt ingripande som får förväntas leda till ett kortare förlopp och ett som kan förväntas leda till ett längre, finns det därför ofta anledning för personalen att välja det tidigare. Detta anknyter till Högsta domstolens resonemang i ovan nämnda rättsfall där domstolen uttalade att även om ett grepp om en elevs nacke i regel är ett fysiskt ingripande av sådant slag att det utgör kränkande behandling, så skulle ett grepp om elevens arm, med hänsyn till omständigheterna i fallet, sannolikt ha lett till ett mer utdraget förlopp. Åtgärden bedömdes, bl.a. mot denna bakgrund och då det varit ett mycket kortvarigt fysiskt ingripande som objektivt sett inte kan ha lett till annat än ett högst tillfälligt obehag, ligga inom ramen för vad som är tillåtet.

I promemorian anges att för att ett fysiskt ingripande generellt sett ska anses acceptabelt kan det inte krävas att ingripandet är den för ändamålet lämpligaste åtgärden utan endast att det inte är oförsvarligt med hänsyn till omständigheterna. En motsvarande bedömning framfördes av Lagrådet avseende när ingripanden av personal som vårdar demenssjuka ska anses ansvarsfria (Lagrådets yttrande den 18 december 2012 över lagrådsremissen God vård och omsorg om personer med demenssjukdom samt regler för skydd och rättssäkerhet). *BO* menar att denna skrivning är olämplig och ger uttryck för att acceptera fler ingripanden än formuleringen om att åtgärderna som vidtas ska vara proportionerliga i förhållande till syfte och övriga omständigheter. *BO* ställer sig också frågande till hur detta förhåller sig till skolpersonals agerande i situationer där en elevs funktionsnedsättning kan kräva att personalen agerar på ett specifikt sätt. *BO* understryker vidare att alla åtgärder som rör barn ska utgå från en bedömning om barnets bästa och att en utgångspunkt bör vara att ett fysiskt ingripande endast vidtas i undantagsfall när andra mindre ingripande insatser redan prövats och situationen kräver det, eller att situationen är så allvarlig att det framstår som den enda möjliga åtgärden. Även *Friends* framför att principen om barnets bästa bör tas i beaktande när det gäller skolpersonalens befogenheter att ingripa.

Regeringen har förståelse för invändningen och vill framhålla att förslaget innebär att ett fysiskt ingripande ska stå i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter, vilket innebär att fysiska ingripanden endast ska ske i undantagsfall. Samtidigt så anser regeringen i likhet med promemorian att det inte går att kräva att ingripanden i efterhand alltid kan bedömas som det mest ändamålsenliga handlingsalternativet, utan att det behöver finnas utrymme för snabba bedömningar vid hantering av en plötsligt uppkommen och i vissa fall akut situation. Det bör även nämnas att det är viktigt att beakta vad som är gynnsamt för alla elever och att ett fysiskt ingripande t.ex. kan förhindra att en elev skadar en annan elev. Detta behöver tillsammans med andra omständigheter beaktas vid bedömningen av om ett fysiskt ingripande i det enskilda fallet var berättigat givet omständigheterna.

Det finns vidare gränser för vilka fysiska ingripanden som kan vara befogade. En viktig sådan är att ett fysiskt ingripande inte får utgöra en bestraffning. Detta framgår av barnkonventionens bestämmelser, vilket behandlats närmare nedan. Det framgår också av rättspraxis, t.ex. ”Örfilen”, där Högsta domstolen konstaterar att en örfile till sin natur är en bestraffande åtgärd och därmed aldrig tillåten. Det gäller enligt domstolen även om ingreppet i det enskilda fallet syftar till att komma till rätta med ett oacceptabelt beteende av en elev och även om eleven provocerar läraren. *Riksförbundet Attention* framför att även om det påpekas att fysiskt våld inte ska vara bestraffande eller kränkande så blir gränserna subjektiva. Regeringen är, som tidigare beskrivits medveten om att det finns gränsdragningsproblematik som är svår eller omöjlig att undvika via lagstiftning men vill också understryka att ett ingripande enbart får ske i omedelbar anknytning till den situation som uppstått och i syfte att avvärja den. Ett fysiskt ingripande får därmed inte ske efter att eleven har upphört med sitt beteende.

En annan gräns som framgår av praxis är att befogenheten att ingripa fysiskt, när det inte är fråga om en nödvärns- eller nödsituation, inte omfattar rätten att bruka våld eller fysisk kraft av ett sådant slag att det når upp till det som faller under straffbestämmelsen för misshandel (3 kap. 5 § brottsbalken). Detta slogs fast av Högsta domstolen i ”Äppelkastningen” NJA 1988 s. 586, där Högsta domstolen uttalade att det inte synes uteslutet att vissa lindrigare förfaringsätt, som i och för sig kan betecknas som ”våld” enligt bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap 4 § BrB eller ”handgripligen antastar” enligt bestämmelsen om ofredande i 7 § samma kapitel, ibland kan vara befogade. Domstolen ansåg dock att det med hänsyn till lagstiftarens inställning till äga var helt uteslutet att sätta gränsen så högt att även förfaranden vilka faller under straffbestämmelsen för misshandel anses försvarliga.

Som framgår ovan och som också har nämnts i avsnitt 11.2 kan det även föreligga nödvärns- eller nödvärnssituationer. Brottsbalkens bestämmelser om nödvärn och nöd innebär att vem som helst under vissa omständigheter får ingripa fysiskt eller med våld på ett sätt som, i fall dessa omständigheter inte hade förelegat, skulle ha utgjort brott (24 kap. 1 och 4 §§). Exempelvis föreligger rätt till nödvärn mot ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom. En gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig (se vidare avsnitt 11.2). I allvarliga situationer där en elev t.ex. misshandlar en elev eller personal kan en högre grad av våldsanvändning än vad som faller under den föreslagna bestämmelsen om fysiska ingripanden i 5 kap. 6 § skollagen vara berättigat i enlighet dessa bestämmelser.

En fråga som inte har berörts i någon större utsträckning i rättspraxis är om befogenheten att ingripa fysiskt kan omfatta en rätt att begränsa en elevs rörelsefrihet (skyddet mot frihetsberövanden behandlas i 2 kap 8 § RF). Detta kan bli aktuellt mot bakgrund av att fysiska ingripanden som att föra undan en elev för enskilt samtal eller för att få eleven att lugna ner sig, i praktiken kan komma att genomföras på ett sådant sätt att det kan karaktäriseras som ett frihetsberövande. Detta var fallet i rättsfallet ”Läraren och elevassistenten” (NJA 2009 s. 776), där personalen var åtalade bl.a. för olaga frihetsberövande. Högsta domstolen bedömde att det

i och för sig fick anses ha varit befogat att av ordningsskäl föra undan eleven för att tala honom till rätta, men att det framstod som minst sagt tveksamt om det för att utföra uppgiften varit nödvändigt att använda så mycket tvång och våld som personalen gjort och att det i vart fall var helt klart att tvånget och våldet stått i missförhållande till syftet med ingreppet. Högsta domstolen uttalade alltså inte att fysiska ingripanden med inslag av frihetsberövande karaktär alltid är otillåtna, utan att gränsen för det tillåtna får avgöras med hänsyn framför allt till proportionalitetsprincipen.

Regeringen bedömer i enlighet med detta avgörande att möjligheten till fysiska ingripanden som innefattar en begränsning av rörelsefriheten, även fortsättningsvis bör begränsas genom proportionalitetsprincipen, precis som när det gäller fysiska ingripanden i övrigt. Vid bedömningen av vad som kan anses proportionerligt bör beaktas om det fysiska ingripandet står i proportion till syftet.

Befogenheten ska omfatta en möjlighet att kortvarigt ta ifrån en elev ett farligt eller störande föremål

Enligt nuvarande reglering i skollagen får rektorn eller en lärare från en elev omhändertaga föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna (5 kap. 22 § första stycket). En sådan handledare vid fjärrundervisning som avses i 21 kap. 13 § har samma befogenhet (5 kap. 6 § tredje stycket). I avsnitt 10.4 i denna lagrådsremiss föreslås att beskrivningen i 22 § av när ett föremål får omhändertas från en elev ska utökas till att även avse att ett föremål används på ett sätt som är kränkande för elever eller personal. Det föreslås också en ny bestämmelse som ger samma personalkategorier möjlighet att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning om det behövs för att förebygga störningar i utbildningen samt nya bestämmelser som ger rektorer och lärare möjlighet att omhänderta sådan utrustning för att förebygga kränkande fotografering eller filmning samt slutligen en ny bestämmelse som ger rektorer för skolenheter inom de obligatoriska skolformerna möjlighet att besluta att sådan utrustning ska samlas in i början av varje skoldag och lämnas tillbaka vid slutet av varje skoldag.

Varken de befintliga eller de föreslagna bestämmelserna om omhändertagande av föremål ger alltså en sådan befogenhet att omhänderta föremål för annan personal än rektor, lärare och en handledare vid fjärrundervisning. Ovan föreslås dock i detta avsnitt dels att det ska förtydligas att de allmänna befogenheterna i 5 kap. 6 § första stycket att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero inkluderar en möjlighet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar, dels att denna befogenhet ska omfatta all personal.

Enligt 5 kap. 6 § andra stycket skollagen får det enligt de förutsättningar som anges i 7–23 §§ beslutas om utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid en annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål. Detta innebär att dessa åtgärder, bl.a. omhändertagande av föremål, har specialreglerats i förhållande till den allmänna befogenheten att vidta åtgärder som kommer till uttryck i första stycket.

Vid tillkomsten av skollagen påtalade Lagrådet vid granskningen av bestämmelsen om omhändertagande av föremål i 5 kap. 22 §, att det kan uppstå akuta situationer där rektor eller lärare inte är på plats och annan personal inte har befogenhet att omhänderta t.ex. en kniv eller en sprayburk. Lagrådet ifrågasatte om detta är tillfredsställande med hänsyn till ändamålet med bestämmelsen. Regeringen framhöll med anledning av detta att det med stöd av straffrättsliga regler om nödvärn och nöd kan finnas möjlighet för all skolpersonal och även andra att ingripa mot elever vid t.ex. pågående skadegörelse i skolan (prop. 2009/10:165 s. 691).

Regeringen anser, i likhet med promemorian att det inte är lämpligt att den reglering i skollagen som avser reaktiva omhändertaganden bara avser delar av skollagens personal. I promemorian föreslås att det ska införas ett nytt tredje stycket i 5 kap. 6 § med lydelsen ”Föremål som annan personal än rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § har omhändertagit med stöd av första stycket och som inte omedelbart kan lämnas tillbaka, ska utan dröjsmål överlämnas till rektorn, en lärare eller en sådan handledare för prövning enligt 22 §”. Regeringen anser dock att detta förslag innefattar två förbiseenden, dels att omhändertaganden är specialreglerade i 22 §, där det anges att bara rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning från en elev omhänderta föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna, dels att när någon annan i personalen har tagit ifrån en elev ett föremål finns det inte längre något att pröva enligt 22 §. Det som kan prövas är däremot hur länge omhändertagandet ska bestå enligt 23 §. Regeringen anser därför att de ändringar som bör göras i regleringen avseende reaktiva omhändertaganden bör göras i 22 § i stället för i 6 §. Regeringen föreslår således att det i 22 § ska anges att ”Personal får från en elev 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. Föremål som annan personal än rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § har omhändertagit ska, om det inte omedelbart kan lämnas tillbaka, utan onödigt dröjsmål överlämnas till rektorn, en lärare eller en sådan handledare för prövning av när föremålet ska lämnas tillbaka enligt 23 §”.

I vissa fall kan både 22 § och 6 § första stycket behöva tillämpas, exempelvis om en elev inte vid tillsägelse lämnar ifrån sig ett föremål som en lärare eller någon annan i personalen avser att omhänderta med stöd 22 §. I så fall kan personalen med stöd av 6 § första stycket ingripa fysiskt för att säkerställa omhändertagandet enligt 22 §. Det kan också vara en så brådskande situation att en lärare eller annan personal t.ex. bara rycker ett farligt föremål ur handen på en elev utan att först säga till för att t.ex. avvärja pågående våld mot en annan elev eller lärare. Hur en situation ska hanteras beror på omständigheterna i det enskilda fallet och bestämmelsen i 6 § om att en åtgärd får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter ska alltid beaktas. Som framgår ovan kan även brottsbalkens bestämmelser om nödvärn och nöd aktualiseras i vissa fall.

Vid utformningen av förslaget ovan har hänsyn tagits till synpunkter från *Skolinspektionen* och *Katrineholms kommun* på den i promemorian använda formuleringen att föremål som annan skolpersonal än rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § har omhändertagit med

stöd av första stycket och som inte omedelbart kan lämnas tillbaka ”utan dröjsmål” ska överlämnas till rektorn, en lärare eller en sådan handledare. Skolinspektionen lyfter att det bör tydliggöras att personal inte är i dröjsmål, om överlämnandet inte kan ske genast på grund av att de måste stanna med elever eller invänta annan personal, för att eleverna inte ska lämnas utan tillsyn. Katrineholms kommun anser att begreppet ska ersättas med ”så snart det utifrån lokala förutsättningar är möjligt”. Som framgår ovan ger det förslag som lämnas här endast stöd för att andra personalkategorier är rektorer, lärare eller handledare vid fjärrundervisning omhändertar ett föremål kortvarigt. Om t.ex. en vaktmästare eller en elevassistent tar ifrån en elev ett olämpligt föremål, måste personen alltså, om inte föremålet direkt kan återlämnas på grund av att det störande eller farliga i föremålet inte har avvärijts genom ingripandet, uppsöka rektor, lärare eller handledare och överlämna föremålet. Endast dessa personalkategorier kan pröva om omhändertagandet bör bestå ytterligare tid enligt 5 kap. 23 § skollagen. Regeringen delar Skolinspektionens uppfattning att det inte kan anses att personalen är i dröjsmål om överlämnandet inte kan ske genast t.ex. därför att de måste stanna med elever eller invänta annan personal, för att eleverna inte ska lämnas utan tillsyn. Personalen måste emellertid överlämna föremålet så fort det är möjligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ett sätt att tydliggöra detta är som ovan föreslås föreskriva att överlämnandet ska ske ”utan onödigt dröjsmål”.

Skollagens bestämmelser om en handledares befogenhet flyttas

Som tidigare framgått anges i 5 kap. 7–22 §§ skollagen de disciplinära åtgärder som ansetts så ingripande för eleven att de reglerats särskilt (prop. 2009/10:165 s. 681). Av bestämmelserna framgår att rektor, lärare och huvudman har dessa befogenheter i olika utsträckning. Av 5 kap. 6 §, som reglerar de allmänna befogenheterna, framgår dock av tredje stycket att en handledare vid fjärrundervisning får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som en lärare får vidta enligt första stycket och besluta om utvisning ur undervisningslokalen (5 kap. 7 § skollagen) och omhändertagande av föremål (5 kap. 22 § skollagen). Att en handledare har befogenhet att besluta om dessa disciplinära åtgärder framgår inte av 5 kap. 7 och 22 §§ skollagen där dessa befogenheter i övrigt regleras. En handledares befogenheter regleras därmed samlat i 5 kap. 6 § tredje stycket skollagen.

Som tidigare framgått föreslås att personkretsen för de allmänna befogenheterna i 5 kap. 6 § första stycket skollagen utvidgas till att avse all personal. Regeringen bedömer att eftersom en handledare vid fjärrundervisning därigenom omfattas av denna befogenhet saknas skäl att behålla den samlade regleringen av handledares befogenheter i det tredje stycket. Detta innebär att befogenheterna för en handledare vid fjärrundervisning att utvisa en elev ur undervisningslokalen (5 kap. 7 § skollagen) och omhändertar föremål (5 kap. 22 § skollagen) bör flyttas från 5 kap. 6 § tredje stycket till de bestämmelser i lagen som i övrigt reglerar dessa åtgärder (5 kap. 7 och 22 §§). Regeringen bedömer att lagstiftningen därmed blir tydligare genom att det i de paragrafer där åtgärderna utvisning ur undervisningslokalen respektive omhändertaganden av föremål

beskrivs, också uttömmande anges vilka som har befogenhet att besluta om dessa åtgärder.

Ett fysiskt ingripande som håller sig inom ramen för befogenheten att ingripa fysiskt utgör inte kränkande behandling

Samtidigt som personalen kan ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar får själva ingripandet inte innebära att personalen utsätter en elev för kränkande behandling. Frågan om när ett fysiskt ingripande blir sådant att det utgör kränkande behandling i skollagens mening, är inte helt okomplicerad. Det finns därför anledning att titta närmare på frågan och de bestämmelser i 6 kap. som syftar till att motverka kränkande behandling av elever.

Som tidigare nämnts definieras kränkande behandling i skollagen som ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker en elevs värdighet (6 kap. 3 §). Huvudmannen eller personalen får enligt skollagen inte utsätta en elev för kränkande behandling (6 kap. 9 §). Om huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter enligt bl.a. 6 kap. 9 § ska huvudmannen dels betala skadestånd till eleven för den kränkning som detta innebär, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet (6 kap. 12 §).

Definitionen av kränkande behandling i 6 kap. 3 § skollagen motsvarar definitionen av samma begrepp i 14 a kap. 3 § i 1985 års skollag. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår bl.a. att även om en elev kan uppleva exempelvis en tillrättavisning av en lärare som en kränkning så kan den vara nödvändig för att skapa arbetsro. En elev kan alltså uppleva sig kränkt även om det i sammanhanget är berättigat med en tillsägelse. Det är inte rimligt att varje beteende som en elev subjektivt upplever som en kränkning ska kunna leda till rättslig prövning (propositionen Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever, prop. 2005/06:38, s. 103). Av detta följer att kränkande behandling i skollagens mening inte är samma sak som en elevs subjektiva upplevelse av kränkthet.

Den omständigheten att personalen har en skyldighet att anmäla och huvudmannen en skyldighet att utreda, redan när en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling (6 kap. 10 § skollagen) innebär givetvis inte att kränkande behandling faktiskt har ägt rum. Elevens upplevelse har betydelse, men är inte ensamt avgörande för vad som utgör kränkande behandling i skollagens mening.

En annan fråga är vilken betydelse som ska tillmätas den ingripande personalens eventuella avsikt att kränka eller insikt om att ingripandet är kränkande. I fallet ”Örfilen” NJA 2015 s. 596 ansåg kommunen att läraren inte hade för avsikt att kränka eleven, utan att läraren endast handlade reflexmässigt när läraren gav eleven en örfil efter att eleven spottat på läraren. Högsta domstolen fann dock, med hänsyn till att örfilen vid en objektiv bedömning bedömdes ha inneburit en inte obetydlig kränkning av elevens integritet ägnad att hos eleven framkalla negativa känslor, att den fick anses ha utgjort kränkande behandling. Med hänvisning till detta angav Högsta domstolen i avgörandet ”Soffan i rasthallen” (NJA 2020 s. 578) att bedömningen av om en lärare utsatt en elev för kränkande behandling i regel ska göras objektivt; lärarens avsikter och insikter är

inte avgörande för att ett handlande ska anses kränkande. Skolans huvudman kan alltså bli skadeståndsskyldig även om kränkningen inte är åsyftad (p. 24). Detta bör även fortsättningsvis gälla. Därtill kan läggas till att som ovan nämnts är inte heller elevens upplevelse avgörande för om det är fråga om en kränkning. En elev kan uppleva sig kränkt även om det i sammanhanget är berättigat med en tillsägelse. Vad som är att anse som en kränkning avgörs alltså varken av lärarens avsikter eller insikter eller av elevens subjektiva upplevelse, utan frågan huruvida det föreligger en kränkning ska bedömas objektivt.

Högsta domstolen har i ovan nämnda rättsfall uttalat att ett otillåtet kroppsligt ingrepp som utgångspunkt utgör kränkande behandling i skollagens mening. Med hänsyn till den lagreglering som föreslås i denna lagrådsremiss bedömer således regeringen att ett fysiskt ingripande som inte går utöver vad som är tillåtet enligt den föreslagna nya lydelsen av 5 kap. 6 § första stycket skollagen inte kommer att utgöra kränkande behandling. Ett fysiskt ingripande som går utöver vad som är tillåtet enligt föreslagna bestämmelsen, och faller utanför bestämmelserna om nödvärn och nöd (24 kap. 1 och 4 brottsbalken), kommer att utgöra kränkande behandling.

Läraryförbundet vill se en förändrad lagstiftning som innebär att om en elev orsakat en ordningsstörning och en lärare agerat nödvändigt och proportionerligt ska inte Barn- och elevombudet kunna yrka på skadestånd. Regeringen konstaterar att ett ingripande som ligger inom ramen för skollagen är tillåtet och därmed, i enlighet med bedömningen ovan, inte kränkande behandling i skollagens mening och därmed inte heller skadeståndgrundande ("Soffan i rasthallen"). Som framgår av tidigare avsnitt, kan ett fysiskt ingripande ligga utanför ramen för befogenheten enligt 5 kap. 6 § första stycket, t.ex. om ingripandet är av bestraffande karaktär, om det innefattar våld som utgör misshandel eller om det annars är olämpligt eller oproportionerligt i förhållande till sitt syfte. Enligt regeringens mening finns det inte skäl att införa en bestämmelse som begränsar Barn- och elevombudets möjlighet att yrka skadestånd. Däremot kommer ombudets möjlighet att få bifall till sitt yrkande att bero på om personalens agerande är tillåtet eller otillåtet enligt skollagen.

Förslaget om fysiska ingripanden är förenligt med FN:s barnkonvention, regeringsformen och Europakonventionen

Barnkonventionen sätter vissa gränser för vilka typer av fysiska ingripanden som får göras. I konventionen anges i artikel 28.2 att konventionsstaterna 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 barnkonvention (artikel 28.2). Detta innebär att upprätthållandet av trygghet och studiero i skolan måste ske med beaktande av samtliga bestämmelser i konventionen. Vidare framgår av artikel 37 att konventionsstaterna ska säkerställa att inget barn får utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 19 anger att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig

behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård.

Rädda Barnen anser att förslaget går emot vad barnkonventionen föreskriver om att vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra våld mot barn. *BO* avstyrker förslaget om att införa en uttrycklig befogenhet för all skolpersonal att ingripa fysiskt i skollagen, med beaktande av i första hand artikel 3, artikel 19, artikel 28 och artikel 37 i barnkonventionen. *BO* bedömer att det finns risk att den föreslagna bestämmelsen missbrukas och överanvänds, när personal ska agera omgående i stressiga situationer och att detta kan leda till en ökad användning av våld mot barn. Myndigheten anser att detta är i strid med artikel 19 i barnkonventionen. Dessutom bedömer myndigheten att bestämmelsen riskerar att leda till att barn utsätts för ingripanden från personal som kan vara att betrakta som kränkande behandling enligt 6 kap. och att förslaget riskerar drabba elever med funktionsnedsättningar särskilt hårt.

Regeringen vill i detta sammanhang inledningsvis återigen framhålla att avsikten med att lagfästa befogenheten att ingripa fysiskt inte är att utöka de situationer där fysiska ingripandena kan genomföras. När det gäller frågan om bestämmelsen förenlighet med barnkonventionen kan vägledning hämtas i de allmänna kommentarer som utfärdats av FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén). Även om dessa kommentarer inte är juridiskt bindande kan de ge vägledning för tolkning och tillämpning av barnkonventionen. I artikel 3 stadgas att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Av artikel 19, 28.2 och 37 följer att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld och att kroppslig bestraffning i skolan ska vara förbjuden. I barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 8 (2006) anges följande definition av bestraffning: "Kommittén definierar kroppslig bestraffning eller fysisk bestraffning som varje form av straff med användande av fysiskt våld och som är avsedd att orsaka en viss grad av smärta eller obehag, hur ringa den än är." (p. 11). Som regeringen har framhållit ovan faller ett fysiskt ingripande som utförs i bestraffande syfte utanför för den föreslagna lydelsen av 5 kap. 6 § skollagen och är därmed inte tillåtet enligt skollagen.

I barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 8 punkt 13–15 anges vidare bl.a. att den omständigheten att kommittén förkastar varje rättfärdigande av våld och förödmjukande som metoder att straffa barn, inte innebär att kommittén i någon mening förkastar det positiva begreppet disciplin. Kommittén uttrycker även att den erkänner att föräldrans ansvar och omsorg om barn, framför allt spädbarn och småbarn, ofta kräver återkommande fysiska åtgärder och ingripanden för att skydda dem, vilket skiljer sig helt från avsiktlig och repressiv användning av våld för att tillfoga barnet ett visst mått av smärta, obehag och förödmjukelse. Kommittén uttrycker också att det finns särskilda omständigheter då lärare och andra kan råka ut för farligt beteende som motiverar användningen av skäligt tvång för att kontrollera detta beteende. Även i detta fall finns enligt kommittén en tydlig skillnad mellan den användning av våld som är

motiverad på grund av behovet att skydda ett barn eller andra människor och användningen av våld i bestraffningssyfte.

Kommittén anger vidare i punkt 18 i den allmänna kommentaren nr. 8 i anslutning till artikel 19: ”Det finns inga tvetydigheter: Ordalydelsen ’alla former av fysiskt eller psykiskt våld’ lämnar inget utrymme för någon form av legaliserat våld mot barn. Kroppslig bestraffning och andra grymma eller förnedrande bestraffningar innebär våld, och staterna måste vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att avskaffa dem.”. Dessförinnan, i punkt 14–15, anges dock att det är acceptabelt med vissa fysiska ingrepp i beskyddande syfte. En språklig distinktion har gjorts i det engelska originalets punkt 14–15, där det talas om tillåten ”use of force”, medan artikel 19 i konventionen och punkt 18 i kommentaren talar om förbudet mot ”violence”. Distinktionen förekommer även t.ex. i FN:s officiella franska version av kommentaren (”l’usage de la force” i punkt 15 respektive ”violence” i punkt 18 och konventionens artikel 19), men är svår att fånga i svenska termer. I t.ex. den officiella svenska översättningen av Förenta nationernas stadga översätts ”use of force” i artikel 2(4) med ”bruk av våld”.

I den inledande definitionen av våld i kommentar nr 13 påpekar barnrättskommittén att med begreppet våld förstås i allmänt språkbruk ofta enbart fysisk skada och/eller avsiktlig skada, men att kommittén ytterst kraftfullt understryker att valet av begreppet våld i denna allmänna kommentar inte på något sätt får tolkas som ett förringande av den påverkan som icke-fysiska och/eller icke avsiktliga former av skada (exempelvis vanvård och psykisk misshandel) har på barnet, och inte heller av behovet av att åtgärda dem (p. 4). Hänvisningen till vanvård får anses vara ett uttryck för omvårdnadspersoners tillsynsansvar. Detta ansvar berörs också senare i barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13, när det anges att ”våld” omfattar fysisk vanvård i form av en underlåtenhet att skydda barnet från skada, bl.a. genom brist på tillsyn (p. 20 a).

I den allmänna kommentaren nr 13 finns också en icke-uttömmande förteckning över former av våld. Avseende fysiskt våld har barnrättskommittén valt att ange att detta omfattar a) all kroppslig bestraffning och alla andra former av tortyr, grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och b) fysisk mobbning och pennalism utförd av vuxna och av andra barn (p. 22).

Mot bakgrund av dessa uttalanden från barnrättskommittén gör regeringen bedömningen att barnkonventionen begränsar, men inte innefattar ett absolut förbud mot, möjligheten för personal att ingripa fysiskt i beskyddande och ordningsskapande syfte. Barnkonventionen får anses innebära att omsorgspersoner, såsom personal i skolan, har ett ansvar att skydda barn från att skadas eller i övrigt fara illa. Detta omfattar rimligen ett ansvar att skydda barn från att skadas eller kränkas av andra barn. Konventionen erkänner också behovet av disciplin i skolan, men tydliggör att behovet av ordning och disciplin inte får innebära att barn utsätts för kroppslig bestraffning eller annan förnedrande behandling. Ordning får inte skapas genom åtgärder som har en direkt avsikt att orsaka smärta, obehag eller förödmjukelse.

Befogenheten att ingripa fysiskt som föreslås komma till uttryck i 5 kap. 6 § utesluter bl.a. sådana ingripanden som är en form av bestraffning, som

innefattar våld som inte omfattas av straffrättslig ansvarsfrihet eller som innefattar ett obehag för den berörda eleven som inte står i proportion till behovet att uppnå trygghet och studiero. Dessa ramar för fysiska ingripanden bedöms mot bakgrund av ovanstående innebära att befogenheten överensstämmer med barnkonventionens bestämmelser. Av artikel 28.2 följer att konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med barnkonventionen. Regeringen bedömer att förslaget till förtydligande av 5 kap. 6 § skollagen är förenligt med denna artikel. Att en elev som har blivit föremål för ett fysiskt ingripande som går utöver nu nämnda befogenhet kan ha rätt till skadestånd enligt 6 kap., bedöms också vara förenligt med artikeln.

När det gäller förslagets förenlighet med RF och Europakonventionen kan följande framhållas. I avsnitt 11.2 redogörs för de bestämmelser i RF och Europakonventionen som har relevans i fråga om förslaget om fysiska ingripanden. Som framgår där kan personalens fysiska ingripanden utgöra sådana påtvingade kroppsliga ingrepp eller frihetsberövanden som enskilda är skyddade mot enligt 2 kap. 6 § respektive 8 § RF. Även rätten till privatliv i Europakonventionens artikel 8, skyddet mot frihetsberövanden i artikel 5 och rörelsefriheten i artikel 2 i konventionens fjärde tilläggsprotokoll berörs. Begränsningar av rättigheter enligt RF kräver enligt 2 kap. 20 § RF stöd i lag. Enligt 2 kap. 21 § RF får begränsningar enligt 20 § göras endast 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. Föreskrifter som begränsar rättigheter enligt Europakonventionen ska vara klara och tydliga och inte öppna för alltför vida tolkningar.

Ändamålet med förslaget att i lag uttrycka den befogenhet att ingripa fysiskt som kommit till uttryck i rättspraxis är dels att säkerställa elevers trygghet och studiero, dels att i enlighet med 2 kap. 20 § RF lagfästa befogenheten. Av bestämmelsen i nuvarande 5 kap. 6 § fjärde stycket skollagen framgår att en sådan åtgärd får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Bestämmelsen går inte utöver vad som framgår av Högsta förvaltningsdomstolens praxis. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att de begränsningar som den föreslagna regleringen innebär görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Förslaget bedöms också vara proportionerligt med hänsyn till de intressen det avser att tillgodose. Sammantaget görs därför bedömningen att den föreslagna regleringen är förenlig med RF och Europakonventionen.

12 Tillfällig placering och avstängning ska underlättas

12.1 Tillfälliga placeringar kan vara svåra att genomföra

Det är inte alltid möjligt att tillfälligt omplacera en elev inom skolenheten...

Enligt Statens skolverk använder rektorer omplacering inom skolenheten när tidigare insatser inte har gett effekt och där en elevs beteende har en negativ påverkan på tryggheten och studieron på skolan. Det kan vara elever som vid upprepade tillfällen brutit mot regler, stört undervisningen eller kränkt andra. Rektorer uppger att omplaceringen ibland sker till en mindre undervisningsgrupp och ibland till en annan klass. Det kan även handla om att eleven får enskild undervisning. Samtidigt framgår att tillfällig omplacering inom skolenheten är en sällan använd åtgärd (Ordningsregler och disciplinära åtgärder. En kartläggning av skolors arbete, Skolverket 2018).

Det finns flera tänkbara faktorer som kan innebära en utmaning med åtgärden tillfällig omplacering inom skolenheten, bl.a. att det kan vara svårt att få andra lärare på skolan motiverade till att undervisa eleven. Det är en uppgift som ställer stora krav på den enskilde läraren. En annan utmaning med åtgärden kan vara att skolor som är små enheter, t.ex. en gymnasieskola där varje program bara har en klass, har begränsade möjligheter att använda sig av åtgärden. För sådana skolor kan en omplacering medföra stora organisatoriska problem och kostnader eftersom eleven fortfarande är garanterad sin undervisning.

...och det är ofta svårt att genomföra en tillfällig placering till en annan skolenhet

Skolverkets ovan nämnda kartläggning (2018) visar även att tillfällig placering vid en annan skola är en åtgärd som fler än nio av tio rektorer svarar att de aldrig eller sällan använder. Ändå beskriver rektorerna att det finns vissa fall då eleven kan behöva byta miljö för att få stöd att ändra sitt beteende. Det kan handla om att byta till en annan skola eller till ett mindre sammanhang med högre personaltäthet. Tillfällig placering vid en annan skola beskrivs dock som en organisatoriskt svår åtgärd. Den bygger på att det finns en rektor på en annan skola som vill ta emot eleven, vilket kan vara svårt att påverka för en enskild rektor. Det kräver ett redan uppbyggt samarbete mellan rektorerna eller styrning från huvudmannen.

Det kan vidare konstateras att tillfällig placering vid en annan skolenhet är en åtgärd som är svår eller omöjligt att använda för en mindre enskild huvudman eller små kommunala huvudmän som inte har någon annan skola att placera eleven vid. Andra aspekter som kan påverka användandet

av åtgärden är att ett beslut om tillfällig placering kräver en längre tidsperiod av utredning och kontakter med en annan skola eller huvudman, vilket innebär att det kan vara svårt att verkställa beslutet skyndsamt. Det innebär även administrativt arbete för de båda skolenheterna att göra överlämningar vid två tillfällena under tidsperioden, som enligt huvudregeln ska vara som mest två veckor. Det kan dessutom vara utmanade för elevhälso-teamet att arbeta för en bra övergång och återgång till ordinarie undervisning på elevens hemskola inom denna tidsram. Åtgärdens tidsomfattning på två veckor bedöms därmed vara för kort för att den ska kunna ge tillräcklig effekt.

12.2 Rektorerna är försiktiga med avstängningar

Avstängning av en elev från utbildningen är den mest ingripande disciplinära åtgärden. Rektorer beskriver att de sällan använder avstängningar, men när de gör det handlar det framför allt om allvarliga situationer, t.ex. när det förekommer våld. Syftet med en avstängning är då att säkra andra elevers trygghet och studiero, men även att markera för övriga elever att det är en mycket allvarlig situation och ett beteende som skolan kraftigt tar avstånd från (Ordningsregler och disciplinära åtgärder. En kartläggning av skolors arbete, Skolverket, 2018).

I de dialoger som utredningen genomfört har myndigheter och andra aktörer lyft att det upplevts som problematiskt att det är en ”trappa” av åtgärder innan rektorn kan besluta om avstängning av en elev. Det råder dessutom en viss osäkerhet om vad som ska anses vara en sådan akut situation som innebär att rektorn omedelbart kan stänga av en elev. Det finns t.ex. domstolsavgöranden som visar att domstolarna ibland gör en mer restriktiv tolkning än skolorna (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 3516–16 och Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 4485–16).

Det uppges även att en omfattande administration påverkar rektorer att vara försiktiga med avstängningar, även om det skulle behövas. I detta avseende finns det skillnader i regelverket för de obligatoriska skolformerna jämfört med de frivilliga. Det finns bl.a. krav på samråd med socialnämnden och på att huvudmannen ska pröva rektorns beslut för de frivilliga skolformerna, oavsett längd. Motsvarande krav finns inte för de obligatoriska skolformerna.

12.3 Närmare om den nuvarande regleringen

Det finns särskilda bestämmelser i skollagens så kallade skolformskapitel om placering av elever i kommunala skolor

Som nämnts i avsnitt 5.1 inleds skollagen med skolformsövergripande kapitel (1–7 kap.). Därefter följer de s.k. skolformskapitlen som innehåller särskilda bestämmelser för respektive skolform (8–20 kap.).

En elev som ska börja i en kommunal grundskola eller grundsärskola ska enligt 10 kap. om grundskolan respektive 11 kap. om grundsärskolan placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare

önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet inom sin skola (10 kap. 30 § första stycket och 11 kap. 29 § första stycket). Kommunen får annars frånga elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (10 kap. 30 § andra stycket och 11 kap. 29 § andra stycket). Den som har blivit placerad vid en viss skolenhet har rätt att gå kvar där om inte något annat följer av 10 kap. 30 § andra stycket och 11 kap. 29 § andra stycket, dvs. en elev som har placerats i en viss skolenhet kan mot sin eller vårdnadshavarens vilja flyttas permanent till en annan skolenhet bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Detsamma gäller den som har tagits emot i förskoleklassen och som ska fortsätta sin utbildning i grundskolan eller grundsärskolan vid samma skolenhet (10 kap. 31 § och 11 kap. 30 §). Det finns inte några motsvarande bestämmelser för fristående skolor gällande mottagande eller urval av elever utifrån hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (se t.ex. 10 kap. 35 och 36 §§).

När det gäller bestämmelsen om annan placering på grund av övriga elevers trygghet och studiero anges det i förarbetena att bestämmelsen avser situationer då det finns behov av att flytta en elev på grund av att elevens eget beteende påverkar andra elevers trygghet och studiero i sådan omfattning att eleven inte kan gå kvar på skolenheten. Avgörande för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att alla andra möjligheter att åstadkomma en lösning på problemet är uttömda (prop. 2006/07:69 s. 19 f. och prop. 2009/10:165 s. 739 f. och 756).

Kommunens beslut i fråga om placering vid en annan skolenhet än vårdnadshavare önskar enligt 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket skollagen får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd genom s.k. förvaltningsrättsligt överklagande (28 kap. 12 § första stycket 6 skollagen). Beslut enligt det första stycket i paragraferna (dvs. bestämmelserna om att en elev som huvudregel ska placeras på den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå, men att eleven - om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts - ska placeras vid en annan skolenhet inom kommunens grundskola) kan dock bara överklagas genom s.k. laglighetsprövning.

När det gäller skillnaderna mellan förvaltningsrättsligt överklagande och laglighetsprövning kan följande lyftas fram. Laglighetsprövningen regleras i 13 kap. kommunallagen (2017:725) och innebär att varje kommunmedlem kan få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten, oavsett om beslutet angår honom eller henne personligen. Kommunmedlem är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där. Vid prövningen av överklagandet får domstolen inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång, dvs. den som klagat får inte åberopa någon ny omständighet som stöd för sin talan. Domstolen prövar vidare endast beslutets laglighet, inte om beslutet är lämpligt eller skäligt, och domstolen får inte ändra eller ersätta det överklagade beslutet med

något annat beslut. Utmärkande för förvaltningsrättsligt överklagande, som regleras bl.a. i förvaltningslagen (2017:900), är att endast den person eller det företag som beslutet angår får överklaga, om det har gått honom eller henne emot. Domstolen prövar både beslutets laglighet och lämplighet och domstolen kan upphäva, ändra eller helt ersätta det tidigare beslutet med ett nytt beslut.

Det finns också bestämmelser om tillfällig placering i skollagens kapitel om trygghet och studiero som gäller alla huvudmän

Utöver de redovisade bestämmelserna om en permanent placering av en elev på en annan skolenhet än den eleven eller vårdnadshavaren önskar därför att det bedöms nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero, finns det i 5 kap. om trygghet och studiero bestämmelser om tillfällig omplacering av en elev inom en skolenhet och om tillfällig placering av en elev vid en annan skolenhet. Sistnämnda bestämmelser gäller såväl offentliga som fristående huvudmän. Innan dessa bestämmelser presenteras ska dock bestämmelserna om utredning och varning i 5 kap. redovisas.

Utredning och varning

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan vid upprepade tillfällen stört ordningen eller uppträtt olämpligt eller om eleven gjort sig skyldig till en allvarligare förseelse, ska rektorn se till att saken utreds. Samråd ska ske med elevens vårdnadshavare. Om förutsättningar för en utredning om särskilt stöd är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas (5 kap. 9 §).

Med utgångspunkt i vad som har framkommit vid en sådan utredning som avses i 9 § ska rektorn se till att åtgärder genomförs för att få eleven att ändra sitt beteende (10 §). Efter en utredning enligt 9 § får rektorn också besluta att tilldela eleven en skriftlig varning. En sådan varning ska innehålla information om vilka åtgärder som kan komma att vidtas om eleven inte ändrar sitt beteende. Elevens vårdnadshavare ska informeras om rektorns beslut (10 §).

Tillfällig omplacering

I förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får rektorn besluta att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till, eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet, om åtgärderna som gjorts efter en sådan utredning som avses i 9 § inte varit tillräckliga. Rektorn kan dock också få fatta ett sådant beslut om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero. Elevens vårdnadshavare ska informeras om rektorns beslut. Den åtgärd som rektorn vidtagit får bara om det finns synnerliga skäl gälla under längre tid än två veckor. Åtgärden får aldrig gälla för en längre tid än fyra veckor (12 §).

Om det inte är tillräckligt ingripande att eleven följer undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet, eller om dessa åtgärder på grund

av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra, får rektorn enligt 5 kap. 13 § skollagen i stället besluta att eleven tillfälligt ska följa undervisningen vid en annan skolenhet. Skälet till att en tillfällig omplacering inom skolenheten inte är möjlig kan t.ex. vara att skolan är så liten att det inte finns någon annan klass eller undervisningsgrupp att omplacera eleven till (prop. 2009/10:165 s. 685). Beslutet om en sådan tillfällig placering fattas gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten. Elevens vårdnadshavare ska informeras om beslutet innan placeringen genomförs. En sådan tillfällig placering får bara om det finns synnerliga skäl gälla under längre tid än två veckor. Åtgärden får dock inte gälla för en längre tid än fyra veckor.

Avstängning i vissa obligatoriska skolformer

I de obligatoriska skolformerna grundskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn också besluta att stänga av en elev helt eller delvis om vissa villkor är uppfyllda enligt bestämmelser i 5 kap. 14–16 §§ skollagen. Avstängningen måste för det första vara nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Vidare måste det stå klart att åtgärderna utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning och skriftlig varning inte har fungerat eller så måste det finnas andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende. Det är också ett villkor för avstängning att eleven erbjuds kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att besluta om avstängning och rektorns beslut om avstängning gäller omedelbart om inte annat beslutas. Beslutet får innebära avstängning endast under den tid som behövs för en skyndsam utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas. En elev får inte stängas av för en längre tidsperiod än en vecka och inte heller vid fler tillfällen än två gånger per kalenderhalvår (5 kap. 14 och 15 §§ skollagen).

Innan rektorn fattar sitt beslut ska eleven och elevens vårdnadshavare beredas tillfälle att yttra sig. Vidare ska rektorn informera huvudmannen när han eller hon har fattat ett beslut om avstängning. Om eleven är under 18 år ska även socialnämnden informeras om beslutet (5 kap. 16 § skollagen).

Avstängning i de frivilliga skolformerna

I de frivilliga skolformerna gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning (komvux) är det som huvudregel huvudmannen som fattar beslut om avstängning, men under vissa förutsättningar får även rektorn fatta sådana beslut.

Huvudmannen får enligt 5 kap. 17 § första och andra styckena skollagen besluta att helt eller delvis stänga av en elev, om eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper. Eleven får också stängas av om han eller hon stör eller hindrar utbildningens bedrivande, utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling eller genom sitt uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero. Huvudmannen får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Om det kan antas att någon annan av de ovan nämnda förutsättningarna för avstängning än att eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper, är uppfyllt och beslutet är nödvändigt med hänsyn till elevernas trygghet och studiero får även rektorn besluta om omedelbar avstängning. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta ett sådant beslut (5 kap. 17 § tredje och fjärde styckena skollagen).

Huvudmannens beslut om avstängning i en frivillig skolform får normalt inte avse längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår. Avstängningen får förlängas om syftet med en kortare avstängningstid inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens uppträdande. Avstängningsbeslutet får dock inte avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår. Rektorns beslut om omedelbar avstängning gäller däremot bara till dess huvudmannen har prövat saken och får inte avse längre tid än en vecka. Om huvudmannens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till andra personers säkerhet, får beslutet dock förlängas med ytterligare en vecka (5 kap. 18 § skollagen).

För utbildningar med praktiska inslag i de frivilliga skolformerna finns det särskilda bestämmelser om avstängning. Huvudmannen får enligt 5 kap. 19 § första och andra styckena besluta att helt eller delvis stänga av en elev från en viss utbildning i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller komvux, om det i utbildningen ingår praktik eller delar av utbildningen är arbetsplatsförlagd och det är uppenbart olämpligt att eleven deltar i den praktiska tjänstgöringen. Huvudmannen får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Om det kan antas att ovan nämnda förutsättningar för avstängning är uppfyllta och det är nödvändigt på grund av brådskande omständigheter, får rektorn besluta om omedelbar avstängning. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta ett sådant beslut (5 kap. 19 § tredje och fjärde styckena skollagen).

Huvudmannens beslut om avstängning från en utbildning med praktiska inslag ska avse viss tid eller gälla utan tidsbegränsning. Rektorns beslut om omedelbar avstängning ska dock gälla till dess att huvudmannen har prövat saken och får inte avse längre tid än en vecka. Om huvudmannens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till andra personers säkerhet, får beslutet om omedelbar avstängning förlängas med ytterligare en vecka (5 kap. 20 § skollagen).

Innan huvudmannen eller rektorn beslutar om avstängning i någon av de frivilliga skolformerna ska eleven och elevens vårdnadshavare beredas tillfälle att yttra sig. Innan huvudmannen fattar beslut ska, om eleven är under 18 år, samråd även ske med socialnämnden. Rektorn ska informera huvudmannen när han eller hon har fattat ett beslut om omedelbar avstängning. Om eleven är under 18 år ska även socialnämnden informeras om beslutet (5 kap. 21 § skollagen).

Elever har vid behov rätt till stödåtgärder

En elevs ordningsstörande beteende kan bero på att eleven inte har fått det stöd som eleven behöver. Bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd finns i 3 kap. skollagen.

Om det framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, ska eleven som huvudregel skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt (3 kap. 5 § skollagen).

Om det, trots att eleven har getts stöd i form av extra anpassningar, framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt (3 kap. 7 § skollagen).

För en elev som ska ges särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas. Av åtgärdsprogrammet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn (3 kap. 9 § skollagen).

För en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 10 § skollagen). Om det finns särskilda skäl får dock ett beslut om åtgärdsprogram innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt tillhör (3 kap. 11 § skollagen). Ett beslut om åtgärdsprogram får även innebära att särskilt stöd ska ges i form av distansundervisning, om vissa krav är uppfyllda (3 kap. 11 a §). Om det särskilda stödet inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får ett beslut om särskilt stöd innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). I grundskolan, specialskolan och sameskolan ska den anpassade studiegången utformas så att eleven så långt möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen (3 kap. 12 § skollagen).

Rektorns beslut om åtgärdsprogram, särskilt stöd enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Vid prövning av ett sådant överklagande ska nämnden antingen fastställa eller upphäva det överklagade beslutet. Om det överklagade beslutet upphävs ska ärendet, om det behövs, visas åter till rektorn för ny prövning (28 kap. 16 § skollagen).

I vissa fall kan elever även placeras i en så kallad resursskola

För att säkerställa att elever får det stöd som de är i behov av kan såväl kommunala som enskilda huvudmän också inrätta s.k. resursskolor som helt inriktar sig mot elever i behov av särskilt stöd. När det gäller fristående skolor finns det uttryckliga bestämmelser i skollagen som anger att de får begränsa sin utbildning till att avse elever som är i behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 35 § första stycket 2 och 11 kap. 34 § första stycket 2). Några motsvarande bestämmelser finns inte för kommunala resursskolor. Högsta förvaltningsdomstolen har dock i en dom slagit fast att även kommuner får driva resursskolor (HFD 2017 ref. 50).

Regeringen har denna dag beslutat lagrådsremissen Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd, där det föreslås en reglering av kommunala resursskolor, vissa förtydliganden i 3 kap. skollagen och även vissa förtydliganden i regleringen av fristående resursskolor. Det föreslås bl.a. att det ska framgå av lagtexten att en placering vid en kommunal resursskola endast ska kunna grundas på en bedömning av elevens behov av särskilt stöd. Att det kan finnas situationer där en elev placeras vid en kommunal resursskola enbart utifrån sitt eget stödbehov samtidigt som det i praktiken gagnar andra elevers trygghet och studiero är en annan sak. Det föreslås emellertid i den lagrådsremissen inte några ändringar i bestämmelserna i 5 kap. 13 § skollagen om en tillfällig omplacering till en annan skolenhet. De bestämmelserna hindrar inte en tillfällig omplacering till en resursskola.

12.4 Tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra

Regeringens förslag: Bestämmelserna om omplacering till en annan skolenhet ska förtydligas så att det står klart att en sådan åtgärd kan vidtas om en omplacering inom skolenheten inte är en tillräckligt ingripande åtgärd för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero. Rektorn ska dessutom få besluta att tillfälligt placera en elev på en annan plats inom huvudmannens organisation om det inte är tillräckligt ingripande med tillfällig omplacering inom skolenheten eller det på grund av andra omständigheter inte är möjligt att genomföra en sådan omplacering.

Såväl bestämmelserna om omplacering inom skolenheten som bestämmelserna om omplacering utanför den egna skolenheten ska ändras, så att rektorn ska få besluta att eleven ska ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp, även om förutsättningarna för sådan undervisning enligt 3 kap. skollagen inte är uppfyllda.

Innan ett beslut om omplacering till en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur en sådan åtgärd kan påverka utbildningen för övriga elever i den gruppen.

Kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att en tillfällig placering inom eller utanför den egna skolenheten ska få gälla under

längre tid än två veckor ska tas bort. Åtgärden ska dock fortfarande inte få gälla för en längre tid än fyra veckor.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I departementspromemorian föreslås att bestämmelserna om omplacering till en annan skolenhet ska förtydligas så att det står klart att en sådan åtgärd kan vidtas om det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers eller personals säkerhet. I promemorian föreslås inte någon uttrycklig bestämmelse om att rektorn innan ett beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska bedöma hur åtgärden kan påverka utbildningen för övriga elever i den gruppen. Även vissa språkliga ändringar har gjorts.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslagen. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolinspektion, Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Stockholms universitet, Gävle, Mora och Salems kommuner, Internationella Engelska Skolan (IES), Sveriges kommuner och regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Läraförbundet och Lärarnas Riksförbund.*

Många remissinstanser är positiva till de utökade möjligheterna för rektorn att tillfälligt kunna omplacera elever. Exempelvis ställer sig Skolverket positivt till att befogenheterna stärks och tydliggörs medan SKR bedömer att det är rimligt att ge rektor utökat mandat att hantera akuta situationer där elevers trygghet och studiero är hotad. Även *Linköpings kommun* är positiv till att flexibiliteten för rektorer ökar och bedömer att förtydligandena kan leda till en mer likvärdig hantering och tillämpning mellan skolorna. Stockholms universitet bedömer att rektors utökade befogenheter när det gäller möjligheten att omplacera enskilda elever kan vara positivt och skapa trygghet för andra elever. Universitetet framför i likhet med Internationella Engelska Skolan att åtgärderna dock måste föregås av en utredning eller analys av den uppkomna situationen.

Flera remissinstanser som t.ex. Skolinspektionen och SPSM tillstyrker förslagen samt *Nacka kommun* och *Riksförbundet Attention* som har synpunkter eller avstyrker förslagen bedömer att det finns risker med att använda särskild undervisningsgrupp för att placera elever som t.ex. stör ordningen. Skolinspektionen framhåller att det behöver tydliggöras när det kan vara lämpligt att omplacera en elev som stör ordningen till en särskild undervisningsgrupp och hur dessa placeringar ska kunna ske utan att andra elever i gruppen drabbas negativt. SPSM befarar att en tillfällig placering av elever i en särskild undervisningsgrupp med stöd av 5 kap. skollagen kan få negativ påverkan på möjligheten för övriga elever i gruppen att få sina behov av stöd tillgodosedda. Även *Nacka kommun* och *Riksförbundet Attention* framför liknande synpunkter. *Nacka kommun* anser att begreppet särskild undervisningsgrupp är problematiskt och att det är av stor vikt att syftet med en tillfällig placering tydliggörs. *Enköpings kommun* anser att det behöver klargöras hur ansvarsförhållandena för de särskilda undervisningsgrupperna ska se ut.

Många remissinstanser, t.ex. *SKR* samt *Katrineholms* och *Göteborgs kommuner* är positiva till förslaget om att kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att en tillfällig placering ska få gälla under längre tid än två veckor ska tas bort. *Katrineholms kommun* anser t.ex. att detta gör

det möjligt att genomföra en utredning av hög kvalitet som kan leda till adekvata stödåtgärder. Sveriges Skolledarförbund känner dock en viss oro för att förslaget kan komma att innebära en ökad press på rektorer att besluta om fler och längre externa placeringar och avstängningar utifrån önsknings- och snarare handlar om att bli av med en ordningsstörande elev, än att lösa undervisningssituationen för denne. Läraryrket, som i övrigt tillstyrker förslagen, anser att kravet på synnerliga skäl för tillfälliga omplaceringar som varar längre än två veckor ska finnas kvar för att undvika att tillfälliga placeringar blir längre än nödvändigt.

Många remissinstanser, däribland SKR, *Alingsås (kultur- och utbildningsnämnden)* och *Katrineholms kommuner, Idéburna skolor riksförbund, Internationella Engelska Skolan* och *Läraryrket*, är vidare positiva till förslaget om att rektorn ska få besluta att tillfälligt placera en elev på en annan plats inom huvudmannens organisation. Läraryrket framför bl.a. att en sådan placering kan vara en del i att hitta långsiktiga lösningar och åstadkomma en bättre skolsituation för den enskilde eleven.

Skolverket anser att förslagen, i de fall det rör sig om allvarliga säkerhetsproblem, kan vara otillräckliga. Skolverket anser också att det finns skäl att överväga om fler möjligheter till omplacering också kräver fler begränsningar av när detta ska vara tillåtet. *SPSM* tillstyrker förslagen men ser också en risk för att elever förflyttas eller omplaceras utan att tillräckliga och adekvata stödåtgärder först har satts in eller att bedömning om omplacering görs på felaktiga grunder. *SPSM* anser därför i likhet med *Sveriges Skolledarförbund* att det är viktigt att tillämpningen av bestämmelserna följs upp och utvärderas. Förvaltningsrätten i Stockholm anser att det bör övervägas om beslutet ska gå att överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd eller till förvaltningsdomstol.

Funktionsrätt Sverige och *Föräldraalliansen Sverige* avstyrker förslagen. Funktionsrätt Sverige menar att det är att börja i fel ände att försöka åstadkomma trygghet och studiero genom förbud och disciplinära åtgärder när man i stället borde fokusera att bygga tillitsfulla relationer med närvarande vuxna. Föräldraalliansen Sverige menar bl.a. att nuvarande lagstiftning är tillräckligt tydlig i dessa frågor.

Skälen för regeringens förslag

Det behöver bli enklare att tillfälligt flytta en elev för andra elevers trygghet och studiero

Grunden för en tillfällig omplacering inom skolenheten eller placering utanför den egna enheten är att eleven har en negativ påverkan på andra elevers trygghet och studiero. Det kan bero på att det uppstår en akut situation eller att eleven under en längre tid har haft ett problematiskt beteende. Exempel på sådana situationer kan vara att eleven kränker, hotar, använder våld eller på annat sätt vid upprepade tillfällen agerar störande samt att tidigare insatser som skolan har vidtagit inte har gett effekt (Ordningsregler och disciplinära åtgärder. En kartläggning av skolors arbete, Skolverket 2018).

Som tidigare framgått finns det i dag flera svårigheter med att tillfälligt flytta en elev från sin ordinarie klass. Regeringen bedömer i likhet med promemorian och en majoritet av remissinstanserna att det behöver bli enklare för rektorn att hantera svåra situationer och anser i likhet med bl.a.

SKR och Lärarförbundet att det är rimligt att ge rektorn utökad mandat att hantera akuta situationer där elevers trygghet och studiero är hotad.

Några remissinstanser ser dock risker med de utökade befogenheterna. Sveriges Skolledarförbund stödjer förslagen om tillfällig placering men ser en viss risk för en ökad press på rektorer att besluta om fler och längre externa placeringar och avstängningar utifrån önsningar om att bli av med en ordningsstörande elev, snarare än att lösa undervisningssituationen för denne. Skolverket tillstyrker förslagen och vill även framhålla att det är viktigt att de verktyg som huvudmän och rektorer ges, inte blir oproportionerliga och i alltför stor utsträckning åsidosätter elevers rättigheter. Skolverket anser även att det bör vägas in vilken effekt den föreslagna definitionen av studiero får och befarar att om studiero ska innebära att inga elever får vara överksamma i undervisningen kan det medföra att mer utvidgade tolkningar av när elever har en negativ inverkan på studieron.

Regeringen vill här framhålla, vilket även BO påpekar, att alla bestämmelser om disciplinära åtgärder ska tillämpas med beaktande av att särskild hänsyn till barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning. Det innebär bl.a. att rektorn behöver bedöma åtgärdens lämplighet och proportionalitet i förhållande till omständigheterna i det enskilda fallet. Det innebär att i de flesta fall bör mindre ingripande åtgärder ha prövats före ett beslut om tillfällig placering, även om det inte alltid är möjligt. Regeringen bedömer vidare att överksamhet i undervisningen inte kan vara skäl nog för att bli omplacerad, utan att det krävs att andra elevers trygghet och studiero påverkas negativt.

Regeringen vill betona att tillfälliga placeringar inte ska användas i stället för att t.ex. utreda en elevs behov av särskilt stöd när det finns skäl till det. Det är mycket viktigt att elever ges stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd i enlighet med bestämmelserna i skollagen. Det ska i detta sammanhang särskilt uppmärksammas att behovet av särskilt stöd inte bara ska utredas när det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation (3 kap. 7 § skollagen). SPSM framhåller att det finns en risk för att elever förflyttas eller omplaceras utan att tillräckliga och adekvata stödåtgärder först har satts in samt att beteenden hos elever kan vara en del av konsekvenserna av en funktionsnedsättning som kan missförstås, vilket kan leda till att bedömning om omplacering görs felaktigt.

I likhet med bl.a. SPSM vill regeringen framhålla att förebyggande arbete och adekvata stödåtgärder kan minska risken att disciplinära åtgärder behöver användas. Ibland är dock en akut situation ett faktum. Genom utökade möjligheter att tillfälligt omplacera en elev kan den mer akuta situationen hanteras samtidigt som det utreds vilka långsiktiga lösningar som behöver genomföras. Härvid bör bestämmelsen i 3 kap. 7 § om att behov av särskilt stöd ska utredas även när en elev har andra svårigheter i sin skolgång än att det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, beaktas.

SPSM bedömer att det är viktigt att tillämpningen av bestämmelserna följs upp och utvärderas. Myndigheten föreslår att det skulle kunna ske genom ett uppdrag till Skolinspektionen. Regeringen kan konstatera att

användandet av disciplinära åtgärder i första hand bör följas upp inom ramen för huvudmannens och skolenhetens systematiska kvalitetsarbete. Vidare har Skolinspektionen och Skolverket redan i uppdrag att utöva tillsyn respektive att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet (26 kap. 3 och 24 §§ skollagen). Som framgår av avsnitt 11.4 bedömer dock regeringen att det i Skolverkets uppdrag att ta fram ett stöd för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i svåra situationer även bör ingå att följa utvecklingen inom området, bl.a. vad gäller förekomsten av fysiska ingripanden och disciplinära åtgärder i övrigt.

För att underlätta tillfälliga placeringar ska särskilda undervisningsgrupper och enskild undervisning kunna användas...

Regeringen bedömer i likhet med promemorian att det, när en elev vid upprepade tillfällen allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero kan vara en indikation på att eleven har särskilda behov som inte är tillgodosedda. Det kan också indikera att eleven har hamnat i en negativ spiral på sin nuvarande skola. En tillfällig placering till en miljö utanför den egna klassen eller skolenheten där eleven får undervisning i ett mindre sammanhang och med god tillgång på specialpedagogisk kompetens kan därför vara en del i att hitta långsiktiga lösningar och åstadkomma en bättre skolsituation för eleven. Regeringen kan i likhet med promemorian konstatera att ett sådant mindre sammanhang kan vara en särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning. Det ska i detta sammanhang uppmärksammas att vissa kommuner har kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper.

Ett beslut om att en elev ska undervisas i en särskild undervisningsgrupp kan enligt nuvarande bestämmelser fattas av rektorn inom ramen för ett åtgärdsprogram, om det finns särskilda skäl. På samma grunder kan eleven ges enskild undervisning (3 kap. 9 och 11 §§ skollagen). Denna ordning skiljer sig därmed från tillfälliga placeringar enligt 5 kap. 12 och 13 §§ skollagen som är 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.

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har i delbetänkandet En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42) konstaterat att det redan i dag förekommer placering i särskild undervisningsgrupp utifrån ett behov att tillgodose andra elevers trygghet och studiero. Skolinspektionens tillsyn visar dock, vilket flera remissinstanser också påpekar, att det inte finns lagstöd för detta om inte eleven uppfyller de kriterier som ställs i 3 kap. skollagen avseende utredning och åtgärdsprogram. Skolinspektionen anger i ett tillsynsärende att en elev inte kan placeras i en särskild undervisningsgrupp som en disciplinär åtgärd eller för att tillgodose andra elevers behov (Skolinspektionens beslut dnr 41–2014:6782). I ett annat tillsynsärende skriver Skolinspektionen att inte heller beslut om enskild undervisning är förenligt med bestämmelserna om disciplinära åtgärder och får därmed inte användas i syfte att ge andra elever trygghet och studiero (Skolinspektionens beslut dnr 41–2018:8084).

Regeringen konstaterar därmed att det saknas stöd i nuvarande bestämmelser för att ge en elev tillfällig placering i särskild undervisningsgrupp eller ge enskild undervisning för att tillgodose andra elevers trygghet och studiero, om det inte samtidigt har gjorts utredning och utarbetats åtgärdsprogram enligt 3 kap. skollagen. Detta är något som regeringen i likhet med fler remissinstanser, t.ex. *SKR* och *Läraryförbundet*, anser är problematiskt. Regeringen anser att det finns behov av utökade befogenheter för rektorn att hantera svåra situationer. Ett sätt att förbättra möjligheterna för rektorn att hantera en situation där andra elevers trygghet och studiero är hotad kan vara att, som föreslås i promemorian, fastslå att rektorn vid tillfälliga placeringar får besluta att eleven ska ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp. Det ger bättre förutsättningar för att en tillfällig placering vid behov ska kunna genomföras, även i de fall det inte finns en annan lämplig klass där eleven tillfälligt kan placeras.

Stockholms universitet och *Internationella Engelska Skolan*, som tillstyrker förslaget i promemorian, framhåller även vikten av gedigna underlag inför beslutet. Regeringen anser förvisso att det är viktigt att ett beslut om tillfällig placering baseras på ett tillräckligt underlag, men vill samtidigt betona att det även är viktigt att rektorn kan hantera en situation skyndsamt när andra elevers trygghet och studiero är hotad genom att en elev får enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp. För att åtgärden ska kunna användas i en situation som kräver ett skyndsamt hanterande kan det därför t.ex. inte krävas att en utredning och åtgärdsprogram enligt 3 kap. skollagen ska genomföras. Om ett beslut om tillfällig placering skulle kräva en längre tidsperiod av utredning kan det vara svårt att verkställa beslutet tillräckligt skyndsamt. Däremot kan utredningar behöva göras under tiden som den tillfälliga placeringen pågår, med syfte att bl.a. identifiera vilket stöd eleven kan behöva på längre sikt, se mer om det i avsnittet nedan. Regeringen föreslår således att det ska anges i lagtexten att såväl ett beslut att omplacera en elev inom skolenheten (5 kap. 12 § skollagen) som ett beslut att omplacera en elev till en annan skolenhet (5 kap. 13 § skollagen) får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § och att de förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning inte behöver vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Enköpings kommun efterfrågar klargöranden om vem som är ansvarig för dessa undervisningsgrupper, om de ska vara kopplade direkt till huvudman eller om varje enhet ska ha en grupp i beredskap, och hur resurser ska tilldelas. Regeringen kan konstatera att när det är fråga om en omplacering inom en skolenhet (5 kap. 12 § skollagen) är det rektorn för skolenheten som fattar beslutet. När det är fråga om omplacering till en annan skolenhet anges det redan i dag i lagtexten att ett sådant beslut fattas av rektorn gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten (5 kap. 13 § skollagen). I den mån en kommun har inrättat en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp är den placerad vid en av kommunens skolenheter. Även i det fallet en elev omplaceras till en sådan grupp ska beslutet om omplacering fattas av de två berörda rektorerna gemensamt. Förslaget medför inte någon skyldighet att inrätta särskilda undervisningsgrupper.

... vilket kan leda till långsiktigt hållbara lösningar för eleven...

Regeringen bedömer att möjligheten att tillfälligt placera en elev så att denne får enskild undervisning eller undervisning i särskild undervisningsgrupp kan innebära att eleven ges undervisning i en lämplig miljö samtidigt som det utreds hur en långsiktig lösning ska utformas. En sådan utredning kan även resultera i att eleven utifrån ett behov av särskilt stöd under en längre tid bör ges undervisning enskilt eller i särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § skollagen.

Att en elev får ett bra mottagande under en tillfällig placering är av stor betydelse för att åtgärden ska kunna leda till positiva effekter för eleven. Regeringen bedömer i likhet med *Läraryrket* och *Bromölla kommun*, att en tillfällig placering där eleven får undervisning i ett mindre sammanhang och med god tillgång på specialpedagogisk eller annan specialistkompetens, kan vara en del i att bryta destruktiva beteendemönster och hitta långsiktiga lösningar som innebär en bättre skolsituation för den enskilde eleven. En möjlighet att i vissa fall tillfälligt kunna använda en särskild undervisningsgrupp ökar sannolikheten för att eleven får god tillgång till specialpedagogisk kompetens och för att placeringen kan leda till att identifiera långsiktigt hållbara lösningar. Även enskild undervisning kan innebära en möjlighet att bryta ett destruktivt beteendemönster och identifiera långsiktiga lösningar. Detta kan vara särskilt aktuellt vid de fall då andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad. Liksom alla ingripande åtgärder mot enskilda elever är det även viktigt att dessa följs upp och vid behov anpassas.

... men innan en tillfällig placering i en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur övriga elevers utbildning kan påverkas

Regeringen anser att det finns skäl att påpeka att undervisning i en särskild undervisningsgrupp inte alltid är lämpligt. Detta påverkas bl.a. av den berörda elevens behov, vilken personalkompetens som finns kopplad till gruppen och hur en sådan tillfällig placering bedöms påverka de elever som redan ges undervisning i den särskilda undervisningsgruppen. I vissa fall kan exempelvis enskild undervisning vara ett lämpligare alternativ.

Flera remissinstanser, t.ex. *Skolinspektionen*, *SPSM*, *BO* och *Riksförbundet Attention*, framhåller att en tillfällig placering i en särskild undervisningsgrupp kan innebära vissa risker för elever som redan är placerade i den särskilda undervisningsgruppen på grund av sina stödbehov enligt 3 kap. skollagen. *SPSM* anser i likhet med bl.a. *Skolinspektionen* och *BO* att tillfälliga placeringar av elever i en sådan grupp med stöd av 5 kap. skollagen kan påverka möjligheten för övriga elever negativt, t.ex. när det gäller att få sina behov av stöd i gruppen tillgodosedda. *SPSM* föreslår att det bör framgå av bestämmelsen att tillfälliga omplaceringar i en särskild undervisningsgrupp endast ska kunna ske om det inte är lämpligt att placera eleven i en annan klass eller på en annan plats på skolan. Myndigheten anser att den föreslagna utformningen av bestämmelsen medför en risk att eleven tillfälligt placeras i en särskild undervisningsgrupp utan att andra möjligheter har övervägts. *SPSM* anser vidare att det är viktigt att elever inte placeras i en sådan grupp när det saknas skäl att anta att eleven är i behov av särskilt stöd, för att det huvudsakliga syftet bakom särskilda undervisningsgrupper inte ska urvattnas. *Nacka kommun* framför liknande

synpunkter och anser att begreppet särskild undervisningsgrupp är problematiskt och att syftet med en tillfällig placering behöver tydliggöras.

När en elev ska omplaceras kan, som SPSM anför, en placering i en annan klass vara ett alternativ. Som regeringen anført ovan kan det också vara så att enskild undervisning bedöms vara det bästa alternativet. Det kan dock också vara så att en placering i en befintlig särskild undervisningsgrupp är ett alternativ med beaktande av bl.a. vilket specialpedagogiskt stöd och annat stöd som erbjuds där. Regeringen anser att det måste vara upp till rektorn att göra en bedömning var eleven ska placeras utifrån en bedömning av såväl den enskilde elevens behov som utifrån andra elevers behov. När det gäller en placering i en särskild undervisningsgrupp ska beaktas att de elever som går där redan har bedömts ha behov av särskilt stöd och att det därför är viktigt att deras förutsättningar för lärande inte försämras. När rektorn överväger att omplacera en elev till en särskild undervisningsgrupp är det därför av stor vikt att beakta hur en tillfällig placering av den berörda eleven i den särskilda undervisningsgruppen bedöms påverka de andra eleverna i den gruppen. Regeringen anser vidare att en bedömning av hur övriga elever påverkas vid en tillfällig placering i en annan undervisningsgrupp alltid bör göras, dvs. inte bara vid placering i en särskild undervisningsgrupp. En tillfällig placering av en elev i en annan elevgrupp kan bedömas påverka de övriga eleverna olika beroende på t.ex. befintliga elevers behov och förutsättningar samt lärar- och stödresurser kopplat till gruppen. Regeringen föreslår därför att det i skollagen ska anges att rektorn inför ett beslut att tillfälligt omplacera en elev till en annan undervisningsgrupp ska bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen.

Eftersom förslaget innebär att elever tillfälligt ska kunna placeras i en sådan befintlig särskild undervisningsgrupp som avses i 3 kap. skollagen, bör detta begrepp användas. Det är viktigt att rektorn inför den tillfälliga placeringen tydliggör för elev och vårdnadshavare utifrån vilken grund som placeringen sker.

Sammantaget föreslår således regeringen att det i bestämmelserna i 5 kap. skollagen om tillfällig omplacering inom skolenheten (12 §) och om tillfällig omplacering utom skolenheten (13 §) ska framgå att ett sådant beslut får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § och att de förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning inte behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut. Innan rektorn fattar ett beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska dock rektorn bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen.

Det ska vara lättare att tillfälligt placera en elev i upp till fyra veckor

Som tidigare nämnts får en tillfällig omplacering inom skolenheten eller en tillfällig placering vid en annan skolenhet för närvarande endast gälla en längre tid än två veckor om det finns synnerliga skäl. Åtgärden får dock inte gälla för en längre tid än fyra veckor (5 kap. 12 och 13 §§ skollagen). Kravet på synnerliga skäl innebär att tillfälliga placeringar på fyra veckor endast kan bli aktuellt i rena undantagsfall. Det innebär att huvudregeln är en omfattning på upp till två veckor.

Regeringen bedömer i likhet med departementspromemorian att tillfälliga placeringar kan vara en organisatoriskt svår åtgärd att genomföra. Förutom utmaningen att hitta en lämplig plats ingår även andra praktiska uppgifter för att säkerställa att åtgärden blir väl genomförd. Läraren som vanligtvis undervisar eleven kan behöva göra en överlämning till mottagande lärare vid den tillfälliga placeringens början. Vid placeringens avslut behöver lärarna göra en överlämning igen. Under tiden som placeringen pågår behöver skolan planera för ett mottagande av eleven till sin ordinarie eller en ny undervisningsgrupp för att se till att den situation som föranledde åtgärden inte upprepas. Det kan handla om att rektor, lärare, elevhälsa, vårdnadshavare, och i förekommande fall socialtjänst, ska ha tid att organisera hållbara upplägg för eleven och för de elever som påverkas av situationen. Det kan även behöva göras en utredning om ett eventuellt behov av särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § skollagen. Om det inte är uppenbart obehövt ska samråd vid en sådan utredning ske med elevhälsan, vilket innebär att flera aktörer ska involveras i arbetet.

Ett sätt att underlätta användningen av åtgärden tillfälliga placeringar kan vara att, som föreslås i promemorian, ta bort kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att en tillfällig omplacering ska få gälla under längre tid än två veckor. På så sätt skapas mer tid för att genomföra de utredningar och andra åtgärder som behöver ske under den tillfälliga placeringen. *Läraryförbundet* vänder sig mot denna del av förslaget och anser att kravet på synnerliga skäl för tillfälliga omplaceringar som varar längre än två veckor bör behållas för att undvika att tillfälliga placeringar blir längre än nödvändigt. Regeringen anser däremot i likhet med t.ex. *SPSM, SKR, Anebys, Göteborgs, Katrineholms* och *Södertäljes kommuner* samt *Internationella Engelska Skolan* att det finns skäl för att ta bort kravet på synnerliga skäl för placeringar längre än två veckor. Göteborgs kommun bedömer t.ex. att en tidsbegränsning på fyra veckor är rimlig då två veckor ofta är en för kort tid för att arbetssättet ska gynna den elev som åtgärden avser, för att överlämningar ska kunna ske och för att kunna utvärdera vilka insatser som gett önskat resultat. Med hänsyn till att en utredning om särskilt stöd inte bara ska göras i de fall det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller utan även om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation kan det vidare ofta behövas tid att göra en sådan utredning. Det kan också, som *SPSM* framhåller, vara en komplicerad och svårutredd situation som har legat till grund för omplaceringen.

Mot bakgrund av ovan beskrivna utmaningar föreslår regeringen att kravet på synnerliga skäl för tillfälliga omplaceringar inom skolenheten och tillfälliga placeringar utanför skolenheten som varar längre än två veckor tas bort. På så sätt kan tillfälliga placeringar på mellan två och fyra veckor bli en reell möjlighet i de fall där rektorn ser ett behov av en något längre tillfällig placering.

Regeringen har även övervägt om även den bortre tidsgränsen på fyra veckor för tillfälliga placeringar bör förlängas. Beslut om tillfälliga placeringar utgör dock en för eleven förhållandevis ingripande åtgärd. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det mot bakgrund av beslutets ingripande karaktär bör övervägas om beslutet ska gå att överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd eller till förvaltningsdomstol. Regeringen anser dock inte att de justeringar som görs i bestämmelserna utgör tillräckligt skäl att

utöka möjligheterna att överklaga beslut om tillfälliga placeringar. Det är dock viktigt att en sådan tillfällig åtgärd inte kan pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Mot denna bakgrund bedöms dagens bortre tidsgräns på fyra veckor som väl avvägd. Regeringen anser därmed att bestämmelsen om att tillfälliga placeringar kan vara som längst fyra veckor bör kvarstå.

Det ska vara möjligt att tillfälligt placera en elev på en annan plats inom huvudmannens organisation

Som tidigare framgått är tillfällig placering till annan skolenhet (5 kap. 13 § skollagen) en disciplinär åtgärd som kan vara svår att använda, t.ex. för huvudmän som endast har en skolenhet. Även *Idéburna skolors riksförbund* påpekar i sitt remissvar att de flesta idéburna aktörer endast har en skolenhet och att det kan vara svårt för sådana huvudmän att omplacera en elev som t.ex. grovt utsatt en annan elev för våld, hot eller grov kränkning, utan en samverkan mellan skolan och kommunen. Regeringen konstaterar att bestämmelsen i sig inte utesluter möjligheten att tillfälligt placera en elev på en skolenhet som tillhör en annan huvudman. Regeringen har dock förståelse för att det praktiskt kan vara mycket svårt att genomföra en sådan placering och att åtgärden därmed inte alltid ses som en reell möjlighet. En tillfällig placering kan vidare vara praktiskt svår att genomföra även i de fall huvudmannen har flera skolenheter.

I promemorian beskrivs att det förekommer fall där rektorn, för att säkerställa andra elevers trygghet, har ansett det nödvändigt att tillfälligt flytta en elev från skolenheten utan att det har funnits någon mottagande skolenhet. Vid en sådan situation valde en rektor att tillfälligt omplacera eleven i en av huvudmannens lokaler där eleven fick enskild undervisning. Eftersom nuvarande reglering inte medger att det är möjligt att få undervisning på en annan plats, ledde det i ovanstående exempel till att huvudmannen fick kritik från Skolinspektionen (Skolinspektionens beslut dnr 3.8-SI 2019:150 och 2019:1303).

Regeringen bedömer i likhet med promemorian att det kan uppstå särskilt allvarliga situationer där en rektor behöver kunna agera snabbt för att hitta en lösning som säkerställer andra elevers trygghet. I sådana allvarliga situationer är det inte säkert att det är lämpligt eller möjligt att tillfälligt placera eleven vid en annan skolenhet. Ett sätt att underlätta möjligheten att praktiskt kunna använda åtgärden tillfällig placering, både för små huvudmän och vid särskilt allvarliga situationer kan vara att göra det möjligt för rektorn att besluta att tillfälligt placera en elev på en annan plats inom huvudmannens organisation. Regeringen anser, i likhet med t.ex. *SKR, Katrineholms och Södertäljes kommuner, Internationella Engelska Skolan* samt *Idéburna skolors riksförbund*, att en sådan möjlighet bör införas. *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* bedömer att förslaget innebär att mer ingripande disciplinära åtgärder, såsom avstängning, lättare kan undvikas. Kommunen bedömer att det är positivt för den enskilde eleven och anser vidare att enskild undervisning på annan plats inom huvudmannens organisation innebär att trygghet och studiero kan upprätthållas för övriga elever, samtidigt som den enskilde eleven fortsatt får undervisning och kan erhålla extra anpassning eller särskilt stöd. Regeringen delar denna uppfattning.

Södertälje kommun påtalar att det är viktigt att det ställs krav på lokalen där eleven placeras. Regeringen vill inledningsvis understryka att de lokaler som används för att tillfälligt placera eleven måste fungera för ändamålet. Elever i skolan omfattas, med vissa undantag som inte är av betydelse här, av bestämmelserna i arbetsmiljölagen från och med förskoleklass (1 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160). Det är arbetsgivaren, det vill säga huvudmannen, som har ansvaret för arbetsmiljön i skolan. Detta förhållande ändras inte om en elev omplaceras till andra lokaler. Att undervisning ges på annan plats inom huvudmannens organisation innebär att det ska ske i en lokal som huvudmannen förfogar över. Därmed omfattas inte privata lokaler som t.ex. det egna hemmet. Regeringen konstaterar vidare att ingen huvudmannaorganisation har invänt att det bör vara huvudmannen som ska fatta beslutet om tillfällig omplacering till en annan plats inom huvudmannens organisation trots att ett sådant beslut innebär att eleven kommer att ges undervisning, som rektorn ansvarar för, i en annan lokal än den skolenhet som rektorn ansvarar för. Regeringen utgår från att samråd kommer att ske mellan rektorn och huvudmannen om vilka lokaler som kan vara är lämpliga för ändamålet.

Södertälje kommun anser vidare att utdrag ur belastningsregistret med hänsyn till elevens trygghet och säkerhet bör begäras för den personal som eventuellt kommer att röra sig runt eleven. Regeringen konstaterar att det i 2 kap. 31–33 §§ skollagen finns en reglering av när någon kan omdedas att visa upp registerutdrag ur belastningsregistret inom skollagsreglerade verksamheter. Det gäller bl.a. den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen. Registerutdrag ska också visas upp även av den som erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet, den som under utbildning till en lärar- eller förskolläraexamen enligt högskolelagen (1992:1434) eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet, eller den som genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet som avses i första stycket. Regeringen bedömer inte att denna reglering behöver kompletteras.

Södertälje kommun betonar även vikten av att den tillfälligt placerade eleven får en kvalitativ undervisning som utgår från elevens behov. Detta gäller särskilt när undervisningen sker i lokaler som inte är avsedda för undervisning. Regeringen instämmer i att det är viktigt att eleven får undervisning av hög kvalitet. Eleven ska ges undervisning kontinuerligt och den undervisning som ges ska i stor utsträckning motsvara den undervisning som eleven annars skulle få, t.ex. avseende vilka kurs- eller ämnesplaner som undervisningen utgår ifrån.

När det gäller de ändringar i lagtexten som förslaget föranleder konstaterar regeringen inledningsvis att enligt nuvarande lydelse i 5 kap. 13 § får rektorn, om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra, besluta att

en elev tillfälligt ska följa undervisningen vid en annan skolenhet. För att anpassa bestämmelsen till den här föreslagna ytterligare möjligheten för rektorn att besluta att tillfälligt omplacera en elev till en annan plats inom huvudmannens organisation, föreslår regeringen att det ska anges i lagtexten att eleven ska ”ges undervisning” i stället för att eleven ska ”följa undervisningen”. Om en elev blir tillfälligt placerad på en annan plats inom huvudmannens organisation finns det i de flesta fall ingen pågående undervisning som eleven kan följa utan eleven ska i så fall kunna ges enskild undervisning. Med ”annan plats inom huvudmannens organisation” avses en lokal som huvudmannen förfogar över men som inte tillhör en skolenhet, t.ex. en kontorslokal som tillhör huvudmannen. Regeringen anser även att benämningen på den disciplinära åtgärden behöver anpassas till den nya ordningen. Åtgärden bör kallas tillfällig placering utanför den egna skolenheten. Detta lämnar utrymme för att eleven kan placeras vid en annan skolenhet eller ges undervisning i en lokal inom huvudmannens organisation som inte tillhör en skolenhet. Syftet med dessa ändringar är att de sammantaget ska bidra till att det i högre utsträckning blir praktiskt möjligt för huvudmän att använda denna åtgärd.

Göteborgs kommun anser att det är viktigt att det i de nya skrivningarna i lagtexten tydliggörs att rektor fortsatt ansvarar för eleven under tillfällig placering utanför den egna skolenheten. Regeringen konstaterar att det inte finns några sådana formuleringar i 5 kap. 13 § i dag. Att rektorn behåller sitt ansvar för eleven anser regeringen följer av att det är en tillfällig åtgärd. Endast om det är fråga om en permanent överflyttning av en elev till en annan skolenhet med stöd av 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket skollagen övergår ansvaret för eleven till den rektor som ansvarar för den skolenhet där eleven har fått sin nya permanenta placering.

En elev ska få omplaceras direkt om det är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero

Som framgår ovan får rektorn enligt gällande lydelse av 5 kap. 12 § besluta att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet om åtgärderna som gjorts efter en sådan utredning som avses i 9 § inte varit tillräckliga eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero. Enligt förarbetena innebär detta att en tillfällig omplacering inom skolenheten kan tas till först efter att en utredning enligt 9 § vidtagits och åtgärderna som föreslagits där inte varit verkningsfulla eller som en akut åtgärd efter en allvarigare händelse som kräver en omedelbar omplacering (prop. 2009/10:165 s. 684).

Om en tillfällig omplacering inom skolenheten inte är tillräckligt ingripande, eller på grund av andra omständigheter inte är möjlig att genomföra, får rektorn enligt 5 kap. 13 § besluta att en elev tillfälligt ska följa undervisningen vid en annan skolenhet. Enligt förarbetena innebär denna bestämmelser att rektorn kan besluta om en omplacering till en annan skolenhet under samma förutsättningar som i 12 §, om åtgärderna som föreslagits där inte bedöms vara verkningsfulla eller inte möjliga, t.ex.

för att skolan är så liten att det inte finns någon annan klass eller undervisningsgrupp att omplacera eleven till (prop. 2009/10:165 s. 685).

På en skola kan det uppstå allvarliga situationer då det är nödvändigt att snabbt kunna flytta en elev från skolenheten i syfte att säkerställa andra elevers trygghet och studiero. Under framtagandet av promemorian har det i genomförda dialoger lyfts fram att det finns en osäkerhet kring hur skolor överlag ska hantera akuta och farliga situationer i förhållande till skyldigheten att först pröva mindre ingripande åtgärder. Som framgår av förarbetena till 13 § måste inte åtgärder enligt 12 § ha prövats innan åtgärder enligt 13 § används om åtgärder enligt 12 § inte bedöms verkningsfulla eller möjliga. När det gäller förutsättningar för att tillfälligt omplacera en elev är det enligt regeringens mening viktigt att det inte råder tveksamheter om vilka befogenheter som rektorn har när en allvarlig och farlig situation uppstår. Regeringen anser således i likhet med promemorian att lagtexten i 13 § bör förtydligas. I promemorian föreslås att det ska förtydligas att rektorn har befogenhet att tillfälligt placera en elev vid annan skolenhet, eller på annan plats inom huvudmannens organisation, som en förstahandsåtgärd ”om det bedöms nödvändigt med hänsyn till andra elevers eller skolpersonals säkerhet”. Regeringen noterar att denna formulering avviker från den vidare formuleringen ”om det är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero” som används både i 5 kap. 12 § och 5 kap. 14 §. Enligt 12 § kan en tillfällig omplacering inom skolenheten göras bl.a. om det är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero. Sistnämnda rekvisit måste också vara uppfyllt för att avstängning ska kunna komma i fråga i grundskolan, specialskolan och sameskolan enligt 5 kap. 14 §. Formuleringen förekommer dock inte i 5 kap. 13 §. Då den i promemorian föreslagna formuleringen är snävare än formuleringen ”om det är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero” anser regeringen att i stället sistnämnda formulering bör föras in i 5 kap. 13 §. Regeringen föreslår således att 5 kap. 13 § ska få lydelsen ”Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra, får rektorn besluta att en elev tillfälligt ska ges undervisning vid en annan skolenhet eller på en annan plats inom huvudmannens organisation.” Med formuleringen ”Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande” avses både situationen att sådana åtgärder inte har prövats därför att de inte bedöms vara tillräckligt verkningsfulla och situationen att sådana åtgärder har prövats och inte befunnits vara tillräckligt verkningsfulla.

Brottsförebyggande rådet tar inte ställning till själva förslaget men anser att samverkan med socialtjänsten alltid bör ske när det gäller de mer ingripande sanktionerna med omplacering av elever. Regeringen kan konstatera att det enligt nuvarande reglering inte finns något krav på samråd med eller information till socialnämnden vid beslut om tillfällig omplacering inom eller utom skolenheten. Med beaktande av åtgärdens tillfälliga karaktär och att eleven även under placeringen ges fortsatt undervisning anser regeringen att det inte är nödvändigt att införa någon bestämmelse om samråd med socialnämnden. När det gäller frågan om information bör lämnas till socialnämnden anser regeringen att rektorn får avgöra detta utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En omstän-

dighet som regelmässigt bör medföra att information lämnas till socialnämnden är att en elev har omplacerats av säkerhetsskäl.

Föräldraalliansen Sverige är överlag kritiska mot förslagen om omplacering och avstängning av elever och framför bl.a. att det måste vara en målsättning att ett beslut om omplacering, med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero, bara i undantagsfall ska kunna bli aktuellt och endast när övriga tillgängliga medel att komma till rätta med situationen har prövats och bedömts vara otillräckliga. Regeringen, som anser att det är mycket viktigt med förebyggande åtgärder (se avsnitt 6), systematiskt kvalitetsarbete (se avsnitt 7) och att personalen i skolan tillämpar proportionalitetsprincipen (se 5 kap. 6 § fjärde stycket skollagen), kan konstatera att säkerheten, trots detta, i vissa fall är hotad i skolan. Det kan t.ex. vara fråga om hot om våld från elever mot andra elever eller personal eller att elever redan har utövat våld och uttalar hot om mer våld. I dessa situationer behöver rektorn ha befogenhet att vidta de åtgärder som krävs för att hantera situationen. Även om mindre ingripande åtgärder i de flesta fall först ska prövas behöver rektorn i allvarigare fall ändå kunna besluta direkt om mer ingripande åtgärder, som t.ex. en tillfällig placering utanför den egna skolenheten eller på annan plats inom huvudmannens organisation.

Gränsen mellan en omplacering och en avstängning med kompensationsundervisning

En angränsande fråga som bör tas upp i detta sammanhang är att det i alla situationer inte är helt tydligt var gränsen går mellan en omplacering enligt 5 kap. 13 § skollagen och en avstängning med kompensationsundervisning enligt 5 kap. 14 § samma lag. Ett exempel på svårigheten att dra en tydlig gräns mellan dessa disciplinära åtgärder visas i en dom från Kammarrätten i Jönköping (mål nr 728–19). I detta fall menade vårdnadshavarna att rektorns beslut om omplacering i stället var att anse som en avstängning med kompensationsundervisning. Utifrån att eleven fick undervisning av skolans personal ansåg dock Kammarrätten att det rörde sig om en tillfällig omplacering och att elevens rätt till utbildning hade tillgodosetts. Denna gränsdragning får betydelse bl.a. genom att det endast är ett beslut om avstängning som är överklagbart enligt skollagen. Till saken hör även att det finns en skrivning i förarbetena att en elev kan erbjudas kompensation för den utbildning som han eller hon går miste om vid en avstängning genom utbildning i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning (prop. 2009/10:165 s. 686). Genom de utökade möjligheter till tillfälliga placeringar som nu föreslås kan denna gränsdragning därmed komma att kompliceras ytterligare.

I sammanhanget vill regeringen framhålla att det ska anses vara en tillfällig placering utanför den egna skolenheten enligt 5 kap. 13 § skollagen så länge som tillsynsansvaret kvarstår inom huvudmannens organisation och tillgången till undervisning inte bryts. En förutsättning för att en tillfällig placering enligt paragrafen ska anses föreligga är därmed att eleven kontinuerligt ges undervisning och fysiskt befinner sig i en miljö där skolans personal tar ansvar för tillsynen av eleven. Som framgår ovan ska undervisningen i stor utsträckning motsvara den undervisning som eleven

annars skulle få, t.ex. avseende vilka kurs- eller ämnesplaner som undervisningen utgår ifrån.

En avstängning inom vissa obligatoriska skolformer enligt 5 kap. 14 § skollagen innebär, i motsats till ovanstående, att det sker ett avbrott i elevens undervisning, att undervisningen inte ges på ett sätt som möjliggör att huvudmannen kan uppfylla sitt tillsynsansvar, eller att undervisningen inte kan anses motsvara den undervisning som eleven annars skulle ges. En situation där eleven ska vara hemma kan därmed inte ses som en placering enligt 5 kap. 13 § skollagen, även om t.ex. distansundervisning ges eller att en lärare vid några tillfällen kommer hem till eleven. Detta bör snarare betraktas som en sådan kompensation för utebliven undervisning som ska ges vid en avstängning inom de obligatoriska skolformerna.

Regeringen vill i sammanhanget också synliggöra att en elev i de frivilliga skolformerna som blir avstängd enligt 5 kap. 17 § skollagen, till skillnad från elever i de obligatoriska skolformerna, inte har rätt till kompensation för utebliven undervisning. Det finns dock inget som hindrar att en elev som stängs av i de frivilliga skolformerna erbjuds viss undervisning på det sätt som huvudmannen finner lämpligt.

12.5 Beslut om avstängning ska underlättas och förutsättningarna förtydligas

12.5.1 Det ska vara tydligt att en elev kan stängas av omedelbart när säkerheten bedöms hotad

Regeringens förslag: Det ska förtydligas i skollagen att en elev i grundskolan, specialskolan och sameskolan kan stängas av från utbildningen, utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats, om andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad.

Rektorn ska i dessa skolformer därutöver få besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

– en placering utanför den egna skolenheten inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjlig att genomföra eller det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och

– det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Eleven ska i dessa skolformer också erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.

Det ska förtydligas i skollagen att en elev i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning kan stängas av från utbildningen, utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats, om andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad. En elev i dessa skolformen ska därutöver, liksom hittills, kunna stängas av helt eller delvis om eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse. En sådan elev ska också fortfarande kunna stängas av om eleven stör eller

hindrar utbildningens bedrivande, eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling eller elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero, men det ska i dessa fall vara en förutsättning för avstängning att syftet med andra åtgärder inte har uppnåtts. Därutöver ska en elev kunna stängas av, utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats, om det kan antas av eleven har begått en brottslig handling inom skolans område.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag. I departementspromemorian föreslogs inte att i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan ska ett av kraven för att stänga av en elev helt eller delvis vara att en placering utanför den egna skolenheten inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjlig att genomföra. I stället föreslogs att det liksom hittills ska krävas att syftet med åtgärder enligt 7 § (utvisning från undervisningslokalen), 8 § (kvarsittning) och 11 § (skriftlig varning) inte uppnåtts. I promemorian föreslås inte heller att en elev i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning ska kunna stängas av, utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats, om det kan antas av eleven har begått en brottslig handling inom skolans område. I promemorian används begreppet skolpersonal i stället för personal.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolinspektion, Statens skolverk, Barnombudsmannen (BO), Högskolan i Gävle, Anebys, Bodens och Moras kommuner, Academedia AB, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Göteborgsregionen, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund.*

SKR framhåller att förslaget framstår som välbalanserat och att det är angeläget att komma till rätta med de hastigt påkomna och oreglerade avstängningar vilka varken gagnar verksamheten eller den enskilda eleven. Även *Nacka kommun* ser det som positivt att rektorn ges bättre förutsättningar att skyndsamt besluta om avstängning i allvarliga situationer samt att bestämmelserna för de obligatoriska och frivilliga skolformerna blir mer samstämmiga. *Göteborgs kommun* anser att det är positivt att bestämmelsen förtydligas med att den kompensatoriska undervisningen blir en skyldighet för skolan, men att det inte behöver vara fastställt i beslutet om avstängning.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) tillstyrker förslaget och delar bedömningen av att det finns behov av att kunna stänga av en elev utan att andra åtgärder först har prövats i de fall som andra elevers eller skolpersonals säkerhet är hotad, men efterlyser ytterligare överväganden gällande vilka konsekvenser förslaget kan få för enskilda elever. Myndigheten betonar att beteenden hos elever med funktionsnedsättningar kan misstolkas och missförstås, och att detta kan leda till att bedömning om avstängning görs felaktigt. Enligt SPSM är det därför viktigt att tillämpningen av bestämmelserna följs upp och utvärderas, något som även framförs av *Sveriges Skolledarförbund*. SPSM vill även betona att utgångspunkten alltid ska vara att personalen arbetar förebyggande och främjande för att se till att dessa situationer inte uppstår överhuvudtaget.

Även *Lärarförbundet* tillstyrker förslaget, men betonar att avstängning är ingripande för eleven och kan vara en indikation på behov av insatser från flera håll, vilket förutsätter ökad samverkan mellan skola och andra aktörer exempelvis socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Sveriges Skolledarförbund, som också tillstyrker förslaget, känner en viss oro för att det kan komma att innebära en ökad press på rektorer att besluta om fler och längre avstängningar utifrån önskningsomständigheter som kanske snarare handlar om att bli av med en ordningsstörande elev, än att lösa undervisningssituationen för denne. *Gävle kommun* anser att det redan, för grundskolans del, är tydligt att en elev kan stängas av omedelbart när säkerheten bedöms hotad, men är positiv till förslaget för gymnasieskolans del.

Riksdagens ombudsmän (JO) och *Enköpings kommun* bedömer att det behöver finnas stöd för skolpersonalen i hur bestämmelserna ska tillämpas på ett korrekt sätt.

Funktionsrätt Sverige och *Föräldraalliansen Sverige* avstyrker förslaget. Funktionsrätt Sverige framhåller bl.a. att tillitsfulla relationer, trygghet och studiero byggs med närvarande vuxna som har kunskap och får förutsättningar att skapa en inkluderande skola som fungerar för alla. De anser att det är att börja i fel ände att försöka åstadkomma trygghet och studiero genom förbud och disciplinära åtgärder och att detta riskerar att få motsatta effekt. Organisationen framhåller att disciplinära åtgärder som riktar sig mot enskilda elever bör kompletteras med åtgärder med syfte att komma åt brister på system- och verksamhetsnivå samt att kortsiktiga disciplinära åtgärder bör åtföljas av långsiktiga åtgärder med fokus på övriga behov av stöd som eleven kan ha.

Skälen för regeringens förslag

Det finns en osäkerhet om när en elev omedelbart kan stängas av

Som tidigare framgått följer av skollagen att avstängning i grundskolan, specialskolan och sameskolan ska tillämpas först sedan mindre ingripande åtgärder prövats och bedömts otillräckliga, om det inte finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende (5 kap. 14 §). Vidare anges generellt för de disciplinära åtgärderna att de får vidtas endast om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter (5 kap. 6 § fjärde stycket skollagen). Att detta gäller för samtliga disciplinära åtgärder förtydligas genom förslaget i avsnitt 11.4. Att mindre ingripande åtgärder som huvudregel ska prövas först följer av proportionalitetsprincipen. Avstängning från undervisningen är den yttersta disciplinära åtgärden och har en direkt påverkan på elevens lagstadgade rätt till utbildning. Regeringen konstaterar att principen om att mindre ingripande åtgärder måste prövas och bedömts otillräckliga därmed gör sig särskilt starkt gällande när det handlar om beslut om avstängningar.

Det bör även noteras att en avstängning kan vara en behövlig åtgärd för att åstadkomma en fungerande skolsituation för den berörda eleven. En avstängning från de obligatoriska skolformerna ska endast avse den tid som behövs för en skyndsamt utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas. En sådan avstängning får inte pågå längre än en vecka och får inte göras vid fler tillfällen än två gånger på ett kalenderhalvår (5 kap. 15 § skollagen). Eleven ska också erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen (5 kap. 14 §

första stycket 3 skollagen). Vidare framhålls i skollagens förarbeten att avsikten med de disciplinära åtgärderna inte är att de ska utgöra bestraffning, utan att de ska leda till ett ändrat beteende hos den elev som är föremål för åtgärderna och därmed skapa en bättre skolsituation såväl för den aktuella eleven som för övriga som verkar i skolan (prop. 2009/10:165 s. 326). En avstängning kan hindra en svår situation från att eskalera till ett ännu större säkerhetshot. Avstängningen ska kunna användas för att ge skolan ”andrum” och möjlighet att t.ex. få klarhet i vad som ligger bakom en allvarlig incident, få nya stödåtgärder för den berörda eleven på plats och vidta andra åtgärder som minimerar risken för att det beteende som föranlett avstängningen ska upprepas eller fortsätta. Det som skolan avser att göra under avstängningstiden bör således tillmätas betydelse vid bedömningen av om en avstängning kan anses proportionerlig.

Den fullständiga bestämmelsen i 5 kap. 14 § innebär att i grundskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om 1. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero, 2. syftet med åtgärder enligt 7 § (utvisning ur undervisningslokalen), 8 § (kvarsittning) och 11 § (skriftlig varning) inte har uppnåtts eller det finns andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och 3. eleven erbjuds kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut och ett beslut om avstängning gäller omedelbart om inte annat beslutas (5 kap. 14 §).

I de dialoger som genomfördes vid framtagandet av promemorian har det framkommit att det finns en osäkerhet om vid vilka tillfällen och situationer som en elev kan stängas av utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats. I förarbetena anges att för det första gäller att åtgärden måste vara nödvändig med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Det är alltså övriga elevers behov i detta avseende som kan motivera en avstängning. Ordet nödvändig indikerar också att avstängning är en yttersta åtgärd som bara får användas när andra åtgärder än avstängning är otillräckliga för att säkerställa trygghet och studiero. För det andra ska utvisning ur klassrummet (7 §), kvarsittning (8 §) och skriftlig varning (11 §) inte ha haft någon effekt på elevens uppförande. Det finns dock inget krav på att eleven tillfälligt ska ha placerats i en annan undervisningsgrupp eller vid en annan skolenhet (12 och 13 §§) utan att det haft effekt, för att rektorn ska kunna besluta om avstängning. Den åtgärden ska snarare ses som ett alternativ till avstängning, även om det givetvis inte finns något som hindrar att rektorn fattar beslut om avstängning först efter att eleven tillfälligt omplacerats. Om det finns särskilda skäl för avstängning med hänsyn till elevens beteende, finns dock inte något krav att åtgärder enligt 7, 8 och 11 §§ måste ha vidtagits. Sådana särskilda skäl kan finnas om eleven har begått ett allvarligt brott som riktat sig mot en annan elev eller en lärare (prop. 2009/10:165 s. 686).

Regeringen kan således konstateras att det finns två olika rekvisit i 5 kap. 14 § första stycket andra punkten, dels ett som innebär att åtgärden avstängning ska användas som en sista åtgärd (att syftet med åtgärder enligt 7, 8 och 11 §§ inte uppnåtts) och ett rekvisit som innebär att åtgärden avstängning kan användas som en första åtgärd (eller det finns andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende). Detta är inte särskilt tydligt när man läser paragrafen.

I dialogerna har det anförts att det råder osäkerhet om vad som avses med att det finns andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende. Regeringen bedömer i likhet med promemorian att den osäkerhet som har kommit till uttryck i dialogerna riskerar att skapa otrygghet för både elever och personal på skolan, t.ex. när det uppstår akuta situationer som behöver hanteras skyndsamt. Det kan exempelvis vara situationer där en elev betar sig våldsamt eller hotfullt mot andra elever eller personal. Osäkerheten om när avstängningar får beslutas bidrar sannolikt till att det ibland förekommer en sorts informell avstängning där rektorn efter en allvarlig incident ber en elev att inte komma till skolan på en eller ett par dagar, alternativt ber vårdnadshavare att hålla eleven hemma. Detta kan från skolans sida ses som en pragmatisk lösning när det behövs några dagar för att reda ut en akut situation och det inte finns tillräckligt underlag om elevens beteende för att kunna fatta ett beslut om avstängning som bedöms klara en prövning i domstol. Sådana informella avstängningar får dock anses problematiska med hänsyn till den avstängda elevens rättssäkerhet, skolplikt och rätt till utbildning. Det är därför angeläget att informella avstängningar i högre grad görs formella.

Samtidigt noterar regeringen att mot bakgrund av förslaget i avsnitt 12.5 om att rektorn enligt 5 kap. 13 § som ett alternativ till omplacering till en annan skolenhet ska få besluta om att en elev tillfälligt ska kunna placeras på en annan plats inom huvudmannens organisation, vilket underlättar för bl.a. mindre huvudmän, kan tyckas rimma mindre väl med proportionalitetsprincipen i 5 kap. 6 § fjärde stycket att - när det inte föreligger särskilda skäl med hänsyn till hänsyn till elevens beteende - tillfällig omplacering inte behöver ha testats innan avstängning sker utan att det ska räcka att utvisning ur klassrummet (7 §), kvarsittning (8 §) och skriftlig varning (11 §) inte ha haft någon effekt på elevens uppförande. Som nämnts i avsnitt 12.4 är skillnaden mellan en omplacering och en avstängning att det i sista fallet blir ett avbrott i elevens utbildning. Som *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* har lyft fram innebär vidare det nya alternativet att rektorn ska få besluta om att en elev tillfälligt ska kunna placeras på en annan plats inom huvudmannens organisation att mer ingripande disciplinära åtgärder, såsom avstängning, lättare kan undvikas.

Det behöver förtydligas att rektorn i vissa obligatoriska skolformer omedelbart kan besluta om avstängning om säkerheten bedöms hotad

Som framgår ovan är det redan i dag möjligt att i vissa obligatoriska skolformer (grundskolan, grundsärskolan och sameskolan) frångå huvudregeln om att mindre ingripande åtgärder ska prövas innan avstängning beslutas, om det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende (5 kap. 14 § skollagen). Det råder dock en viss osäkerhet om hur detta undantag ska tolkas. Enligt regeringens mening är detta inte en tillfredsställande ordning.

Som tidigare framgått ska huvudmän och skolor arbeta förbyggande för att skapa en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero, något som ytterligare förstärks genom förslag i denna lagrådsremiss. *SPSM, Diskrimineringsombudsmannen* och *Sveriges Skolledarförbund* understryker att det förebyggande arbetet måste prioriteras och *SPSM* framhåller t.ex. att detta arbete är viktigt för att situationer där säkerheten är hotad över-

huvudtaget inte ska uppstå. Regeringen instämmer i betydelsen av att såväl huvudmän som skolor bedriver ett förebyggande och främjande arbete för att säkerställa att det råder trygghet och studiero. Det kan dock uppstå situationer när det krävs mer akuta åtgärder. Vid särskilt allvarliga situationer behöver lagen vara så tydlig att det inte ska råda någon tveksamhet om rektorns mandat att agera. Sådana särskilt allvarliga situationer är när andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad, t.ex. vid risk för våldshandlingar. Hotet kan riktas mot enskilda personer eller mot grupper av personer, exempelvis vid hot mot en skola. Sådana hot behöver kunna tas på allvar. Det ska inte krävas att eleven först begår ett allvarligt brott innan eleven kan bli avstängd.

Ett sätt att åstadkomma ett sådant förtydligande är, vilket föreslås i promemorian, att ändra lagtexten och tydligare lyfta fram när ett beslut om avstängning kan fattas som en första åtgärd i mycket allvarliga situationer med förestående våld eller hot. Särskilt i de situationer som är akuta och direkt farliga, i den meningen att andra personers säkerhet bedöms vara hotad, är det enligt regeringen angeläget att det är mycket tydligt att det är möjligt att stänga av en elev omedelbart. Flera remissinstanser, t.ex. *SPSM, Skolinspektionen, Skolverket, Högskolan i Gävle, Göteborgs kommun* och *Internationella Engelska Skolan* är även positiva till att utvidga lagtexten i enlighet med förslaget i promemorian.

SPSM instämmer i att det finns behov av att kunna stänga av en elev utan att andra åtgärder först har prövats i de fall som andra elevers eller skolpersonals säkerhet är hotad. Myndigheten ser dock en risk med att beteenden hos elever med funktionsnedsättningar kan misstolkas och missförstås så att bedömning om avstängning görs på felaktig grund. SPSM anser därför att det är viktigt att tillämpningen av bestämmelserna följs upp och utvärderas. Myndigheten föreslår att det skulle kunna ske genom ett uppdrag till Skolinspektionen. Som tidigare framgått bedömer regeringen att det i Skolverkets uppdrag att ta fram ett stöd för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i svåra situationer även bör ingå att följa utvecklingen inom området, bl.a. vad gäller förekomsten av fysiska ingripanden och disciplinära åtgärder i övrigt, se avsnitt 11.4.

Gävle och Göteborgs kommuner anser att det, för grundskolans del, redan finns utrymme att stänga av en elev omedelbart när säkerheten bedöms hotad. Regeringen anser emellertid, mot bakgrund av att det råder en viss osäkerhet om hur undantaget ”om det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende” ska tolkas, att dagens reglering inte kan anses tillräckligt tydlig. Ett förtydligande av nuvarande bestämmelse är inte avsedd att inskränka bestämmelsen i nu berörd del utan syftar till att rektorns mandat ska tydliggöras och stärkas. Regeringen anser således inte att det finns skäl att låta formuleringen ”om det finns särskilda skäl med hänsyn till en elevs beteende” helt utgå. En sådan grund behövs eftersom det behöver finnas utrymme för rektor att också i andra allvarliga situationer stänga av en elev utan att andra åtgärder vidtagits. Det kan röra sig om brottslighet t.ex. försäljning av droger, eller andra beteenden som skadar eleven själv eller andra. När det gäller exemplet med drogförsäljning kan ett sådant olagligt agerande visserligen leda till allvarlig skada, men andra elevers eller personals säkerhet behöver inte vara omedelbart hotad. Beteendet är dock så allvarligt att eleven bör kunna stängas av

direkt. Regeringen anser därför att det finns skäl att dela upp bestämmelsen om avstängning i 5 kap. 14 § första stycket i två stycken, ett första stycke som avser situationer när ett beslut om avstängning kan fattas som en första åtgärd i mycket allvarliga situationer med förestående våld eller hot, och ett andra stycke, där det i likhet med i dag finns möjlighet att antingen stänga av en elev direkt ”om det finns särskilda skäl med hänsyn till en elevs beteende” eller tillämpa en proportionalitetsprincip och använda åtgärden avstängning som en sista åtgärd när andra åtgärder såsom utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning och skriftlig varning inte har haft någon effekt på elevens uppförande. I förhållande till promemorian förslag anser dock regeringen att även tillfälliga omplaceringar inom eller utom den egna skolenheten bör ha testats eller övervägts innan en avstängning vidtas.

Enköpings kommun anser att det finns behov av utbildning för tillämpningen av bestämmelserna om avstängning, placering av elev utanför skolenhet och i särskild undervisningsgrupp. Regeringen delar uppfattningen att skolans personal kan behöva stöd i hur bestämmelserna ska tillämpas. I avsnitt 11 framgår att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram ett stöd för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i svåra situationer. Ett sådant material kan även inkludera rektorns beslut om tillfälliga placeringar och avstängningar.

Föräldraalliansen Sverige avstyrker förslaget och anser bl.a. att befintliga bestämmelser är tillräckliga inom området. Regeringen delar inte bedömningen och vill framhålla att de olika förslagen i denna lagrådsremiss sammantaget syftar till att stärka skolors arbete med att skapa trygghet och studiero i alla led. Det gäller det främjande och förebyggande arbetet (avsnitt 6), det systematiska kvalitetsarbetet (avsnitt 7), en bättre klagomålshantering hos huvudmannen (avsnitt 8), ett bättre arbete med ordningsregler med uppföljning under medverkan av eleverna (avsnitt 9), förebyggande omhändertagande av mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning (avsnitt 10) och tydligare bestämmelser om personalens befogenheter i syfte att alla vuxna i skolan ska reagera när elever utsätts för t.ex. kränkningar (avsnitt 11). Trots alla dessa åtgärder kan det inträffa mer akuta åtgärder när det t.ex. är nödvändigt att kunna stänga av en elev i händelse av exempelvis hot eller våld. I samtliga delar av kedjan behöver det finnas tillräckligt kraftfulla och tydliga bestämmelser vilket förslagen syftar till att säkerställa.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den befintliga möjligheten i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan att besluta om avstängning utan att mindre ingripande åtgärder har prövats, om det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, kompletteras med en bestämmelse om att rektor får besluta att stänga av en elev helt eller delvis om andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad. Genom detta klargörande anser regeringen att rektor ges bättre förutsättningar att skyndsamt besluta om avstängning i allvarliga situationer. Regeringen föreslår också att rektor i dessa skolor även ska få besluta att stänga av en elev helt eller delvis om en tillfällig omplacering till en annan skolenhet eller till en annan plats inom huvudmannens organisation inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjlig att genomföra, eller det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Kompensation för undervisning som elev gått miste om ska vara en skyldighet, men inte en förutsättning för beslut om avstängning

Som tidigare beskrivits ska en elev som stängs av i grundskolan, same-skolan eller specialskolan erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen (5 kap. 14 § första stycket 3 skollagen). Genom den nuvarande utformningen av bestämmelsen är detta en förutsättning för att rektorn ska kunna fatta beslut om avstängning.

Eftersom beslut om avstängning behöver kunna fattas skyndsamt för att t.ex. hantera en akut och potentiellt farlig situation är det dock inte lämpligt att som ett rekvisit för beslutet uppställa krav på sådan kompensation. Rektorn kan behöva fatta beslut om avstängning utan att ha en färdig plan för hur eleven ska erbjudas kompensation för den undervisning som eleven går miste om. Däremot bör det vid ett beslut om avstängning i de obligatoriska skolformerna inträda en skyldighet att erbjuda kompensation för förlorad undervisning. Regeringen anser att lagtexten ska ändras i enlighet med detta.

En elev ska kunna stängas av direkt i de frivilliga skolformerna om andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad

När det gäller de frivilliga skolformerna finns det, till skillnad från de obligatoriska skolformerna, inte någon lagstadgad skyldighet att pröva mindre ingripande åtgärder innan avstängning kan beslutas. Däremot finns ett förarbetsuttalande med samma innebörd.

Som tidigare har framgått kan en elev i de frivilliga skolformerna enligt 5 kap. 17 § skollagen stängas av om 1. eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper, 2. eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande, 3. eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling, eller 4. elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero. I förarbetena anges att det ligger i sakens natur att i de fall som avses i punkterna 2–4 ska uppförandet ha varit påtagligt störande för övriga elever. Dessutom krävs att tillsägelser och varningar inte har resulterat i ett förbättrat beteende. Avstängning ska tillgripas först när andra möjligheter att komma till rätta med elevens beteende är uttömda (prop. 2009/10:165 s. 688). Den omständigheten att skollagens förarbeten innehåller en skrivning som begränsar den möjlighet att tillgripa avstängning som första åtgärd som framgår av lagtexten, kan anses ha bidragit till att skolor och domstolar ibland har gjort olika tolkningar av möjligheten att besluta om avstängningar som första åtgärd (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms domar i mål nr 3516–16 och 3241–16).

Avstängning i de frivilliga skolformerna bör generellt tillämpas restriktivt och som huvudregel bör de längre avstängningar som det finns möjlighet till i de frivilliga skolformerna (se vidare avsnitt 12.5.2) användas först när mindre ingripande åtgärder har prövats och bedömts otillräckliga. På motsvarande sätt som för de obligatoriska skolformerna är det dock angeläget att kortare avstängningar ska kunna användas i allvarliga situationer utan att mindre ingripande åtgärder först prövas. Regeringen bedömer, i likhet med t.ex. *Gävle kommun*, att det är angeläget att

bestämmelserna om avstängning även för de frivilliga skolformerna är tydliga. Det gäller inte minst möjligheten att omedelbart stänga av en elev om andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad, men det bör även generellt vara tydligt i vilka fall som andra mindre ingripande åtgärder måste ha prövats före ett beslut om avstängning. Regeringen anser således att det finns starka skäl att, som föreslås i promemorian, på motsvarande sätt som när det gäller grundskolan, grundsärskolan och sameskolan, dela upp paragrafens första stycke i två stycken och i första stycket införa en bestämmelse som lyder ”I gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning får huvudmannen eller rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad.”

I promemorian föreslås också att det i ett andra stycke anges att huvudmannen eller rektorn även får besluta att en elev ska stängas av helt eller delvis om 1. eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper, 2. eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande, 3. eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling, eller 4. elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero, samt att det i ett nytt fjärde stycke anges att en förutsättning för avstängning enligt andra stycket 2–4 är att syftet med andra åtgärder inte har uppnåtts. *Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden)* är positiva till förslaget men anser att avstängning ska vara möjlig i de frivilliga skolformerna vid synnerliga skäl, t.ex. då en elev utsatt en annan elev eller personal för grövre brott, såsom misshandel och sexualbrott. Vidare framhåller kommunen att gränsen för när en situation ska ses som säkerhetsrisk inte är klar. Kommunen anser att det bör finnas en möjlighet till omedelbar avstängning av en elev vars beteende är allvarligt utan att utgöra en säkerhetsrisk om tillfällig omplacering inom eller utanför den egna skolenheten enligt 5 kap 12 och 13 §§ skollagen inte är möjlig. Kommunen tar som exempel upp att en elev säljer droger på skolområdet, vilket enligt bedömningen i promemorian avseende ovan nämnda obligatoriska skolformer kan leda till omedelbar avstängning eftersom det då finns särskilda skäl med hänsyn till elevens eget beteende. Kommunen påpekar att någon motsvarande möjlighet inte finns för de frivilliga skolformerna.

Regeringen delar kommunens uppfattning och anser att den uppräkningsgrunder för avstängning som finns i 5 kap. 17 § bör kompletteras med en motsvarighet till rekvisitet ”om det annars finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende” i 5 kap. 14 §. Då uppräkningsgrunder är mycket mer detaljerad i 5 kap. 17 § anser dock regeringen att en grund som tar sikte brottslighet behöver formuleras mer preciserat. Regeringen föreslår därför att det i den uppräkningsgrunder som finns i 5 kap. 17 § bör infogas en ny fjärde punkt ”eleven kan antas ha begått brott på skolområdet”. I det nya fjärde stycket bör det anges att en förutsättning för avstängning enligt andra stycket 2, 3 och 5 är att syftet med andra åtgärder inte har uppnåtts. På så vis blir det tydligt att en elev kan stängas av omedelbart om eleven kan antas ha begått brott på skolområdet. Ett beslut om avstängning får endast fattas om åtgärden står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter (5 kap. 6 §). Det innebär att om brottet är av mindre allvarlig natur och inte har inverkat

negativt på andra elevers trygghet eller studiero saknas skäl att stänga av eleven. Huvudmannen eller rektor får, utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, avgöra om en elev ska stängas av eller inte. Om en elev ska stängas av eller inte får avgöras av huvudmannen eller rektorn efter en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Även utredningen inför ett beslut om avstängning bör kunna genomföras skyndsamt när säkerheten bedöms hotad

En annan anledning till tvekan inför ett beslut om avstängning i en brådskande situation kan vara en osäkerhet om hur omfattande den utredning som ligger till grund för beslutet måste vara. Genom den föreslagna formuleringen att det ska röra sig om en situation där andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad, betonas att beslutet i första hand ska fattas utifrån vad som kan anses befogat för att säkerställa säkerheten i skolan, snarare än att avstängningen ska vara en sorts konsekvens eller bestraffning för den enskilda elev som bedöms vara anledningen till säkerhetshotet. Med hänsyn till den berörda elevens rättssäkerhet och behov av utbildning är det en fördel om det inför avstängningsbeslut finns ett ordentligt underlag om elevens beteende och situation samt övriga omständigheter av betydelse för frågans bedömning (jfr RÅ 2007:56). Eleven och elevens vårdnadshavare ska också få en chans att yttra sig innan beslut om avstängning fattas (5 kap. 16 och 21 §§ skollagen). Detta får även anses följa av barnkonventionens artikel 12. Ett avstängningsbeslut i en situation där det bedöms finnas en säkerhetsrisk måste samtidigt kunna ske skyndsamt. I en situation där behovet av avstängning gäller en säkerhetsrisk som uppstått plötsligt, t.ex. genom att det finns misstanke om att eleven gjort sig skyldig till våldsbrott mot andra på skolan, finns som regel inte tid att invänta en mer grundlig utredning. Regeringen bedömer därför att omfattningen av den utredning som genomförs inför ett beslut om avstängning måste anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet. I situationer som kräver ett skyndsamt agerande bör utredningen kunna vara av enkel beskaffenhet, t.ex. ett snabbt insamlande av observationer av en händelse som ägt rum i skolan, och kontakt med eleven och dennes vårdnadshavare.

12.5.2 Det ska bli enklare att besluta om avstängning i upp till två veckor i de frivilliga skolformerna

Regeringens förslag: I de frivilliga skolformerna ska rektorn kunna fatta beslut om att stänga av en elev under som längst två veckor under ett kalenderhalvår utan att beslutet behöver prövas av huvudmannen. Rektorn ska även kunna stänga av en elev från viss utbildning med praktiska inslag i de frivilliga skolformerna under som längst två veckor utan att beslutet behöver prövas av huvudmannen. Rektorn ska kunna fatta sådana beslut på samma grunder som huvudmannen och ska få besluta att besluten ska gälla omedelbart. De nya beslutsbefogenheterna ska inte kunna delegeras till någon annan. Rektorn ska informera huvudmannen när rektorn har fattat ett beslut om avstängning.

Huvudmannen ska bara vara skyldig att samråda med socialnämnden inför ett beslut om avstängning av en elev i de frivilliga skolformerna

om avstängningen omfattar mer än två veckor under ett kalenderhalvår och eleven är under 18 år. Socialnämnden ska informeras om ett beslut om en kortare avstängning i skolformerna om eleven är under 18 år.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolinspektion, Statens skolverk, Barnombudsmannen (BO), Anebys, Bodens och Moras kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Göteborgsregionen, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet* och *Lärarnas Riksförbund*.

SKR och Lärarförbundet framför bl.a. att det är bra att harmonisera reglerna för de olika skolformerna och att det är lämpligt att under dessa specifika omständigheter öka rektorns beslutsmandat och därmed flytta besluten närmare verksamheten/eleverna. Även *Bromölla kommun* anser att det är rimligt att det blir mer lika bestämmelser oaktat om det är en obligatorisk eller frivillig skolform.

Academedi AB anser att de utökade befogenheterna ger rektorn möjlighet att agera skyndsamt och bolaget bedömer att det blir en trygghet för elever, personal och vårdnadshavare att veta att rektorn är den auktoritet som leder skolans arbete och kan fatta nödvändiga beslut. *Academedi AB* vill även understryka betydelsen av att arbeta förebyggande för att undvika att behöva stänga av elever.

Alingsås kommun (kultur- och utbildningsnämnden) bedömer att avstängningsprocessen förenklas och blir tydligare för eleven samt att avstängning kommer att kunna användas som disciplinär åtgärd i högre utsträckning jämfört med i dag eftersom rektor i och med förslaget inte behöver begära ett extrainsatt nämndmöte för att kunna genomföra denna.

Även Skolverket ser positivt på att harmoniseringen mellan bestämmelserna för de obligatoriska och frivilliga skolformerna ökar samt att den administrativa bördan minskar. Myndigheten vill dock framhålla att det är viktigt att de verktyg som huvudmän och rektorer ges, inte blir oproportionerliga och i alltför stor utsträckning åsidosätter elevers rättigheter.

När det gäller den del av förslaget som rör huvudmannens skyldighet att samråda med eller informera socialtjänsten framför flera remissinstanser, t.ex. *Alingsås (kultur- och utbildningsnämnden)* och *Gävle kommuner* samt *Högskolan i Gävle*, att förändringen är bra. Andra remissinstanser påpekar att samverkan mellan skola och socialtjänst är viktig. *Lärarförbundet* och *SKR* påpekar att avstängning är ett stort ingrepp för eleven och att det kan vara en indikation på behov av insatser från flera håll, vilket förbunden bedömer förutsätter ökad samverkan mellan skola och andra aktörer exempelvis socialtjänst och hälso- och sjukvård. *Socialstyrelsen* framhåller att samverkan mellan skola och socialtjänst enligt nu gällande regler är en viktig del av arbetet med att förebygga otrygghet i skolan, t.ex. genom att elever och vårdnadshavare har tillgång till relevant stöd från olika verksamheter.

Kammarrätten i Göteborg konstaterar att socialnämnden enligt de föreslagna bestämmelserna i 5 kap. 21 § skollagen ska informeras om ett beslut om avstängning vid kortare avstängningar medan samråd med socialnämnden ska genomföras vid längre avstängningar när eleven är

under 18 år. Kamrarrätten konstaterar dessutom att socialnämnden enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, kan ansöka om att unga personer som fyllt 18 år men inte 20 år ska beredas vård med stöd av lagen och anser att det bör övervägas om åldersangivelsen i de föreslagna bestämmelserna ska anpassas till denna reglering.

Helsingborgs kommun, Funktionsrätt Sverige och Föräldraalliansen Sverige avstyrker förslaget. Helsingborgs kommun anser bl.a. att det är en ingripande åtgärd att stänga av en elev och att det ur elevens synpunkt kan ses som en rättssäkerhetsfråga att beslut om avstängning prövas av huvudmannen. Kommunen befarar att förslaget kan leda till att synen på kortare avstängningar gradvis ändras så att avstängning inte längre ses som en lika ingripande åtgärd. Funktionsrätt Sverige menar att det vore bättre att fokusera på att bygga tillitsfulla relationer med närvarande vuxna än att försöka åstadkomma trygghet och studiero genom förbud och disciplinära åtgärder. Föräldraalliansen Sverige menar att nuvarande lagstiftning är tillräckligt tydlig i dessa frågor.

Skälen för regeringens förslag

Rektorn ska kunna stänga av en elev i upp till två veckor utan att huvudmannen behöver pröva beslutet

Som nämns ovan får rektorn för de frivilliga skolformerna under vissa förutsättningar fatta beslut om omedelbar avstängning av en elev från utbildningen. Rektorns beslut får inte avse längre tid än en vecka och gäller fram till dess att huvudmannen har prövat beslutet. Om huvudmannens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till andra personers säkerhet, får beslutet förlängas med ytterligare en vecka (5 kap. 17 och 18 §§ skollagen). Motsvarande gäller även för viss utbildning med praktiska inslag (5 kap. 19 och 20 §§ skollagen).

För grundskolan, grundsärskolan och sameskolan finns ingen bestämmelse om att huvudmannen ska pröva rektorns beslut om avstängning. För de skolformerna gäller att rektorn får besluta om avstängning i upp till en vecka och inte vid fler tillfällen än två gånger per kalenderhalvår (5 kap. 14 och 15 §§ skollagen). Däremot ska rektorn informera huvudmannen när han eller hon har fattat ett beslut om avstängning (5 kap. 16 § skollagen).

I de frivilliga skolformerna får en huvudman besluta att en elev ska stängas av från utbildningen upp till återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår (5 kap. 18 § skollagen). När det gäller viss utbildning med praktiska inslag kan huvudmannens beslut under vissa omständigheter även avse viss tid eller gälla utan tidsbegränsning (5 kap. 20 § skollagen). Regeringen kan konstatera att en sådan längre avstängning innebär en mycket omfattande begränsning av elevens utbildning. Det är därför rimligt att beslutet fattas av huvudmannen och att dessa avstängningar förbehålls till mycket allvarliga situationer.

På motsvarande sätt som i de obligatoriska skolformerna bedömer regeringen dock att även rektorn i de frivilliga skolformerna i vissa fall skyndsamt kan behöva fatta ett beslut om en kortare avstängning. Det kan handla om att skapa ett utrymme för skolan att hantera en akut situation och klarlägga vad som har hänt. I dessa fall hinner huvudmannen knappt pröva beslutet innan avstängningen är över. Gällande bestämmelser om att huvudmannen ska pröva rektorns beslut om avstängning innebär därmed

att både huvudmannen och skolan behöver lägga tid och kraft på att administrera en överprövning av ett beslut som redan är överspelat. Det är tid som med fördel i stället skulle kunna läggas på utredningen av vilka framtida åtgärder som är bäst för eleven. Det bedöms vidare som rimligt att även en rektor inom de frivilliga skolformerna, på samma sätt som en rektor inom de obligatoriska skolformerna, ska ha befogenheter när det gäller kortare avstängningar.

Ett sätt att minska den administrativa bördan för såväl huvudmannen som rektorn och frigöra tid för utredning av framtida åtgärder kan vara att rektorn i de frivilliga skolformerna ges rätt att, oavsett orsak, besluta om avstängning för en elev från utbildningen i upp till två veckor under ett kalenderhalvår, utan att saken prövas av huvudmannen.

Academedi AB har inget att invända mot förslaget, men befarar att det kan förekomma att rektorer utsätts för påtryckningar från såväl personal som vårdnadshavare att stänga av en viss elev även om lagens krav för avstängning inte är uppfyllda. Bolaget framhåller att det för att undvika sådana situationer kan vara en trygghet för alla inblandade att frågan ytterst avgörs av huvudmannen. *Academedi AB* framhåller i likhet med bl.a. *Funktionsrätt Sverige* även det stora ansvaret att arbeta förebyggande före avstängning. *Helsingborgs kommun* anser att det ur elevens synpunkt kan ses som en rättssäkerhetsfråga att beslut om avstängning prövas av huvudmannen och att huvudmannen på så vis blir en garant för att avstängning inte sker lättvindigt. Kommunen bedömer att förslaget kan leda till att synen på kortare avstängningar gradvis ändras så att avstängning inte längre ses som en lika ingripande åtgärd. Regeringen vill understryka att avstängning ska ses som en ingripande åtgärd som ska användas restriktivt. Regeringen anser att en eventuell risk för påtryckningar mot rektorn kan motverkas genom preventivt arbete, t.ex. genom information och dialog, och genom stöd från huvudmannen. Regeringen har förtroende för att rektorer i de frivilliga skolformerna, på samma sätt som i de obligatoriska skolformerna, har förmåga att hantera denna befogenhet på ett ansvarsfullt sätt.

I syfte att minska den administrativa bördan för både huvudman och rektor, frigöra tid för en utredning om lämpliga framtida åtgärder för eleven samt för att öka harmoniseringen mellan bestämmelserna för de obligatoriska skolformerna och de frivilliga skolformerna föreslår regeringen att rektorn i de senare skolformerna ges rätt att besluta om avstängning av en elev från utbildningen i upp till två veckor under ett kalenderhalvår, utan att saken prövas av huvudmannen. Förslaget ska även gälla beslut där mildare åtgärder inte behöver ha prövats före ett beslut om avstängning, dvs. om eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper eller kan antas ha begått brott inom skolans område (se avsnitt 5.12.1). Dessa ändringar innebär att det särskilda kriterium för rektorns beslut om avstängning, dvs. att avstängningen ska vara nödvändig med hänsyn till elevernas trygghet och studiero, tas bort. Ändringen innebär därmed att rektorn ska kunna besluta om avstängning på samma grunder som huvudmannen och även kunna besluta att avstängningen ska gälla omedelbart. De nya beslutsbefogenheterna ska inte kunna delegeras till någon annan. Precis som för de obligatoriska skolformerna bör dock rektorn, oavsett grund för avstängning, informera huvudmannen om att en

elev har blivit avstängd från utbildningen. På så sätt ökar harmoniseringen mellan bestämmelserna för de obligatoriska och de frivilliga skolformerna.

Rektorn ska även, på samma grunder som huvudmannen, kunna besluta om avstängning från viss utbildning med praktiska inslag, dvs. praktik eller delar av utbildningen är arbetsplatsförlagd, i upp till två veckor utan att saken prövas av huvudmannen. Det gäller om det är uppenbart olämpligt att eleven deltar i den praktiska tjänstgöringen. Enligt nuvarande bestämmelse kan rektorn endast besluta om omedelbar avstängning om det kan antas att förutsättningarna för att huvudmannen ska kunna stänga av en elev från sådan utbildning är uppfyllda och det är nödvändigt på grund av brådskande omständigheter (5 kap. 19 § skollagen). Någon begränsning av den totala avstängningstiden som en rektor kan besluta om under ett kalenderhalvår bör inte uppställas. Detta med anledning av den särskilda risk som kan finnas vid sådana praktiska delar av utbildningen. Även i detta fall bör rektorn få besluta att avstängningen ska gälla omedelbart. De nya beslutsbefogenheterna ska inte kunna delegeras till någon annan och rektorn ska informera huvudmannen om att en elev har blivit avstängd från utbildningen.

Huvudmannen ska bara behöva samråda med socialnämnden om avstängningstiden överstiger två veckor

Som framgår ovan är huvudmannen skyldig att samråda med socialnämnden innan huvudmannen fattar beslut om avstängning i de frivilliga skolformerna, och från viss utbildning med praktiska inslag i dessa skolformer, om eleven är under 18 år (5 kap. 21 § skollagen). För de obligatoriska skolformerna finns inte motsvarande skyldighet. Däremot finns inom dessa skolformer en skyldighet att informera socialnämnden om rektorn fattar ett beslut om avstängning och eleven är under 18 år (5 kap. 16 § skollagen). Socialnämnden ska även informeras om ett sådant rektorsbeslut i de frivilliga skolformerna som ska prövas av huvudmannen (5 kap. 21 § skollagen).

Regeringen konstaterar att ett beslut om avstängning kan få stora konsekvenser för en elev. Det innebär en inskränkning av elevens rätt till utbildning och kan påverka elevens rätt till studiebidrag. Givet de möjligheter som finns enligt skollagen till mer omfattande avstängningar i de frivilliga skolformerna är det rimligt att huvudmannen i vissa fall ska genomföra samråd med socialnämnden innan ett beslut fattas. Ett sådant samråd kan tillföra värdefull information inför beslutet och säkerställer att socialnämnden hålls informerad. Det bör dock göras skillnad på om det är en avstängning under lång eller kort tid. Vid en kortare avstängning finns inte lika starka skäl till samråd med socialnämnden som vid en längre avstängning, eftersom beslutet är av mindre ingripande karaktär. Det bedöms vidare saknas skäl till att det finns krav på samråd med socialnämnden vid kortare avstängningar i de frivilliga skolformerna, men inte för de obligatoriska.

Ett sätt att minska en administrativ belastning, frigöra tid för utredning om lämpliga framtida åtgärder för eleven och att harmonisera reglerna för de olika skolformerna, kan vara att, som föreslås i promemorian, begränsa skyldigheten att samråda med socialnämnden innan beslut om avstängning i de frivilliga skolformerna och från viss utbildning med praktiska inslag

så att ett krav på samråd endast gäller avstängningar som innebär att den sammanlagda avstängningstiden per kalenderhalvår överskrider två veckor.

Flera remissinstanser, t ex. *Alingsås (kultur- och utbildningsnämnden)* och *Gävle kommuner*, framhåller att arbetet kan bli mer effektivt om kravet på samråd med socialnämnden minskar. Andra remissinstanser som t.ex. *Brå, Socialstyrelsen* och *SKR* menar att samråden med socialnämnden fyller en viktig funktion. SKR och *Lärarförbundet* påpekar att avstängning är ett stort ingrepp för eleven och kan vara en indikation på behov av insatser från flera håll, vilket förutsätter ökad samverkan mellan skola och andra aktörer exempelvis socialtjänst och hälso- och sjukvård. Regeringen instämmer i att samverkan mellan t.ex. skola och socialtjänst i många fall är viktigt, men bedömer att ett informationskrav vid kortare avstängningar är tillräckligt inom de frivilliga skolformerna, på motsvarande sätt som inom de obligatoriska skolformerna. Detta utesluter dock inte att huvudmannen och socialtjänsten utifrån lämnad information inleder en samverkan.

Kammarrätten i Göteborg anser att det bör övervägas om åldersangivelsen i de föreslagna bestämmelserna ska anpassas till regleringen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52). Enligt denna reglering kan socialnämnden ansöka om att unga personer som fyllt 18 år men inte 20 år ska beredas vård med stöd av lagen. Regeringen kan konstatera att dagens reglering om samråd med socialnämnden inträder om en elev är under 18 år. Regeringen anser att det kan finnas visst fog för en ändring i linje med Kammarrättens synpunkt, men konstaterar samtidigt att det inte finns något beredningsunderlag för en sådan utvidgning av regleringen.

I promemorians anges att det, i de fall krav på samråd med socialnämnden finns, räcker att samrådet genomförs vid exempelvis ett möte eller telefonsamtal med en socialsekreterare. *Förvaltningsrätten i Stockholm* framför att det i begreppet samråd ligger att någon form av bedömning ska inhämtas från den samrådande myndigheten och att eventuella synpunkter från nämnden skriftligt måste dokumenteras innan beslut fattas. Förvaltningsrätten anser därför att om syftet med förslaget endast är att nämnden ska informeras om att ett beslut kommer fattas, bör begreppet samråd inte användas i lagtexten. Regeringen konstaterar att syftet med förslaget inte är att nämnden, i de fall där den sammanlagda avstängningstiden per kalenderhalvår överskrider två veckor, endast ska informeras utan att ett samråd ska ske. I den utsträckning nämnden inte lämnar sina synpunkter skriftligen är det viktigt att huvudmannen ser till att nämndens synpunkter dokumenteras genom tjänsteanteckningar.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att skyldigheten att samråda med socialnämnden innan beslut om avstängning i de frivilliga skolformerna och från viss utbildning med praktiska inslag ska begränsas. Ett krav på samråd bör endast gälla avstängningar som innebär att den sammanlagda avstängningstiden per kalenderhalvår överskrider två veckor. För att säkerställa att socialnämnden alltid är informerad om avstängningar som gäller en elev som är under 18 år föreslår regeringen att det ska införas en bestämmelse om att socialnämnden ska informeras om beslutet, i de fall som en kortare avstängning beslutas.

12.6 Det ska vara tydligt vilka bestämmelser som finns om placering av elever vid skolenheter

Regeringens förslag: För att tydliggöra att skollagens bestämmelser om placering av elever vid skolenheter finns på olika ställen i lagen ska hänvisningar till lagens bestämmelser i 10 och 11 kap. om placering vid en skolenhet utan tidsbegränsning i grundskolan och grundsärskolan införas i anslutning till lagens bestämmelser om tillfällig omplacering och tillfällig placering utanför den egna skolenheten i 5 kap. skollagen.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det är förhållandevis få remissinstanser som yttrat sig om förslaget men de som kommenterat det tillstyrker eller har inga synpunkter. Till dem som tillstyrker förslaget hör bl.a. *Statens skolinspektion, Statens skolverk, Hässleholms, Katrineholms och Malmö kommuner, Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, Sveriges kommuner och Regioner (SKR)* och *Idéburna skolors riksförbund*.

SKR bedömer att de föreslagna förändringarna bidrar till att förtydliga lagstiftningen på området. Skolverket tillstyrker förslaget men vill framhålla att det finns skäl för en viss försiktighet när det gäller införande av upplysningsparagrafer i skollagen. Myndigheten anser att skollagen redan nu är en omfattande lag och många bestämmelser måste läsas i ljuset av andra. Enligt myndigheten kan detta förvisso motivera att upplysningsparagrafer läggs in i flera delar av skollagen, men myndigheten bedömer även att det finns en risk att sådana paragrafer tynger skollagen alltför mycket.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 12.4 finns det möjlighet att fatta beslut om placering av en elev vid annan skolenhet än den elevens vårdnadshavare önskar, om det bedöms nödvändigt med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero i grundskolan och grundsärskolan (10 kap. 30 § respektive 11 kap. 29 § skollagen). I dessa fall är det, till skillnad från bestämmelserna om tillfälliga omplaceringar i 5 kap. skollagen, fråga om att permanent flytta en elev till en annan skolenhet. Bestämmelsen gäller endast kommunala grundskolor och grundsärskolor och någon motsvarande bestämmelse för enskilda eller statliga huvudmän finns inte.

Av förarbeten framgår att bestämmelsen är avsedd att tillämpas med stor försiktighet. Avgörande för en sådan bedömning bör vara att det inte finns något annat sätt att tillförsäkra övriga elever en tillräckligt bra skolmiljö och att möjligheten att nå resultatet genom andra mindre ingripande insatser har prövats och bedömts som otillräckliga (prop. 2009/10:165 s. 379). Det kan därmed antas att när ett beslut om att permanent flytta en elev till en annan skola fattas så har eleven redan varit tillfälligt placerad vid en annan skolenhet och/eller varit avstängd från skolan.

Utredningen om en mer likvärdig skola gör i sitt betänkande En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) bedömningen att möjligheten att permanent flytta en elev från sin skolenhet fortsatt bör finnas för kommunala huvudmän och inte bör ändras till sitt innehåll. Det beskrivs även att utredningen har övervägt att även enskilda huvudmän ska kunna permanent flytta en elev på denna

grund, då till en annan av huvudmannens skolenheter, men det lämnades inte något förslag i denna del. Utredningen framför även att bestämmelserna författningsmässigt bör skiljas från bestämmelserna om skolplacering och urval.

I promemorian har det övervägts att flytta de bestämmelser som handlar om att frångå elevens vårdnadshavares önskemål om val av skolenhet utifrån andra elevers trygghet och studiero så att samtliga bestämmelser om placering av en elev på denna grund finns samlade. Detta för att det ska bli mer översiktligt vilka åtgärder kopplat till placering av elever, tillfälliga så väl som utan tidsgräns, som finns tillgängliga. De aktuella bestämmelserna i 10 och 11 kap. skollagen innehåller bestämmelser om på vilka grunder en sådan placering ska ske, men de innehåller även andra grunder för att eleven inte ska placeras där vårdnadshavaren önskar utöver vad som rör trygghet och studiero. Det finns även en tydlig skiljelinje mellan de disciplinära åtgärderna som regleras i 5 kap. skollagen och bestämmelserna om placering vid en skolenhet i 10 och 11 kap. eftersom det, till skillnad från ett beslut om omplacering enligt 5 kap. skollagen, finns en möjlighet att överklaga beslut om placering där kommunen frångår elevens vårdnadshavares önskemål i fall det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero till Skolväsendets överklagandenämnd (10 kap. 30 § andra stycket, 11 kap. 29 § andra stycket, 28 kap. 12 § första stycket 6 skollagen). Därutöver gäller bestämmelserna i 10 och 11 kap. skollagen endast kommunala skolor och de obligatoriska skolformerna. Mot denna bakgrund görs i promemorian bedömningen att de aktuella bestämmelserna om placering vid en skolenhet bör kvarstå i sin nuvarande placering. Regeringen delar denna uppfattning.

Regeringen instämmer vidare i *Skolverkets* uppfattning att skollagen är en omfattande lag och att många bestämmelser måste läsas in i ljuset av andra. Regeringen anser dock att det bör vara tydligt för alla aktörer i skolan vilka verktyg som finns för att säkerställa trygghet och studiero. För att det inte ska råda oklarheter om att det finns ytterligare åtgärder än de som finns beskrivna i 5 kap. skollagen föreslår regeringen därför att det i kapitlet, efter bestämmelserna om tillfälliga placeringar och avstängning, införs hänvisningar till 10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen.

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagändringar ska träda i kraft den 1 juli 2022. I promemorian föreslås inga övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av remissinstanserna har inte kommenterat förslaget. Till de som tillstyrker hör t.ex. *Statens skolinspek-*

tion, Aneby kommun, Friskolornas riksförbund och Sveriges Skolledarförbund.

Statens skolverk och Norrköpings kommun avstyrker förslaget. Skolverket anser, i likhet med Norrköpings kommun, att det behövs ytterligare framförhållning för att det förändrade regelverket ska kunna implementeras på ett bra sätt, detta eftersom förslagen i vissa delar är ingripande. Skolverket framhåller att behovet av förlängd tid inte minst gäller det stöd som enligt förslagen ska tas fram samt även möjligheterna för regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om systematiskt kvalitetsarbete och om förebyggande arbete för trygghet och studiero. Huvudmän och rektorer behöver också tid för att implementera de föreslagna ändringarna. Norrköpings kommun anser att det nuvarande förslaget för ikraftträdande kommer medföra stora utmaningar för tillämpningen på huvudmannanivå och enhetsnivå och föreslår att tiden för ikraftträdande förlängs till 1 juli 2023.

Kammarrätten i Göteborg påpekar att det saknas övergångsbestämmelser i förslaget och att det även saknas överväganden avseende behovet av sådana. Kammarrätten anser att det t.ex. kan behövas en övergångsreglering när det gäller förslaget att Skolinspektionen ska vara motpart när dess beslut överklagas.

Skälen för regeringens förslag: De ändringar som föreslås syftar till att ge bättre förutsättningar för skolors arbete med trygghet och studiero. Som tidigare framgått anser regeringen att bestämmelserna är viktiga för att huvudmän och skolor ska kunna arbetat långsiktigt och systematiskt för ökad trygghet i utbildningen och studiero i undervisningen. Avsikten är därför att dessa ändringar ska genomföras så snabbt som möjligt. Regeringen har förståelse för Skolverkets och Norrköpings kommuns synpunkter om att det är viktigt med en viss framförhållning i syfte att det förändrade regelverket ska kunna implementeras på ett bra sätt. Regeringen bedömer dock att en implementering av förslagen underlättas av att förslagen i stor utsträckning utgörs av förtydliganden och vissa skärpningar av befintliga bestämmelser. När det gäller de föreslagna bemyndiganden att meddela ytterligare föreskrifter anser regeringen att sådana föreskrifter inte behöver träda i kraft samtidigt som lagändringarna ska börja tillämpas, utan kan meddelas vid senare tillfälle. Regeringen anser vidare att rektorer och annan personal i skolan inte kan vänta på att få tydliga mandat för att kunna agera i situationer där trygghet eller studiero hotas, men att det samtidigt är önskvärt att Skolverkets stödmaterial kan tas fram inför ikraftträdandet. Regeringen anser även att det är lämpligt med ett ikraftträdande inför starten av ett nytt läsår, men att detta kan förläggas närmre höstterminens start än vad som föreslås i promemorian. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 1 augusti 2022.

När det gäller behovet av övergångsbestämmelser delar regeringen Kammarrätten i Göteborgs bedömning att sådana behövs i förhållande till regeringen om att Skolinspektionen alltid ska vara motpart i de förvaltningsrättsliga domstolarna när myndighetens beslut överklagas enligt 28 kap. 2 § skollagen. Skolinspektionen bör inte, i större utsträckning än i dag, inträda som motpart i sådana fall där Skolinspektionen har meddelat sitt beslut före ikraftträdandet av den nu föreslagna bestämmelsen. Regeringen föreslår därför att det ska införas en övergångsbestämmelse som

innebär att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 augusti 2022. Regeringen ser inte något behov av ytterligare övergångsbestämmelser.

14 Konsekvenser

14.1 Vilka berörs av förslagen?

Offentliga och enskilda huvudmän samt barn, elever och personal inom samtliga skolformer i skolväsendet – dvs. förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning (komvux) – och även fritidshemmet, berörs på olika sätt av de förslag som lämnas i denna lagrådsremiss.

Samtliga dessa verksamheter berörs av avsnitt 7 och 8 om högre krav på det systematiska kvalitetsarbetet och en effektivare tillsyn samt en förbättrad klagomålshantering hos huvudmännen. Alla verksamheter utom förskolan berörs av avsnitt 6, 11 och 12, som avser förstärkt förebyggande arbete avseende trygghet och studiero, förtydligande av personalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero, förtydliganden rörande tillfälliga omplaceringar och avstängningar samt att omplaceringar ska underlättas. Slutligen berörs alla verksamheter, utom förskola och komvux, av avsnitten 9 och 10 som avser förslag om en tydligare reglering om uppföljning av ordningsreglerna under medverkan av eleverna och en reglering av användningen av mobiltelefoner i skolan.

Därutöver berörs Statens skolverk som ska meddela kompletterande föreskrifter, Statens skolinspektion som utövar tillsyn och domstolarna, i den utsträckning Skolinspektionens beslut överklagas.

Lsåret 2020/21 fanns drygt 1 700 000 barn och elever i kommunala förskolor och skolor, drygt 400 000 barn och elever i fristående förskolor och skolor, 974 elever i en skola med staten som huvudman samt knappt 460 000 elever inom komvux, dvs. totalt drygt 2 500 000 barn och elever.

Samma läsår bedrev samtliga kommuner 6 801 förskolor, 2 964 förskoleklasser, 3 683 fritidshem, 3 957 grundskolor, 544 grundsärskolor, 812 gymnasieskolor och 200 gymnasiesärskolor. Det fanns också 2 788 fristående förskolor som drevs av 2 022 enskilda huvudmän. Vidare fanns drygt 800 aktörer med Skolinspektionens godkännande att driva fristående skolor. Dessa var huvudmän för 822 grundskolor, 35 grundsärskolor, 588 förskoleklasser, 694 fritidshem, 449 gymnasieskolor och 31 gymnasiesärskolor. Slutligen fanns det 10 specialskolor och 5 sameskolor och med staten som huvudman samt 12 gymnasieskolor och 8 gymnasiesärskolor med en region som huvudman. Totalt var drygt 230 000 personer anställda inom dessa verksamheter.

14.2 Konsekvenser för kommunerna

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip. Det ska således göras en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen samt en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Förslaget om att ansvaret för det förebyggande arbetet när det gäller trygghet och studiero och ska förtydligas och en definition av studiero

I avsnitt 6.2 föreslås att det ska anges i skollagen att alla elever ska tillförsäkras en utbildning som präglas av trygghet och en undervisning som präglas av studiero. Vidare definieras studiero som att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. Även huvudmannens ansvar att säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete på skolenheten som syftar till att skapa trygghet och studiero förtydligas. Slutligen ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela ytterligare föreskrifter om det förebyggande arbetet.

Att utbildningen ska präglas av trygghet och studiero följer redan av dagens bestämmelser (5 kap. 3 § skollagen). Huvudmannen ansvarar även för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (2 kap. 8 § skollagen), och har ett utpekat ansvar för att förebygga och förhindra att elever blir utsatta för kränkande behandling (6 kap. 7 § skollagen). Regeringen anser att förslaget därmed bör ses som en precisering av det ansvar som redan åligger kommunen som huvudman för utbildningen.

Förslaget om att införa ett bemyndigande i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet för trygghet och studiero innebär att bestämmelserna framöver kan konkretiseras på nationell nivå. Beroende på hur dessa föreskrifter utformas kan de komma att innebära en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Detta bedöms dock nödvändigt med hänsyn till vikten av ett väl fungerande arbete för att tillförsäkra elever utbildning i en trygg miljö och studiero i undervisningen och för Skolinspektionens möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn. Som framgår av avsnitt 6 och 7.1 är det en förutsättning för att ett föreläggande vid vite från Skolinspektionen om att en huvudman ska åtgärda brister i arbetet ska kunna dömas ut i domstol att de krav som ställs i författningarna är tillräckligt specifika. Då trygghet och studiero är grundläggande förutsättningar för elevernas kunskapsutveckling och en fungerande tillsyn utgör en förutsättning för en likvärdig utbildning i hela landet, bedömer regeringen att det är tydligt att dagens reglering inte är tillräcklig. Regeringen ser, mot bakgrund av domstolspraxis, inga adekvata alternativ till en mer specifik reglering. Med hänsyn till regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig och proportionerlig.

Förslagen om att det systematiska kvalitetsarbetet ska förbättras och en effektiv tillsyn säkerställas

Förslaget om ett tydligare regelverk om analysarbete inom det systematiska kvalitetsarbetet (avsnitt 7.2) innebär ett förtydligande i enlighet med vad som framgår av förarbetena till dagens bestämmelse. I förarbetena betonas att arbetet med att utveckla verksamheten är en process där en analys och värdering, bl.a. av skolans resultat och redan vidtagna åtgärder, måste ligga till grund för beslut om åtgärder för förbättring (prop. 2009/10:165 s. 304). Regeringen bedömer därmed att förslagen inte kommer att innebära ett utökat åliggande för kommunerna. Förslaget om att införa ett bemyndigande i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas (avsnitt 7.2) innebär, precis som när det gäller det förebyggande arbetet, att bestämmelserna framöver kan konkretiseras på nationell nivå.

Nacka kommun anför att vissa av utredningens förslag medför en ökad statlig detaljstyrning av huvudmännens verksamhet. Kommunen anser att dessa förslag för kommunens del innebär en inskränkning av det kommunala självstyret. Regeringen konstaterar att när det t.ex. gäller bemyndigandet att meddela föreskrifter om det systematiska kvalitetsarbetet så kan sådana föreskrifter, beroende på hur de utformas, innebära en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen vad gäller hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och vad som ska följas upp. Regeringen anser att dock att detta är befogat med hänsyn till vikten av ett väl fungerande kvalitetsarbete, och i förlängningen en ökad likvärdighet och hög kvalitet i utbildningen, samt vikten av att en effektiv tillsyn kan bedrivas utifrån de krav på preciserad reglering som ställs för att ett vite ska kunna dömas ut (jfr HFD 2020 ref. 28). Med hänsyn till regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig och proportionerlig.

Förslagen om utformningen av förelägganden vid tillsyn och att Skolinspektionen ska vara part i domstol i fler fall (avsnitten 7.3 och 7.4) skapar, enligt regeringen, en ytterligare förbättring av förutsättningar för en effektiv tillsyn. Förslaget om Skolinspektionens partsställning innebär inte några förändrade krav för kommunernas verksamhet och kan enligt regeringen inte anses påverka den kommunala självstyrelsen. Förslaget om förelägganden innebär att ett föreläggande vid tillsyn, i stället för att ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna, ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna. Den skärpta bestämmelsen medför en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen, med hänsyn till uttalandena i förarbetena till 26 kap. 10 § skollagen om att ett föreläggande ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheten ska anse de påtalade bristerna åtgärdade, men att detta endast är en rekommendation till hjälp för huvudmannen och att inget hindrar att denne väljer ett annat sätt att avhjälpa bristen (prop. 2009/10:165 s. 898). Det framgår dock av domstolspraxis att utgångspunkten vid en prövning av om ett vitesföreläggande är tillräckligt preciserat för att kunna dömas ut är att den som föreläggandet riktar sig till – för att följa föreläggandet och därmed undgå att vites döms ut – måste vidta just de åtgärder som

anges i föreläggandet. Föreläggandets adressat har enligt Högsta förvaltningsdomstolen ingen valrätt avseende vilka åtgärder som ska vidtas och får alltså inte välja andra sätt att nå det eftersträvade resultatet än genom de åtgärder som anges i föreläggandet (HFD 2020 ref. 28). Om föreläggandet inte bedöms vara tillräckligt preciserat kan vitet inte dömas ut. Mot bakgrund av domstolspraxis bedömer således regeringen att förslaget är motiverat i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Alternativet att låta regleringen stå kvar i sin nuvarande form bedöms göra tillsynen väsentligt mindre effektiv och syftet med förslaget bedöms inte kunna nås genom några mindre ingripande åtgärder. Med hänsyn till regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig och proportionerlig.

Förslaget om att huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering

Förslaget om ett tydligare ansvar för huvudmannens klagomålshantering (avsnitt 8.2) innebär en precisering och en viss skärpning av befintliga krav om klagomålshantering. Av de nuvarande bestämmelserna framgår att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen och att information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt (4 kap. 8 § skollagen). Förslaget innebär att viktiga delar för en väl fungerande klagomålshantering framhålls. Det framgår att huvudmannen ska ta emot och utreda klagomål mot utbildningen, ha skriftliga rutiner för detta och aktivt verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal. Vidare framgår att när huvudmannen har tagit emot ett klagomål ska huvudmannen bekräfta att klagomålet har tagits emot och att huvudmannen skyndsamt ska göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och på ett lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet.

Regeringen bedömer att förslaget innebär ett mer preciserat åliggande för kommunerna. Regeringen konstaterar dock att det redan med dagens bestämmelser framgår att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Regeringen bedömer även att många huvudmän redan har en väl fungerande klagomålshantering och att de därmed i praktiken inte påverkas av förslaget. Givet hur betydelsefull den skyndsamma hanteringen är för att komma till rätta med brister inom verksamheten anser regeringen ändå att dessa viktiga delar av en väl fungerande klagomålshantering bör tydliggöras. Detta kan leda till att missförhållanden i större utsträckning än i dag uppmärksammas och åtgärdas vilket innebär att eleverna får den utbildning som de har rätt till. Som tidigare framgått kan även en hantering inom huvudmannens organisation innebära en snabbare och enklare hantering i relation till om Skolinspektionen inleder en tillsyn utifrån uppgifter om missförhållanden. Det innebär, förutom att barn och elever snabbare kan få eventuella missförhållanden i sin skolsituation åtgärdade, att personalen behöver lägga mindre tid på att ta fram underlag inför huvudmannens kontakter med Skolinspektionen, och kan lägga ned mer tid på undervisning, vilket är till fördel för barnen och eleverna och minskar stressen hos personalen. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att den mycket begränsade inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslaget om stärkt klagomålshantering innebär är proportionerlig.

målshantering innebär är proportionerligt och inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett förslaget. Inte heller bedöms syftet kunna nås genom några mindre ingripande åtgärder.

Förslaget om att elevernas delaktighet i arbetet med ordningsreglerna ska säkerställas och hur de följs ska följas upp

Det framgår redan i dag av skollagen att det ska finnas ordningsregler för varje skolenhet samt att dessa ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet. Förslaget om ökad delaktighet och bättre uppföljning av skolans ordningsregler (avsnitt 9) klargör att eleverna ska vara delaktiga i både utarbetandet och uppföljningen av skolans ordningsregler. Det klargörs även att i uppföljningen av ordningsreglerna ingår att följa upp hur dessa följs och att dessa ska följas upp regelbundet på varje skolenhet. Förslaget ska ses mot bakgrund av att flera skolor förefaller ha brister i arbetet inom området, vilket enligt regeringen talar för en ökad tydlighet i bestämmelsens utformning. Ändringen bedöms inte innebära några utökade skyldigheter för de kommunala huvudmännen i relation till dagens bestämmelser och utgör alltså inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslagen om en reglerad mobilanvändning

Genom förslagen om att mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning endast ska användas efter lärarens instruktion när undervisning pågår (avsnitt 10.3) och ökade möjligheter att omhänderta mobiltelefoner (10.4) etableras en nationell utgångspunkt att ett privat användande av mobiltelefoner inte är tillåtet på lektionstid. Vidare ges rektorn, lärare och handledare vid fjärrundervisning, och andra som fått ett sådant uppdrag, ökade befogenheter att omhänderta mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning, bl.a. för att förebygga störningar i undervisningen. Inom ramen för de nya bestämmelserna ges rektorn och lärarna stora befogenheter att både besluta om den närmare tillämpningen på den enskilda skolan och göra undantag för enskilda elever. Syftet med förslagen är bl.a. att eleverna ska få möjlighet att koncentrera sig på undervisningen, vilket är en förutsättning för utveckling och lärande.

Att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning som utgångspunkt inte ska användas under lektionstid bedöms av regeringen utgöra en mycket begränsad inskränkning det kommunala självbestämmandet. En sådan nationell utgångspunkt bedöms inte kunna nås genom några mindre ingripande åtgärder. Förslagen om omhändertagande av sådan utrustning i olika situationer i förebyggande syfte innebär en utökad befogenhet att omhänderta bl.a. mobiltelefoner, men inte någon sådan skyldighet. Överlag bedömer regeringen att förslagen inom området snarare innebär ett tydligt lagstöd i det arbete som många skolor redan bedriver kopplat till att hantera situationer där elevers användande av t.ex. mobiltelefon bl.a. stör undervisningen. Med hänsyn till regleringens ändamål, framstår begränsningen av den kommunala självstyrelsen som nödvändig och proportionerlig.

Förslaget om att all personal ska ha allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero

Förslaget om att förtydliga personalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero (avsnitt 11.4) innebär i huvudsak att de befogenheter som skolans personal genom rättspraxis redan har att i vissa fall ingripa fysiskt regleras uttryckligen i skollagen. Regeringen anser att det genom att lagfästa detta ges en ökad tydlighet och därmed ökad säkerheten hos personalen om vilka befogenheter som föreligger inom området. Förslaget innebär inte någon ny uppgift för kommunerna och utgör alltså inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslagen om att tillfällig placering och avstängning ska underlättas

Förslagen om att tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra (avsnitt 12.4), att det ska vara tydligt att en elev kan stängas av omedelbart när säkerheten bedöms hotad (avsnitt 12.5.1) och att det ska bli enklare att besluta om avstängning i upp till två veckor i de frivilliga skolformerna (avsnitt 12.5.2) innebär bl.a. att rektorer ges något utökade befogenheter att besluta om sådana disciplinära åtgärder. Förslagen syftar till att underlätta skolans hantering av vissa allvarliga situationer och innebär inga nya skyldigheter för kommunerna. Förslagen innebär alltså inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna som regel åtföljas av en statlig finansiering via det generella statsbidraget. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet. Finansieringsprincipen beskrivs närmare i ett informationsmaterial som regeringen och riksdagen ställde sig bakom i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100).

Förslaget om att ansvaret för det förebyggande arbetet när det gäller trygghet och studiero ska förtydligas och en definition av studiero

Förslaget om ett förstärkt förebyggande arbete för ökad trygghet och studiero (avsnitt 6.2) påverkar kommunerna som huvudmän för utbildningen och innebär bl.a. ett klargörande av huvudmannens ansvar inom området. Som tidigare framgått anser regeringen att förslaget bör ses som en precisering av det ansvar som redan åligger kommunen som huvudman för utbildningen. Genom införandet av en definition av studiero förtydligas vidare bestämmelserna inom området ytterligare. Detta bör leda till en gemensam referensram av vad studiero innebär, vilket bedöms underlätta för huvudmännens och skolors arbete med att följa upp och utveckla området. Förslagen bedöms inte innebära ett utökat åtagande för kommunerna och den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras därför inte.

Förslaget om att införa ett bemyndigande i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet för trygghet och studiero innebär att bestämmelserna framöver kan konkretiseras på nationell nivå. Beroende på hur dessa föreskrifter utformas kan de komma att innebära nya åligganden för kom-

munen, vilket skulle kunna innebära nya kostnader. Regeringen bedömer att det är mycket viktigt att vid framtagande av kommande föreskrifter inom området beakta vikten av att dessa inte ska leda till en onödig administrativ hantering, utan utgöra ett stöd för ett väl fungerande arbete inom området. För huvudmän och skolor som redan bedriver ett väl fungerande förebyggande arbete inom området behöver ytterligare föreskrifter inte innebära några nya kostnader. Vidare måste eventuella nya kostnader för vissa huvudmän avseende ett förbättrat förebyggande arbete ställas mot kostnader som uppstår som ett resultat av brister i det förebyggande arbete, t.ex. vid hantering av disciplinära elevärenden. Sammantaget gör regeringen bedömningen att förslaget inte kommer innebära några kostnader för kommunsektorn som helhet.

Förslagen om att det systematiska kvalitetsarbetet ska förbättras och en effektiv tillsyn säkerställas

Förslaget om ett tydligare regelverk om analysarbete inom det systematiska kvalitetsarbetet (avsnitt 7.2) innebär som tidigare nämnts ett förtydligande i enlighet med vad som framgår av förarbetena till dagens bestämmelse. Regeringen bedömer därmed att förslagen inte kommer innebära ett utökad åliggande för kommunerna vilket innebär att den kommunala finansieringsprincipen inte aktualiseras.

Förslaget om att införa ett bemyndigande i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas (avsnitt 7.2) innebär, precis som när det gäller det förebyggande arbetet ovan att bestämmelserna framöver kan konkretiseras på nationell nivå. Gällande det systematiska kvalitetsarbetet anser *SKR* att det finns en påtaglig risk att förslaget följs av ökade dokumentationskrav och därmed dokumentation även hos de huvudmän som har ett väl fungerande kvalitetsarbete. Även *Bodens kommun* framhåller att förslaget kommer att innebära krav på ökad dokumentation och därmed ökad administration och ökade kostnader för huvudmännen. Regeringen vill dock understryka att avsikten med förslaget är att arbetet ska bedrivas på ett effektivt sätt som ger positiva resultat i verksamheten och att föreskrifterna inte ska innebära onödiga dokumentationskrav. Regeringen bedömer att sådana föreskrifter kan utgöra ett stöd i hur ett väl fungerande kvalitetsarbete ska bedrivas och inte behöver innebära ökade kostnader.

Förslagen om utformningen av förelägganden vid tillsyn och att Skolinspektionen ska vara part i domstol i fler fall (avsnitten 7.3 och 7.4) skapar, enligt regeringen ytterligare bättre förutsättningar för en effektiv tillsyn. Förslaget om Skolinspektionens partsställning innebär inte några förändrade krav för kommunernas verksamhet och kan inte antas få några effekter för kommunernas ekonomi. Förslaget om förelägganden innebär att ett föreläggande vid tillsyn, i stället för att ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna, ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna. Som framgår av avsnitt 6 och 7.1 innebär förslaget en nödvändig anpassning till rättspraxis för att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att utöva en effektiv tillsyn. Den skärpta bestämmelsen medför en viss begränsning av kommunens möjlighet att välja hur en konstaterad

brist ska åtgärdas. På samma sätt som i dag kommer en brist som inte avhjälpats efter ett föreläggande att kunna föranleda ytterligare ingripanden från tillsynsmyndighetens sida. En tillsynsmyndighet kan dock även avstå från ingripanden om överträdelsen är ringa, den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande (26 kap. 12 § skollagen). Förslaget innebär merkostnader för kommunerna endast om de inte fullgör sina skyldigheter enligt skollagen eller andra författningar. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras därmed inte.

Förslaget om att huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering

Förslaget om ett tydligare ansvar för huvudmannens klagomålshantering (avsnitt 8.2) innebär som tidigare nämnts en precisering och en viss skärpning av befintliga krav om klagomålshantering. Som nämnts ovan framgår det av de nuvarande bestämmelserna att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen och att information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt (4 kap 8 § skollagen). Förslaget innebär att viktiga delar för en väl fungerande klagomålshantering framhålls, bl.a. att huvudmannen aktivt ska verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal och att den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet ska göras skyndsamt.

Regeringen bedömer att förslaget innebär ett preciserat åliggande för kommunerna, men att många huvudmän redan har en väl fungerande klagomålshantering och att de därmed i praktiken inte påverkas av förslaget. *Mora* och *Norrköpings kommuner* samt *Academedia AB* bedömer att förslaget kan innebära att antalet klagomål som huvudmannen ska hantera kommer att öka. Regeringen bedömer att en initial ökning är trolig, men vill framhålla att en förbättrad klagomålshantering tillsammans med förslaget att begränsa möjligheten att för Skolinspektionen att inleda tillsyn om inte huvudmannen först har fått möjlighet att hantera ärendet bör minska antalet anmälningar till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet. Under 2020 gjordes 3 878 anmälningar, varav 1 464 gällde kränkande behandling (Årsredovisning, Skolinspektionen, 2020). I många fall görs anmälningarna av vårdnadshavare som är missnöjda med eller oroade över sitt barns skolsituation. Om ett ärende i stället kan hanteras inom huvudmannens klagomålshantering innebär det enligt regeringens bedömning att fler klagomål kan hanteras på ett snabbare och enklare sätt. Det innebär att barn och elever snabbare kan få eventuella missförhållanden i sin skolsituation åtgärdade. Men det innebär också att huvudmannen inte behöver lägga resurser på att hantera processen som det innebär att vara föremål för ett tillsynsärende hos Skolinspektionen eller Barn- och elevombudet.

Flera remissinstanser, t.ex. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Bodens*, *Enköpings*, *Mora*, *Nacka*, *Norrköpings* och *Salems kommuner* samt *Academedia AB* befarar dock att förslaget kommer att innebära ökade kostnader för huvudmännen. SKR tillstyrker förslaget men saknar en ekonomisk konsekvensanalys och framför att det är svårt att värdera slutsatsen i promemorian att förslagen är kostnadsneutrala, eftersom det

genomgående saknas kostnadsberäkningar. SKR befarar att några av förslagen, åtminstone initialt, kan leda till kostnadsökningar. SKR bedömer dock att dessa inte är av den storleken att organisationen kräver några särskilda överläggningar eller att förslag bör stoppas av den anledningen. Men i likhet med Mora, Nacka och Norrköpings kommuner framför SKR att det är viktigt att samtliga beräkningar redovisas. Norrköpings kommun tillstyrker förslaget men anser att det bör genomföras tillräckliga ekonomiska konsekvensbeskrivningar. Kommunen framhåller vidare, i likhet med Mora kommun, att förslagen innebär att organisationen av klagomålshanteringen kommer att behöva utvecklas och att den därmed kan bli mer resurskrävande. Även Bodens kommun tycker att förslaget är bra men anger att det kan innebära extra arbete för en liten kommun och därmed kostnader om det är många klagomål som ska hanteras. Även Academedia AB och *Mariestads kommun* lyfter fram att förslaget kan bli särskilt ansträngande för mindre aktörer. *BO* anser att utökade resurser bör beaktas vid införande av förslagen. Enköpings kommun framför bl.a. att utveckling av rutiner för klagomålshantering hos huvudman innebär ett omfattande och tidskrävande implementeringsarbete.

Regeringen har förståelse för dessa synpunkter och bedömer att förslaget för en del kommuner kan leda till vissa initiala kostnader då klagomålshanteringen hos vissa huvudmän behöver utvecklas och en viss ökning av antalet klagomål kan förväntas. Samtidigt bör en mer effektiv hantering av klagomål leda till att verksamheten förbättras och att färre missförhållanden uppstår framöver. Vidare bör färre anmälningar till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet innebära minskade kostnader för kommunerna. Regeringen bedömer att det är svårt att exakt uppskatta de ekonomiska konsekvenserna. Dessa beror bl.a. på hur välutvecklat respektive huvudmans nuvarande arbete inom området är. Sammantaget bedömer dock regeringen att förslaget inte bör bidra till mer än marginellt ökade kostnader för kommunsektorn som helhet.

Förslaget om att elevernas delaktighet i arbetet med ordningsreglerna ska säkerställas och hur de följs ska följas upp

Som tidigare framgått följer redan i dag av skollagen att det ska finnas ordningsregler för varje skolenhet samt att dessa ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet. Förslaget om ökad delaktighet och bättre uppföljning av skolans ordningsregler (avsnitt 9) klargör att eleverna ska vara delaktiga i både utarbetandet och i uppföljningen av skolans ordningsregler. Det klargörs även att i uppföljningen av ordningsreglerna ingår att följa upp hur dessa följs och att dessa ska följas upp regelbundet på varje skolenhet. Som nämns ovan ska förslaget ses mot bakgrund av att flera skolor förefaller ha brister i arbetet inom området, vilket enligt regeringen talar för att en ökad tydlighet i bestämmelsens utformning. Ändringen bedöms inte innebära någon ny uppgift för skolan i relation till dagens bestämmelser. Vidare bedömer regeringen att den ytterligare tid som en del skolor kan komma att lägga på att förankra och följa upp hur ordningsreglerna följs innebär att mindre tid sedan behöver läggas på att hantera ordningsstörande beteenden. Förslagen bedöms därmed inte innebära några ytterligare kostnader för kommunerna.

Förslagen om en reglerad mobilanvändning

Genom förslagen om en reglerad mobilanvändning (avsnitt 10) etableras en nationell utgångspunkt att privat användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning inte är tillåtet på lektionstid. Inom ramen för detta ges rektorn och lärarna stora befogenheter att både besluta om den närmare tillämpningen på den enskilda skolan och göra undantag för enskilda elever. Detta bedöms av regeringen inte innebära mer än försumbara kostnader för kommunerna.

Förslaget om att all personal ska ha allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero

Förslaget om att förtydliga personalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero (avsnitt 11.4) innebär i huvudsak att de befogenheter som skolans personal genom rättspraxis redan har att i vissa fall ingripa fysiskt regleras uttryckligen i skollagen. Förslaget innebär inte någon ny uppgift för kommunerna och den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras därmed inte.

Förslagen om att tillfällig placering och avstängning ska underlättas

Förslagen om att tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra (avsnitt 12.4), att det ska vara tydligt att en elev kan stängas av omedelbart när säkerheten bedöms hotad (avsnitt 12.5.1) och att det ska bli enklare att besluta om avstängning i upp till två veckor i de frivilliga skolformerna (avsnitt 12.5.2) innebär bl.a. att rektorer ges något utökade befogenheter att besluta om sådana disciplinära åtgärder. Förslagen syftar till att underlätta skolans hantering av vissa allvarliga situationer och innebär inga nya skyldigheter eller kostnader för kommunerna.

14.3 Konsekvenser för enskilda huvudmän

En utgångspunkt för regleringen av skolväsendet är bl.a. att den i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för alla skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Lika villkor ska så långt som möjligt gälla oavsett huvudman. Det innebär bl.a. att kommunens bidrag till enskilda huvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

Regeringen bedömer att enskilda huvudmän påverkas på samma sätt som kommunala huvudmän av förslagen. Detsamma gäller för elever och personal vid skolor som drivs av enskilda huvudmän. Vidare är det regeringens bedömning att det inte finns skäl att anta att förslagen får konsekvensen att fler eller färre elever kommer att välja fristående skolor. Varken konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor eller mellan olika fristående skolor bedöms således påverkas. Små företag kan inte heller förväntas påverkas på ett sådant ingripande sätt att några undantag bör göras för dessa.

14.4 Konsekvenser för staten

Staten är genom Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Sameskolstyrelsen huvudman för specialskolan och sameskolan. Dessa skolformer påverkas enligt regeringen på liknande sätt av förslagen som övriga obligatoriska skolformer. Inte heller för statens som huvudman bedöms förslagen alltså få några betydande organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser.

Skolverket ska, enligt regeringens bedömning ges i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i svåra situationer vilket kommer att innebära kostnader för myndigheten. Regeringen bedömer i likhet med Skolverket att förslaget bör rymmas inom de budgetramar som myndigheten tilldelas inom ramen för sitt förvaltningsanslag. Dessa medel ska användas av Skolverket för att kontinuerligt genomföra insatser i enlighet med myndighetens uppdrag att svara för nationellt prioriterade utbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen.

Förslaget om förelägganden vid tillsyn innebär att sådana förelägganden bara kommer att kunna beslutas när tillsynsmyndigheten tydligt kan ange vilka åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna. Förslaget bedöms av regeringen inte medföra några ökade kostnader för beslut i fråga om förelägganden för tillsynsmyndigheterna, främst Skolinspektionen. Tydligare förelägganden borde vidare leda till ett minskat antal överklaganden av föreläggandena till allmän förvaltningsdomstol. Detta borde enligt regeringen i sin tur leda till minskade kostnader för såväl tillsynsmyndigheterna som domstolarna.

Förslaget om att Skolinspektionen alltid ska vara motpart i en allmän förvaltningsdomstol när ett beslut av Skolinspektionen överklagas till domstolen enligt skollagen innebär att det införs en tvåpartsprocess i domstolen när det gäller samtliga beslut av Skolinspektionen som får överklagas dit. Detta innebär en mer omfattande rätt för Skolinspektionen att överklaga domar som rör myndighetens beslut, vilket kan leda till att fler beslut av förvaltningsrätterna överklagas till högre instans. Skolinspektionens och kommunernas aktiva medverkan kommer dock endast att krävas i vissa fall när det ska hållas muntlig förhandling och i övrigt i de fall när domstolen överväger att ändra ett beslut till den andres förmån. Skolinspektionens skriftliga medverkan i vissa fall innebär i praktiken ingen förändring jämfört med de fall där myndigheten redan enligt nuvarande ordning yttrar sig utan att vara part.

Förvaltningsrätten i Stockholm framhåller i samband med förslaget om all personals möjlighet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar att domstolen prövar återkallande av lärarlegitimationer. Förvaltningsrätten anser att detta kan bli aktuellt om en lärare dömts för brott och anför att det i den vidare beredningen kan finnas anledning att närmare belysa om förslaget kan få några konsekvenser för förvaltningsdomstolarna i detta avseende. Förslaget om att förtydliga personalens allmänna befogenheter syftar till att förtydliga vad lärare och annan personal får göra. Förslaget lagfäster en befogenhet att i vissa fall ingripa fysiskt som redan föreligger enligt rättspraxis. Sammantaget bör vidare förslagen i lagrådsremissen, genom ett förstärkt förebyggande

arbete, minska behovet av att ingripa fysiskt. Regeringen bedömer därför inte att förslagen i lagrådsremissen kommer att leda till en ökning av antalet ärenden gällande återkallande av lärarlegitimationer.

Kammarrätten i Stockholm anser att det saknas en analys av vilka konsekvenser förslaget får för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Kamarrätten tolkar promemorian som att någon ökad tillströmning av mål inte förväntas vid ett genomförande, men framhåller att det är viktigt att domstolarna tilldelas de ytterligare resurser som kan behövas om förslaget skulle visas innebära en ökad arbetsbörda. Regeringen bedömer att de allmänna förvaltningsdomstolarna inte påverkas av förslagen i lagrådsremissen i någon betydande utsträckning. De ökade kostnader som förslagen kan medföra bedöms som marginella och ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

14.5 Konsekvenser för barn, elever och skolans personal

Alla barn och elever får bättre förutsättningar att utvecklas

Förslagen i denna lagrådsremiss syftar bl.a. till att skolor ska nå en högre grad av trygghet och studiero vilket enligt regeringen innebär att alla barn och elever får bättre förutsättningar att utvecklas mot utbildningens mål och att nå förbättrade kunskapsresultat. Förslagen bör därmed i förlängningen även bidra till att skapa en bättre arbetsmiljö för såväl barn och elever som skolans personal, vilket kan leda till högre trivsel och ökat välmående. En god arbetsmiljö kan vidare förebygga situationer med elever som har ogiltig, hög frånvaro, så kallade hemmasittare. I de frivilliga skolformerna kan det även minska risken för att elever väljer att inte slutföra sin utbildning. Genom att bidra till en bättre arbetsmiljö för såväl barn och elever som personal anser regeringen att förslagen även kan bidra positivt till läraryrkets attraktivitet. Nedan följer en mer utförlig beskrivning av förslagets konsekvenser.

Förslaget om att ansvaret för det förebyggande arbetet när det gäller trygghet och studiero och en definition av studiero

Regeringen bedömer att förslaget om ett förstärkt förebyggande arbete för trygghet och studiero (avsnitt 6) skapar ett tydligare fokus i framför allt arbetet med att säkerställa en undervisning som präglas av studiero. Regeringen anser att en gemensam bild av begreppets betydelse och ett klagörande av huvudmannens ansvar för det förebyggande arbetet inom både trygghet och studiero bör ge personalen bättre förutsättningar i arbetet. Eleverna bör därmed få en undervisning som ger bättre möjligheter att nå utbildningens mål.

Förslagen om att det systematiska kvalitetsarbetet ska förbättras och en effektiv tillsyn säkerställas

Ett tydligare regelverk om det systematiska kvalitetsarbetet (avsnitt 7) förväntas enligt regeringen leda till att mer adekvata åtgärder vidtas för att förbättra verksamheten. Ett väl fungerande kvalitetsarbete leder till att

barn och elever kommer att få en bättre utbildning, bl.a. genom att brister i utbildningen uppmärksammas och åtgärdas men även genom att styrkor identifieras och byggs vidare på. Detta bör leda till att barnen och eleverna utvecklas längre mot utbildningens mål. Förslagen skapar dessutom förutsättningar för en mer effektiv tillsyn, vilket bedöms gynna verksamheternas kvalitet och därmed barnens och elevernas utbildning. Detta gäller särskilt på de skolor som i dag har brister inom området. SKR bedömer att det finns en påtaglig risk att förslaget följs av ökade dokumentationskrav och därmed dokumentation även hos de huvudmän som har ett väl fungerande kvalitetsarbete. SKR befarar, i likhet med Mora kommun att effekten blir en ökad arbetsbelastning. Regeringen vill dock understryka att avsikten med förslaget inte är att öka arbetsbelastningen eller dokumentationskraven för t.ex. lärare i förhållande till de krav som gäller i dag. Däremot anser regeringen att tydliggörandet av väsentliga delar av ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete kan underlätta huvudmäns och skolors arbete inom området. Detta i kombination med förslaget om bl.a. ett bättre förebyggande arbete avseende trygghet och studiero (se ovan) och en bättre klagomålshantering hos huvudmännen (se nedan) bedöms medföra att personalen i skolan får lägga ned mindre arbete på att ta fram underlag till huvudmannen inför dennes eventuella kontakter med Skolinspektionen och att personalen i stället kan lägga ned mer tid på bl.a. undervisning, vilket är positivt både för eleverna och personalen.

Vidare föreslår regeringen att Skolinspektionen dels vid konstaterade brister hos en huvudman ska utforma sina förelägganden så att det framgår vad huvudmannen ska göra, vilket möjliggör utdömande av vite i domstol, dels att Skolinspektionen ska få större möjligheter att vara part i domstol. Genom dessa förslag ges Skolinspektionen bättre verktyg att bedriva en effektiv tillsyn och att tillvarata de allmänna intressen som myndigheten har att bevaka enligt skollagen. Detta bedöms skapa bättre förutsättningar för en högre kvalitet i utbildningen enligt skollagen, vilket är till fördel av barn och elever.

Förslaget om att huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering

Förslaget om huvudmannens hantering av klagomål (avsnitt 8) innebär att viktiga delar för en väl fungerande klagomålshantering regleras så att huvudmannens nuvarande ansvar lyfts fram och att det skapas förutsättningar för att missförhållanden i större utsträckning ska hanteras inom huvudmannens verksamhet, utan inblandning från Skolinspektionen. Genom de skärpta kraven på huvudmannens klagomålshantering anser regeringen att det kommer att bli tydligare för bl.a. elever och vårdnadshavare vart de ska vända sig med klagomål mot utbildningen. Detta kan leda till att missförhållanden i större utsträckning än i dag uppmärksammas och åtgärdas snabbare. De skärpta kraven syftar även till en förbättrad hantering av ett inkommet klagomål genom en skyndsamt utredning som följs av en återkoppling som sker på lämpligt sätt. Detta kan förväntas innebära att fler vårdnadshavare och elever upplever att deras klagomål omhändertas på ett bra sätt och att brister åtgärdas. Regeringen vill framhålla att det är positivt för alla inblandade parter om fler klagomål kan hanteras på ett snabbare och enklare sätt. Barn och elever kan snabbare få

eventuella missförhållanden i sin skolsituation åtgärdade. Vidare kan alla inblandade parter, inklusive skolans personal, undvika en potentiellt längre och mer krävande process kopplad till Skolinspektionens utredning av ärendet. Regeringen bedömer att detta innebär en minskad administrativ hantering för skolans personal, vilket även Statskontoret har kommit fram till i sin rapport Klagomålshantering i skolan – Förslag till ett mer ändamålsenligt system. (Rapport 2020:21.) Det kan i sin tur leda till att lärare i högre utsträckning kan ägna sig åt undervisning och utveckling av verksamheten, vilket bör vara till fördel för såväl eleverna som lärarna. När klagomål på ett framgångsrikt sätt kan hanteras direkt mellan de berörda parterna kan det även främja en god relation och bygga ett förtroende mellan t.ex. vårdnadshavare och skolan.

Det ska enligt regeringens förslag dock fortfarande vara möjligt att lämna uppgifter om upplevda missförhållanden till Skolinspektionen när dessa inte kan lösas inom huvudmannens klagomålshantering. Eleverna kan alltså även fortsättningsvis ytterst vända sig till Skolinspektionen. Möjligheten för elever att få skadestånd vid kränkande behandling påverkas inte heller av förslagen. Genom förslaget om att klagomål i första hand ska hanteras av huvudmannen begränsas däremot Skolinspektionens möjlighet att hantera inkomna uppgifter om missförhållanden rörande enskilda barn och elever som inte först har hanterats av huvudmannen. Detta kan dock endast utgöra en viss fördröjning av processen om en elev eller vårdnadshavare vill driva ett skadeståndsärende eftersom Skolinspektionen har oförändrad möjlighet att hantera uppgifterna efter huvudmannens hantering. Vidare kan Skolinspektionen använda det undantag som innebär att myndigheten direkt får inleda tillsyn om det finns särskilda skäl när myndigheten bedömer att det är befogat.

Förslaget om att elevernas delaktighet i arbetet med ordningsreglerna ska säkerställas och hur de följs ska följas upp

Förslaget om skolans ordningsregler (avsnitt 9) innebär att det tydliggörs att eleverna ska vara delaktiga både i att ta fram ordningsreglerna och vid uppföljning av hur ordningsreglerna följs. Regeringen bedömer att benägenheten att följa reglerna ökar när ordningsreglerna ger uttryck för gemensamt överenskomna förhållningssätt. Därigenom kan förslagen leda till att ordningsreglerna i större utsträckning följs, vilket gynnar både studiero och trygghet. Förslaget innebär en precisering av dagens bestämmelser om ordningsregler. För en del skolor kommer de mer precisa bestämmelserna troligen att leda till att mer tid läggs på att tillsammans med eleverna följa upp hur ordningsreglerna följs. Genom ett mer effektivt förebyggande arbete kan mindre tid läggas på att hantera ordningsstörande beteenden. Regeringen bedömer att både lärarna och eleverna därmed gynnas bl.a. av att undervisningstiden kan användas mer effektivt för utveckling och lärande.

Förslagen om en reglerad mobilanvändning

Förslagen om en reglerad mobilanvändning (avsnitt 10) innebär att användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska ske enligt lärarens instruktion när det är motiverat av undervisningsskäl (för hela elevgruppen), som extra anpassningar eller särskilt

stöd enligt 3 kap. skollagen (för enskilda elever) och att rektorn eller en lärare får tillåta användning för en enskild elev om det finns särskilda skäl. Det innebär att privat användning av t.ex. en mobiltelefon, som huvudregel, blir förbjuden på lektionstid. Mobiltelefoner ska även under lektionstid och i vissa andra situationer kunna omhändertas i förebyggande syfte och rektorn ska i de obligatoriska skolformerna kunna besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska omhändertas under hela skoldagen. Rektorn eller en lärare får i sådana fall göra undantag för sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning som anges ovan eller för en enskild elev om det finns särskilda skäl. Regeringen bedömer att dessa förslag kan minska antalet störningsmoment i undervisningen och förbättra studiero. Förslagen bedöms även kunna leda till en ökad trygghet då risken att utsättas för t.ex. kränkningar i den digitala miljön eller kränkande fotografering eller filmning under skoldagen minskar. En förbättrad studiero och trygghet skapar förutsättningar för högre måluppfyllelse och därmed förbättrade kunskapsresultat för eleverna.

För lärare innebär förslagen att det finns ett författningsstöd för en begränsning av elevernas användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning. Ett nationellt förbud mot en elevs privata användning av sådan utrustning på lektionstid förväntas få en normerande verkan, vilket innebär att det hos såväl elever som vårdnadshavare i större utsträckning kommer finnas en förväntan om begränsningar i mobilanvändandet. Detta bör enligt regeringen minska den tid som lärare behöver använda för att motivera sådana restriktioner för elever och vårdnadshavare. För eleverna innebär förslagen en minskad möjlighet att använda mobiltelefoner på lektionstid och i vissa fall under hela skoldagen. Det är troligt att en del elever, och även vårdnadshavare, kommer uppleva denna inskränkning som negativ. Detta måste dock vägas mot alla elevers intresse av att få en så bra studiemiljö som möjligt.

BO och *SPSM* anser, till skillnad från regeringen, att förslaget inte är tillräckligt utrett ur ett elevperspektiv. Regeringens bedömning är att elevperspektivet har beaktats i såväl departementspromemorian som i lagrådsremissen. Synpunkter har inhämtats genom elevorganisationers deltagande i de dialoger som genomförts under framtagandet av -promemorian och genom att promemorian har remitterats till dessa. Regeringen vill också betona betydelsen av att huvudmän och rektorer utgår från elevperspektivet i den lokala tillämpningen av bestämmelserna.

SPSM framför vidare, i likhet med bl.a. Funktionsrätt Sverige, att det finns en risk att förslaget tolkas så att det på ett icke önskvärt sätt begränsar elevernas möjlighet att använda tekniska hjälpmedel. Myndigheten framhåller att elektronisk kommunikationsutrustning, exempelvis mobiltelefonen, för elever med funktionsnedsättning kan vara ett nödvändigt hjälpmedel i både vardag och undervisning. Regeringen instämmer i *SPSM*:s bedömning att det kan finnas skäl för en elev att få använda en mobiltelefon på ett annat sätt än enligt de generella instruktioner för mobilanvändning som läraren beslutar om eller att inte få sin mobiltelefon omhändertagen under skoldagen. Det kan handla om att eleven använder en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning som ett hjälpmedel inom ramen för bestämmelserna om extra anpassningar eller särskilt stöd i 3 kap. skollagen. Elever med

neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kan vidare ha särskilda behov av att använda mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning både inom ramen för lektioner och på raster. Det kan även vara fråga om att en elev en specifik dag väntar ett viktigt telefonsamtal. Som framgår ovan har dock regeringen tagit hänsyn till detta vid utformningen av förslagen. Det går dock inte att utesluta att ett användande av mobiltelefoner som ett hjälpmedel kan upplevas som mer utpekande vid ett generellt minskat användande av mobiltelefoner på lektionstid. Sådana risker behöver hanteras inom ramen för skolans värdegrundsarbete.

Förslaget om att all personal ska ha allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero

Förslaget om att förtydliga personalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero (avsnitt 11) innebär att det tillsynsansvar och de befogenheter att ingripa fysiskt som personal redan i dag har enligt rättspraxis nu fastställs i skollagen. Samtidigt klargörs att ett befogat och proportionerligt fysiskt ingripande inte kan utgöra en skadeståndsgrundande kränkning. Regeringen anser att personalen därmed kan agera med större säkerhet inom ramen för sitt tillsynsansvar och för att säkerställa trygghet och studiero. Som framgår av avsnitt 11.4 bedömer regeringen att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram ett stöd för skolans personal när det gäller deras befogenheter och ansvar att agera i svåra situationer. Genom ett sådant stöd förstärks ytterligare personalens möjlighet att agera med större säkerhet. Att personalen agerar för att säkerställa trygghet och studiero och t.ex. alltid reagerar när en elev blir utsatt för kränkande behandling är positivt för alla elever eftersom det kan leda till färre kränkningar och en bättre skolmiljö. Att personalen agerar för att skapa studiero kan vidare vara särskilt viktigt för elever som har svårt att koncentrera sig på undervisningen.

Det bör bara vara i undantagsfall som personalen behöver ingripa fysiskt i en situation, i de flesta fall räcker det med t.ex. en tillsägelse. En möjlig konsekvens av att det blir tydligare för personalen vilka befogenheter som de har att ingripa fysiskt kan dock bli att sådana ingripanden sker i något större utsträckning än i dag. Det kan leda till att uppkomna situationer med t.ex. förestående våld eller kränkningar mellan elever kan avvärjas i ett tidigare skede och därmed leda till ökad trygghet i skolmiljön. Fysiska ingripanden i situationer som inte kräver det kan däremot riskera medföra negativa konsekvenser bl.a. för relationen mellan personalen och eleverna. Enligt förslaget ska det dock lyftas fram i skollagen att en sådan åtgärd endast får vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Regeringen avser vidare att i uppdraget till Skolverket att ta fram ett stödmaterial särskilt lyfta fram vikten av att mindre ingripande åtgärder i första hand används ska belysas. Som framgår av avsnitt 11.4 anser regeringen att det finns skäl för Skolverket att följa utvecklingen inom området, bl.a. vad gäller förekomsten av fysiska ingripanden och disciplinära åtgärder i övrigt. Vid behov kan Skolverket vidta ytterligare stödinsatser eller informera regeringen om myndigheten bedömer att det finns behov av att ändra bestämmelserna inom området.

Regeringen bedömer att det är positivt för såväl lärare som för elever att den befogenhet att ingripa fysiskt som redan finns genom rättspraxis

kommer till uttryck i lag. På så sätt tydliggörs även gränserna för denna befogenhet, t.ex. att fysiska ingripanden inte får ske i bestraffande syfte. I möjligaste mån bör ett fysiskt ingripande genomföras på ett sätt som minskar risken att eleven uppfattar det som bestraffande eller på annat sätt kränkande. Regeringen bedömer vidare att risken för att t.ex. en vårdnadshavare tolkar ett berättigat agerande från personalens sida som en kränkning av eleven kan minska genom att ansvar och befogenheter tydliggörs. Detta skulle i sin tur enligt regeringens mening kunna leda till färre anmälningar till huvudmannens klagomålshantering och Skolinspektionen, vilket gör att det frigörs mer tid för t.ex. undervisning eller utvecklingsarbete.

Förslagen om att tillfällig placering och avstängning ska underlättas

Förslagen om tillfälliga placeringar och avstängning av elever (avsnitt 12) innebär bl.a. att rektorns beslut om tillfällig placering av en elev inom eller utanför den egna skolenheten på grund av andra elevers trygghet och studiero underlättas. Det förtydligas även att mindre ingripande åtgärder inte behöver prövas innan ett beslut fattas om avstängning av en elev vid situationer då andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad. För de frivilliga skolformerna ges även rektor större befogenheter att besluta om kortare avstängningar utan att huvudmannen måste pröva beslutet eller att samråd måste ske med socialnämnden. På så sätt görs bestämmelserna mer lika dem som redan gäller inom de obligatoriska skolformerna. I de obligatoriska skolformerna möjliggörs även tillfällig placering i en så kallad särskild undervisningsgrupp eller att undervisningen ges enskilt inom skolenheten eller på en annan plats än vid en skolenhet. Vidare tas kravet på synnerliga skäl för att omplacera en elev under längre tid än två veckor bort, medan gränsen för att en sådan omplacering får pågå under högst fyra veckor kvarstår. Samtliga dessa ändringar innebär enligt regeringen att skolor ges bättre anpassade verktyg att komma till rätta med allvarliga brister i tryggheten. Det kan t.ex. vara viktigt att i vissa allvarliga fall omedelbart kunna besluta om att en elev som bedöms utgöra ett hot mot andra elever eller personal tillfälligt ska omplaceras eller stängas av.

Regeringen bedömer att det sannolikt kommer fortsätta att finnas en gränsdragningsproblematik när det gäller att avgöra vilka åtgärder som är proportionerliga i en akut situation. Regeringen anser dock att osäkerhet kan undvikas och ett skyndsamt agerande främjas genom att skolor ges ett tydligare och något utökat mandat inom området. Det underlättar för skolan att hantera allvarliga situationer och därigenom säkerställa alla elevers trygghet och studiero. Skolan kan genom ett skyndsamt och tydligt agerande även visa vilka beteenden som inte är accepterade. Genom att t.ex. möjliggöra en tillfällig placering i en särskild undervisningsgrupp, med en hög personaltäthet och särskild specialpedagogisk kompetens, bedömer regeringen att huvudmannen och rektor även ges bättre förutsättningar att hitta en lösning som ger eleven stöd att bryta ett negativt beteendemönster. Som framgår av avsnitt 12.4 föreslås dock att rektor, innan ett sådant beslut fattas, ska bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den särskilda undervisningsgruppen. Förslaget om en ny åtgärd, omplacering till en annan plats inom huvudmannens organi-

sation, och tydliggörandet att avstängning ska tas till i sista hand, såvida inte säkerheten är hotad eller eleven t.ex. har begått brott, kan underlätta för bl.a. mindre huvudmän att använda åtgärden omplacering i stället för avstängning och medföra elever i högre utsträckning får en oavbruten utbildning. Förslagen är försedda med tydliga begränsningar och krav på proportionalitet vid användandet av de disciplinära åtgärderna, vilket bl.a. är viktigt utifrån elevernas grundläggande rättigheter och rätt till utbildning.

Konsekvenser i relation till grundläggande fri- och rättigheter

Särskilda överväganden om konsekvenserna av förslagen utifrån grundläggande fri- och rättigheter i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) redovisas i avsnittet om en reglerad användning av mobiltelefoner (avsnitt 10) och avsnittet om att förtydliga personalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero (avsnitt 11). Sådana överväganden görs även i avsnitt 11 i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen (RF). Regeringen har även beaktat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och principen om icke-diskriminering. Regeringen konstaterar att samtliga förslag syftar till en förbättrad trygghet och studiero och bedömer att förslagen gynnar alla elevers utbildning och är icke-diskriminerande. Regeringen bedömer vidare att elever med vissa funktionsnedsättningar särskilt kan gynnas av bl.a. en lugnare studiemiljö. Specifika överväganden om utformningen av förslagen i relation till elever med funktionsnedsättning görs bl.a. avseende en reglerad användning av mobiltelefoner (avsnitt 10). Vidare anser regeringen att ett förbättrat arbete med trygghet är särskilt viktigt för att motverka kränkningar med anknytning till diskrimineringsgrunderna, eftersom det, vilket framgår i promemorian, finns en förhöjd risk för sådana trakasserier. Även Europakonventionen och andra internationella åtaganden om mänskliga rättigheter har beaktats i arbetet, vilket bl.a. redovisas särskilt gällande förslagen om en reglerad mobilanvändning (avsnitt 10). Sammantaget bedömer regeringen att förslagen är förenliga med såväl nationella bestämmelser som internationella åtaganden inom området.

14.6 Konsekvenser för jämställdhet

Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Det finns sex jämställdhetspolitiska delmål, varav ett delmål handlar om jämställd utbildning. Detta anger att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.

Skolan har ett brett jämställdhetsuppdrag som återfinns såväl i skolagens inledande bestämmelser (1 kap. 5 § skollagen) som i läroplanerna för skolväsendets samtliga skolformer. Skolan ska bl.a. verka för jämställdhet genom att gestalta och förmedla lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för alla människor, oberoende av könstillhörighet. Alla som arbetar i skolan ska i sin verksamhet bidra till att skolan präglas av jäm-

ställdhet och solidaritet mellan människor. Det handlar om att ge flickor och pojkar samma möjligheter till lärande och att utveckla sin potential.

En översiktlig bild av jämställdheten i skolan visar dock att flickor och unga kvinnor som grupp når bättre kunskapsresultat än pojkar och unga män, samtidigt som flickor och unga kvinnor mår sämre i skolan och upplever mer stress. Flickor och unga kvinnor upplever även i större utsträckning än pojkar och unga män att det finns brister i tryggheten (Skolverkets statistik, www.skolverket.se, samt Attityder till skolan 2018). Pojkarnas lägre kunskapsresultat innebär att en större andel av pojkarna inte når behörighet till gymnasieskolans nationella program och färre fullföljer också en gymnasieutbildning (Skolverkets statistik, www.skolverket.se). Sett i ett långsiktigt perspektiv kan detta medföra en högre risk att inte få tillträde till arbetsmarknaden, vilket i sin tur medför en ökad risk för att en individ hamnar i ekonomisk utsatthet, kriminalitet, samt drabbas av ohälsa och psykosociala problem. Åtgärder som kan främja flickors psykosociala välmående, motverka skolstress och öka tryggheten, eller främja höjda kunskapsresultat för pojkar, bör enligt regeringen därmed kunna bidra till en positiv utveckling för jämställdheten inom skolan, och på sikt för jämställdheten mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt.

Regeringens förslag syftar till att generellt förbättra tryggheten och studieron och därigenom förbättra kunskapsresultaten för alla grupper av elever. Minskade problem med trygghet och studiero innebär en förbättrad skolmiljö som kan leda till en minskad stress och otrygghet för både flickor och pojkar. Eftersom flickor som grupp i större utsträckning upplever stress och otrygghet i skolan så kan de gynnas särskilt av en förbättring inom dessa områden. Vidare är ett förbättrat arbete med studiero, dvs. att skapa goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen, gynnsamt för alla elever. En undervisning som är mer strukturerad, varierad och anpassad efter elevernas behov kan dock vara särskilt gynnsam för den elevgrupp som i dag har lägre kunskapsresultat, till vilka pojkar som grupp tillhör. En sådan undervisning kan minska risken att dessa elever tappat motivationen för skolarbetet och i vissa fall bidrar till ordningsstörningar. Förslagen om förtydligade krav på det systematiska kvalitetsarbetet kan, enligt regeringen vidare leda till att brister inom andra områden än trygghet och studiero åtgärdas i större utsträckning än i dag. Genom att t.ex. genomföra mer noggranna analyser av hur elever mår och varför de upplever stress, eller skillnader i kunskapsresultat mellan pojkar och flickor inom och mellan skolenheter, kan mer träffsäkra åtgärder vidtas för komma till rätta med dessa problem, som kan bero på andra orsaker än brister i trygghet och studiero. Sammantaget bedömer regeringen att förslagen kan påverka möjligheterna att nå de jämställdhetspolitiska målen i positiv riktning.

14.7 Konsekvenser för integrationen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En god utbildning minskar risken för utanförskap och förbättrar möjligheterna till integra-

tion. Regeringens förslag i denna lagrådsremiss syftar bl.a. till att förbättra likvärdigheten och rättssäkerheten för alla barn och elever som berörs, oavsett bakgrund. Genom att förbättra tryggheten och studieron och kunskapsresultaten förbättras för alla grupper av elever. Eftersom kunskapsresultaten i genomsnitt är sämre bland utrikes födda elever i jämförelse med inrikes födda, och det gäller framför allt elever med kort tid i den svenska skolan, bedöms lagrådsremissens förslag ha särskilt stor betydelse för dessa elevers förutsättningar att nå goda kunskapsresultat och få bättre framtidsutsikter. Därmed bedömer regeringen att förslagen positivt kan påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

14.8 Konsekvenser för segregationen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Målet för politiken mot segregation är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation anges fem prioriterade områden: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet. Inom utbildning inriktas arbetet mot skolsegregation och att sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska.

Elevers socioekonomiska bakgrund, framför allt föräldrarnas utbildningsnivå har stor betydelse för elevers kunskapsresultat. Trygghet och studiero har särskilt stor betydelse för de elever som har större utmaningar i sitt lärande. Skolsegregationen innebär en uppdelning av elever och medför att elever med liknande bakgrund går i skolan tillsammans. Elevsammansättningen, skolans resurser och personalens kunskap och erfarenhet är exempel på faktorer som kan påverka trygghet och studiero i skolan. Genom denna lagrådsremiss tydliggörs bl.a. krav på det förebyggande arbetet för trygghet och studiero och krav på det systematiska kvalitetsarbetet. Vidare regleras användningen av mobiltelefoner i skolan och all personal får befogenhet att ingripa för att säkerställa trygghet och studiero. Förslagen bör bidra till att stärka förutsättningarna för förbättrade kunskapsresultat i skolan vilket är viktigt för att minska och motverka den socioekonomiska segregationen i samhället.

I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation lyfts också flera riskfaktorer som kan leda till kriminalitet, t.ex. arbetslöshet, psykisk ohälsa och oavslutad skolgång. Ett tidigt skolmisslyckande är en riskfaktor för framtida brottslighet enligt bl.a. rapporten Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling (Brå, 2009). Ytterligare riskfaktorer hänförliga till skolan består av dålig anknytning till skolan och en dålig skolmiljö. De skyddsfaktorer som lyfts fram är bl.a. att eleven är motiverad till att lära sig och genom detta lyckas i sitt skolarbete samt att detta sker i ett positivt skolklimat.

Att minska brottsligheten och öka tryggheten är ett viktigt mål för regeringen. För såväl brottsoffer som för samhället i stort medför brottslighet många negativa konsekvenser. Brott som begås i skolan är vidare en källa till otrygghet som försvårar elevernas utveckling och lärande. Regeringen anser att skolan är en betydelsefull aktör i det brottsföre-

byggande arbetet, inte minst genom sitt värdegrundsuppdrag att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar. Ett systematiskt och väl utvecklat arbete kring trygghet och studiero, bl.a. genom skolans ordningsregler, kan även skapa tydliga ramar och förväntningar för samvaron i skolan. Regeringen bedömer att detta kan vara särskilt viktigt för elever som riskerar att utveckla negativa beteenden och därmed bidra till en bättre skolgång för såväl dessa elever som övriga elever i skolan. En trygg skolgång och att gå ut skolan med goda kunskaper kan vidare minska risken för kriminalitet och utanförskap (Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten. Socialstyrelsen, 2020). Regeringens förslag syftar till att förbättra tryggheten och studieron och därigenom förbättra kunskapsresultaten. En förbättrad arbetsmiljö och att eleverna ges bättre förutsättningar att nå målen för utbildningen minskar risken för att eleven inte fullgör sin skolgång med godkända betyg. Genom bl.a. ett väl utvecklat förebyggande arbete för att skapa trygghet i skolan kan vidare risken för att brott begås minska. Sammantaget bedömer regeringen därmed att förslagen kan få en positiv effekt för det brottsförebyggande arbetet.

14.9 Konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

15 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

4 kap. Kvalitet och inflytande

Huvudmannanivå

3 § Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om huvudmannens ansvar för att det bedrivs ett systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete.

Ändringen innebär ett förtydligande av huvudmannens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet. Utöver att planera, följa upp och utveckla utbildningen, ska huvudmannen även analysera de bakomliggande orsakerna till de resultat som framkommer vid uppföljningen av verksamheten. Detta innebär att det inte räcker med att endast sammanställa resultat eller beskriva skillnader i resultat mellan skolor, årskurser eller kön. Det behöver också göras en analys av vad som är tänkbara orsaker till bl.a. trender i utvecklingen eller skillnader mellan olika skolor. Slutligen förtydligas att val av insatser för att utveckla utbildningen ska utgå ifrån denna analys.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Enhetsnivå

4 § Sådan planering, uppföljning, analys och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet.

Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs enligt första och andra styckena.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rektorns ansvar för att det på förskole- och skolenhetsnivå bedrivs ett motsvarande systematiskt kvalitetsarbete som enligt 3 § ska bedrivas på huvudmannanivå.

Ändringen i första stycket innebär ett förtydligande av att rektorn på förskole- och skolenhetsnivå, i likhet med huvudmannen, ska analysera de bakomliggande orsakerna till de resultat som framkommer vid uppföljningen av verksamheten och att val av insatser för att utveckla utbildningen ska utgå ifrån denna analys. Analysen behöver utgå från uppföljningens resultat och kan inkludera olika aspekter och perspektiv utifrån de behov som framkommer i uppföljningen. Det är huvudmannen som är ytterst ansvarig för att rektorn har de förutsättningar som han eller hon behöver för att kunna ta det ansvar för trygghet och studiero som rektorn har enligt läroplanerna (1 kap. 11 § och 2 kap. 8 § skollagen).

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Bemyndigande

6 a § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.*

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Huvudmannens klagomålshantering

8 § *Huvudmannen ska ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. När huvudmannen har tagit emot ett klagomål ska huvudmannen bekräfta att klagomålet har tagits emot, skyndsamt göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och på ett lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet. Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för klagomålshanteringen och aktivt verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om huvudmannens hantering av klagomål mot utbildningen och rutiner för detta.

Av tillägget i *andra meningen* framgår att huvudmannen – när denne har tagit emot ett klagomål – ska bekräfta att klagomålet har tagits emot, skyndsamt göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och på ett lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet. Den utredning som huvudmannen ska genomföra kan handla om att inhämta uppgifter från rektorn eller viss personal vid en berörd skolenhet eller andra uppgifter som behövs för att klargöra väsentliga förhållanden i ärendet. Vilken utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet beror på omständigheterna i det enskilda fallet och är upp till huvudmannen att bestämma. I vissa fall kan det krävas en mer djuplodande utredning där såväl rektor som lärare, elevhälsa eller annan skolpersonal involveras. I andra fall kan t.ex. ett samtal mellan rektorn och eleven eller elevens vårdnadshavare vara tillräckligt för att få det underlag som behövs. Det är dock viktigt att inte ålägga lärare och annan skolpersonal mer administrativt arbete än vad som är nödvändigt för att utreda ärendet. Om det framkommer att det finns brister i verksamheten åligger det huvudmannen enligt 7 § att vidta nödvändiga åtgärder. Det går inte att ställa upp en fast tidsgräns för att skyndsamhetskravet ska vara uppfyllt. Att utredningen ska göras skyndsamt innebär dock att utredningen ska påbörjas utan dröjsmål och att återkoppling i vart fall ska ske så snart som ärendet är utrett. Vilken information som ska ges vid återkoppling till den som framfört klagomålet beror på det enskilda fallet. Generellt finns det anledning att informera om klagomålet kommer att föranleda någon åtgärd eller inte samt, i de fall det är lämpligt, vilken eller vilka åtgärder som vidtas. Återkopplingen ska ske på lämpligt sätt. Ärendets karaktär och berörda parter förutsättningar att ta emot information, som t.ex. om det förekommer begränsade språkkunskaper, bör ligga till grund för bedömningen av hur återkopplingen ska gå till. Om det är ett klagomål som berör en allvarlig brist kan det kräva både skriftlig och muntlig

återkoppling. För ett klagomål som berör något mindre allvarligt kan det räcka med en kort skriftlig eller muntlig återkoppling.

Tillägget i *tredje meningen* innebär att huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för klagomålshanteringen och aktivt ska verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal. Utöver de skyldigheter som framgår av andra meningen överlämnas till varje huvudman att bestämma hur klagomålshanteringen ska organiseras och vad som därmed behöver ingå i rutinerna (jfr prop. 2009/10:165 s. 673). Skyldigheten att aktivt verka för att rutinerna är kända innebär att huvudmannen ska vidta aktiva åtgärder för att sprida information om rutinerna. Detta kan t.ex. ske genom att olika kommunikationssätt kombineras och att informationen lämnas regelbundet eller vid upprepade tillfällen. Det bör alltså inte betraktas som tillräckligt att vid ett enstaka tillfälle ha lämnat muntlig information eller att rutinerna finns tillgängliga på huvudmannens webbplats. Det kan även innebära att informationen anpassas efter mottagarnas olika förutsättningar, t.ex. genom att den översätts till språk som är vanligt förekommande bland elever och föräldrar.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

5 kap. Trygghet och studiero

Kapitlets innehåll

- 1 § I detta kapitel finns bestämmelser om
- tillämpningsområde (2 §),
 - arbetsmiljö (3–4 e §§),
 - ordningsregler (5 §),
 - disciplinära och andra särskilda åtgärder (6–23 §§), och
 - dokumentation (24 §).

I paragrafen beskrivs innehållet i 5 kap. om trygghet och studiero.

Ändringen i den andra strecksatsen föranleds av att det införs fem nya paragrafer under mellanrubriken arbetsmiljö.

Arbetsmiljö

3 § *Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen präglas av studiero. Med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen.*

Huvudmannen ska säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete på skolenheten som syftar till att skapa trygghet och studiero.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att utbildningen måste utformas så att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

Det görs ett tillägg i den nuvarande bestämmelsen, som bildar *första stycket första meningen*, som innebär att utbildningen ska präglas av trygghet och att undervisningen ska präglas av studiero. Med undervisning avses sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och

utvecklande av kunskaper och värden. Utbildning avser den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål (1 kap. 3 §). Utbildningen är således ett vidare begrepp och omfattar, utöver undervisningen, i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och som vanligtvis äger rum under skoldagen, t.ex. skolmåltider och raster (prop. 2009/10:165 s. 633). Ändringen innebär att begreppet trygghet kopplas samman med begreppet utbildning för att tydliggöra att elever ska vara trygga i alla delar som hör till utbildningen, medan studiero knyts ihop med undervisning för att förtydliga att det är i den delen av utbildningen som handlar om undervisning som studiero ska uppnås.

I första stycket *andra meningen*, som är ny, definieras begreppet studiero. Med studiero avses att eleverna har goda förutsättningar att ägna sig åt och koncentrera sig på undervisningen. Med detta menas inte bara att undervisningen ska vara fri från ordningsstörningar utan även att varje elev ska tillförsäkras goda förutsättningar för lärande, bl.a. genom en välplanerad och strukturerad undervisning. De förutsättningar som avses inkluderar därmed både den fysiska miljö där eleverna befinner sig, t.ex. avsaknad av buller och höga ljud vid moment som kräver koncentration, och att den undervisning som bedrivs främjar elevernas koncentration. Det senare kan ske genom att det är tydligt för eleverna vad de ska ägna sig åt, att de får den ledning och stimulans som de behöver att genomföra arbetet, och att undervisningen är varierad. För elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd är tillhandahållandet av adekvat stöd en förutsättning för att dessa elever ska ges goda förutsättningar att koncentrera sig på undervisningen och därmed försäkras studiero.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att det är huvudmannen som ska säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete på skolenheten som syftar till att skapa trygghet och studiero. I detta ingår att huvudmannen ska se till att rektorn har de förutsättningar som behövs för att bedriva ett sådant arbete. Huvudmannen måste bl.a. se till att rektorn har de resurser som krävs för att trygghet och studiero ska kunna tillförsäkras alla elever. Vidare ska huvudmannen se till att den personal som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för ges möjligheter till kompetensutveckling och att all personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet (2 kap. 34 § skollagen). Ett förebyggande arbete innebär bl.a. att skolor och huvudmän följer upp elevernas såväl trygghet som studiero. Det innebär även att skolor och huvudmän analyserar vilka hinder som finns för att elever ska vara trygga och ha studiero och aktivt verkar för att dessa hinder undanröjs. Det kan bl.a. innebära att skolan förebygger ordningsstörningar genom väl förankrade ordningsregler och ett gemensamt förhållningssätt bland personalen och utveckling av det pedagogiska ledarskapet i klassrummet. Det kan även innebära ett fokus på att erbjuda en varierad undervisning av hög kvalitet och de extra anpassningar, särskilda stöd och utmaningar som eleverna behöver. Det förebyggande arbetet omfattar även ett aktivt arbete med att främja de normer och värden som ska präglade utbildningen, bl.a. alla människors lika värde och respekt för andra människors egenvärde samt jämställdhet, och åtgärder inriktade mot specifika problem som sexuella trakasserier eller andra former av kränkningar. Sammansättningen av elever på olika

skolenheter kan också vara en av de faktorer som ingår i de analyser som ska göras. Utifrån en uppföljning och analys av vilka behov som finns i verksamheten kan både mer generella och särskilt riktade åtgärder behöva vidtas.

Tredje stycket är nytt och innehåller ett bemyndigande som gör det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om det förebyggande arbete som avses i andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

4 a § *Vid undervisning får endast sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning förekomma som*

1. sker enligt lärarens instruktioner i syfte att främja elevernas utveckling och lärande, eller

2. utgör extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen.

Om det finns särskilda skäl får dock rektorn eller en lärare tillåta en enskild elev att använda en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning även i andra fall än som avses i första stycket.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning.

Av *första stycket första punkten* framgår att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning endast får användas enligt lärarens instruktioner i syfte att främja elevernas utveckling och lärande. Det innebär att privat användning som huvudregel inte är tillåten och det gäller oavsett om det är av skolan tillhandahållen elektronik eller en elevs privata utrustning. Ett eventuellt användande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska därmed utgöra ett medel i undervisningen för att utveckla eleverna mot utbildningens mål. Utgångspunkten är att läraren ger generella instruktioner. Lärarens instruktion behöver dock inte vara samma för alla elever. Elever kan arbeta med olika uppgifter och utifrån det pedagogiska syftet kan elever som arbetar med en viss typ av uppgifter få använda mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning medan andra som arbetar med andra uppgifter inte får det.

Enligt *första stycket andra punkten* ska det även vara möjligt att använda mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning om användningen sker som en extra anpassning eller särskilt stöd enligt 3 kap. Det kan handla om att en elev t.ex. använder en mobiltelefon med anpassade program som en extra anpassning i undervisningen enligt 3 kap. 5 § eller att användning av teknik som faller inom ramen för bestämmelsen är en del av ett beslut om åtgärdsprogram för elever som ska ges särskilt stöd enligt 3 kap. 9 §. Om en elev, t.ex. en elev med ett neuropsykiatriskt funktionshinder, bedöms ha behov av mobiltelefon eller liknande som ett pedagogiskt hjälpmedel utan att det finns någon koppling till bestämmelserna om extra anpassning och särskilt stöd i 3 kap. skollagen, t.ex. därför att det inte kan befaras att eleven inte ska uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, får användning av sådan utrustning ske enligt lärarens instruktioner enligt första punkten, i syfte att främja elevens utveckling och lärande.

Regleringen omfattar all undervisning. För att kunna tillämpas krävs dock att det finns en avgränsad lektionstid där undervisning bedrivs eller att det är fråga om en annan i tid avgränsad lärarledd aktivitet. Såväl s.k. närundervisning, där elever och lärare inte är åtskilda i rum eller tid, och fjärrundervisning, som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid (1 kap. 3 §) omfattas. Vid distansundervisning där elev och lärare är åtskilda i både rum och tid saknas dock tydliga gränser för när undervisningen pågår och bestämmelsen blir inte tillämplig, utom i de delar andra former av undervisning används inom ramen för distansundervisning enligt 22 kap. 2 § andra stycket.

Regleringen är teknikneutral och omfattar mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning. Begreppet annan elektronisk kommunikationsutrustning omfattar alla former av digitala föremål och verktyg som elever kan använda för kommunikation som t.ex. smarta klockor, datorer, surfplattor och andra digitala medier.

Bestämmelsen innebär inte en utökad rätt att omhänderta föremål. En rätt att vid undervisning omhänderta mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen regleras i 4 b §. En rätt att omhänderta föremål i reaktivt syfte regleras i 22 §. Sistnämnda bestämmelse ger all personal befogenhet att 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, se kommentaren till den paragrafen. När det gäller omhändertagande enligt 22 § kan fysiska ingripanden i vissa undantagsfall behöva ske med tillämpning av 6 § första stycket för att kunna säkerställa ett omhändertagande, se kommentaren till den paragrafen. Bestämmelserna i förevarande kapitel ger inte rätt till kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Det är således inte tillåtet att t.ex. känna med händerna utanpå en elevs kläder eller i fickorna eller att leta igenom en elevs ryggsäck.

Enligt *andra stycket* får rektorn eller en lärare tillåta att en enskild elev använder en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning även i andra fall än som avses i första stycket om det är motiverat av särskilda skäl. Med särskilda skäl avses sådana fall som inte är hänförliga till elevens utveckling och lärande. Det kan handla om att en elev behöver ha tillgång till sin mobiltelefon för att kunna bli nådd vid en viss tidpunkt, av t.ex. familje- eller hälsoskäl, eller att en elev t.ex. på grund av psykisk ohälsa har särskilda skäl att vid olika tillfällen snabbt kunna kontakta vårdnadshavaren. Möjligheten att i dessa fall tillåta användning ska tillämpas restriktivt och innebär inte en möjlighet att tillåta användning av mobiltelefoner eller annan kommunikationsutrustning för hela undervisningsgrupper.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att bestämmelsen inte omfattar kommunal vuxenutbildning (jfr 2 §).

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

4 b § *Rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § får omhänderta eller uppdra åt någon annan att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen.*

Rektorn eller en lärare får omhänderta eller uppdra åt någon annan att omhänderta sådan utrustning även för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning av någon som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, en dusch eller ett annat liknande utrymme.

Rektorn eller en lärare får även i andra liknande situationer eller om det finns särskilda skäl omhänderta eller uppdra åt någon annan att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga sådan fotografering eller filmning som avses i andra stycket.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

I paragrafen, som är ny, regleras under vilka förutsättningar mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning kan omhändertas i förebyggande syfte.

Ett omhändertagande ska enligt *första stycket* kunna ske för att förebygga störningar i undervisningen. Det innebär att rektorn, en lärare eller handledare inte behöver invänta att en störning inträffar för att kunna omhänderta föremålet. Bestämmelsen ger t.ex. utrymme för en lärare att samla in elevernas mobiltelefoner inför början av den lärarens lektioner. Enligt bestämmelsen får rektorn, en lärare och en handledare också uppdra åt någon annan att omhänderta utrustningen. Det innebär att en lärare t.ex. kan be en lärarassistent att samla in mobiltelefonerna. Vidare kan en rektor t.ex. uppdra åt någon ur en viss personalkategori att genomföra insamlande av mobiltelefoner inför ombyte till lektioner i idrott och hälsa. Det är viktigt att rektorn, läraren eller handledaren är tydliga med vilka omhändertaganden som den som får uppdraget kan genomföra.

Enligt *andra stycket* får rektorn eller en lärare omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning även för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning av elever som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, en dusch eller ett annat liknande utrymme. Bestämmelsen möjliggör att rektorn eller läraren omhändertar elektronisk kommunikationsutrustning under de raster eller delar av raster som föregår respektive följer efter en idrottslektion och som tas i anspråk för ombyten eller liknande. Med formuleringen ”annan kränkande fotografering eller filmning” avses t.ex. kränkande fotografering eller filmning som sker helt öppet, t.ex. en elev som öppet fotograferar eller filmar en annan elev mot dennes vilja när denne befinner sig naken i duschen. Sådan fotografering eller filmning kan utgöra ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Även här ger bestämmelsen en möjlighet för rektor eller lärare att uppdra åt någon annan att omhänderta utrustningen. Innebörden är densamma som i *första stycket*.

I *tredje stycket* regleras rätten för rektorn eller en lärare att även i andra liknande situationer än de som avses i *andra stycket* omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning. Det kan t.ex. röra sig om situationer då någon inför eller efter en annan lektion än en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, en dusch eller ett annat liknande utrymme. Andra liknande situationer kan också föreligga vid exempelvis ombyte under friluftsdagar eller inför eller efter en teateruppsättning eller om det finns behov av att förebygga kränkande fotografering eller filmning på

toaletter. Vidare föreskrivs en rätt till sådant omhändertagande om det föreligger särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan föreligga i andra situationer, där det inte är fråga om behov av att förebygga kränkande fotografering i utrymmen som omklädningsrum och toaletter, där rektor eller lärare gör bedömningen att det finns särskilda skäl för att omhänderta mobiltelefoner. Det kan t.ex. röra sig om fall då det inom det förebyggande arbetet för trygghet har identifierats att elever använder mobiltelefoner på raster för att fotografera eller filma andra personer utan deras samtycke på ett sätt som skapar otrygghet. Även här ger bestämmelsen en möjlighet för rektor eller lärare att uppdra åt någon annan att omhänderta utrustningen. Innebörden är densamma som i första stycket.

Bestämmelsen ger inte rätt till kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Det är således inte tillåtet att t.ex. känna med händerna utanpå en elevs kläder eller i fickorna eller att leta igenom en elevs ryggskäck.

I 4 d § finns bestämmelser om en ytterligare möjlighet för rektorn att i de obligatoriska skolformerna besluta om omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning under hela skoldagen. En rätt att omhänderta föremål i reaktivt syfte regleras i 22 §.

Av paragrafens *fjärde stycke* framgår att bestämmelsen inte omfattar kommunal vuxenutbildning (jfr 2 §).

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

4 c § Ett föremål som har omhändertagits enligt

– 4 b § första stycket ska återlämnas till eleven senast i samband med att undervisningspasset har avslutats för eleven,

– 4 b § andra stycket ska återlämnas till eleven senast i nära anslutning till att eleven har lämnat utrymmet efter idrottslektionen,

– 4 b § tredje stycket ska återlämnas när skälet för omhändertagandet har upphört.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om när ett föremål som har omhändertagits enligt 4 b § ska återlämnas till eleven.

Av *första strecksatsen* framgår att ett föremål som har omhändertagits för att förebygga störningar i undervisningen ska återlämnas till eleven senast i samband med att undervisningspasset har avslutats för eleven. När undervisningspasset har avslutats kan variera för olika elever. I de flesta fall blir det när läraren har avslutat passet, men en elev kan av olika skäl behöva lämna en lektion i förtid. En elev ska, oavsett när undervisningspasset har avslutats för just den eleven, senast i samband därmed få tillbaka föremål som har omhändertagits från eleven enligt 4 b § första stycket. Om flera schemalagda lektioner övergår i varandra kan undervisningspasset sträcka sig över flera lektioner, men när eleverna har rast så upphör undervisningen och eleverna ska få tillbaka sina mobiltelefoner. Det finns dock inget som hindrar att eleverna frivilligt väljer att låta sina mobiltelefoner fortsätta att vara omhändertagna över rasten, t.ex. för att de annars ska samlas in igen vid nästa lektions början.

I *andra strecksatsen* finns ytterligare en bestämmelse om återlämnande av ett föremål. Ett föremål som har omhändertagits för att förebygga kränkande fotografering eller filmning av någon som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, en dusch eller ett annat liknande utrymme ska återlämnas till eleven senast i nära anslutning till att

eleven har lämnat det aktuella utrymmet. Det behöver inte vara precis vid utgången till omklädningsrummet, utan föremålen kan ha samlats in i t.ex. en närbelägen byggnad och lämnas tillbaka där.

I *tredje strecksatsen* anges att ett föremål som har omhändertagits enligt 4 b § tredje stycket ska återlämnas till eleven senast när skälet för omhändertagandet har upphört. I 4 b § tredje stycket regleras rätten att även i andra liknande situationer än de som avses i andra stycket eller om det finns särskilda skäl omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering eller filmning. Även i detta fall kan det handla om ett återlämnande i samband med att eleverna lämnar en plats där de har bytt om inför t.ex. praktiska inslag i en utbildning eller ett gemensamt utrymme med toaletter och dylikt eller när det annars inte längre föreligger en sådan situation som föranlett omhändertagandet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

4 d § *Utöver vad som anges i 4 b § får en rektor i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska samlas in vid varje skoldags början. I sådana fall ska föremålet återlämnas senast vid varje skoldags slut.*

Rektorns beslut får avse högst ett år i taget.

Rektorn eller en lärare får göra undantag från ett beslut som avses i första stycket för sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning som avses i 4 a §, eller för en enskild elev om det finns särskilda skäl.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om en möjlighet för rektor att i vissa utbildningar omhänderta mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning utöver vad som regleras i 4 b §.

Enligt *första stycket* har en rektor i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet, befogenhet att, utöver vad som anges i 4 b §, besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska samlas in vid varje skoldags början. Om rektorn har beslutat att sådana föremål ska samlas in redan vid skoldagens början ska föremålet återlämnas senast vid skoldagens slut. För en elev som får utbildning i fritidshem anses skoldagen börja när eleven anländer till fritidshemmets lokaler och sluta när eleven lämnar dessa lokaler för dagen.

Av *andra stycket* framgår att rektorns beslut får avse högst ett år i taget.

Av *tredje stycket* framgår att rektorn eller en lärare får göra undantag från ett beslut som avses i första stycket för sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning som avses i 4 a §. I sistnämnda paragrafs första stycke regleras att vid undervisning får endast sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning förekomma som sker enligt lärarens instruktioner i syfte att främja elevernas utveckling och lärande, eller som utgör extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen. Om det finns särskilda skäl får rektorn eller en lärare enligt 4 a § andra stycket tillåta en enskild elev att använda en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning vid undervisning även i andra fall än som avses i den paragrafens första stycke, se kommentaren till den paragrafen.

Av tredje stycket förevarande paragraf framgår vidare att rektorn eller en lärare får göra undantag från ett beslut som avses i första stycket i denna paragraf för en enskild elev om det finns särskilda skäl. Det kan handla om att elevens vårdnadshavare behöver kunna komma i kontakt med eleven en viss dag. Det kan också vara så att en elev t.ex. på grund av psykisk ohälsa har särskilda skäl att vid olika tillfällen snabbt kunna kontakta vårdnadshavaren. Det kan vidare vara fråga om elever som har behov av mobiltelefonen av medicinska skäl, t.ex. en elev med diabetes som regelbundet behöver kunna kontrollera sitt blodsocker. Vissa elever, t.ex. elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, kan ha särskilda behov av sådan utrustning. När det gäller innebörden av begreppet särskilda skäl i förevarande paragraf i förhållande till innebörden av samma begrepp i 4 a § andra stycket, som innebär att rektorn eller en lärare om det finns särskilda skäl får tillåta en enskild elev att vid undervisning använda en mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning även i andra fall än som anges i den paragrafens första stycke, har det betydelse att en lektion är en mycket kortare tidsrymd än en hel skoldag. Om en elev t.ex. använder sin mobiltelefon som ett medicinskt hjälpmedel med jämna mellanrum kan det eventuellt vara möjligt att omhänderta den en kortare tid som t.ex. under en lektion, men inte under en hel skoldag. I sådana fall kan det bedömas att det inte finns särskilda skäl att låta eleven använda telefonen vid undervisningen med stöd av 4 a § andra stycket, men att det finns särskilda skäl att låta eleven använda mobiltelefonen under andra delar av skoldagen med stöd av förevarande paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

4 e § Det ska för varje skolenhet finnas skriftliga rutiner för hanteringen av omhändertagande av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning enligt 4 b–4 d §§. Rektorn beslutar om sådana rutiner.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om rutiner för hantering av vissa omhändertaganden.

Av *första meningen* följer att det ska finnas skriftliga rutiner för hanteringen av omhändertaganden av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning enligt 4 b–4 d §§, dvs. omhändertaganden i förebyggande syfte och omhändertaganden som sker utifrån rektorns beslut om att samla in mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning vid varje skoldags början. Det är skolans ansvar att förvara omhändertagna föremål på ett säkert sätt till dess att de lämnas tillbaka. Av rutinerna bör bl.a. framgå hur omhändertagandet av utrustningen ska gå till, t.ex. hur föremålen ska förvaras på ett tryggsätt och hur insamlandet av utrustningen ska ske så att det framgår till vem varje föremål ska återlämnas. Det ska inte föreligga någon osäkerhet om huruvida ett föremål har omhändertagits eller huruvida det har lämnats tillbaka.

Av *andra meningen* framgår att sådana rutiner som avses i första meningen beslutas av rektorn.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Ordningsregler

5 § Ordningsregler ska finnas för varje skolenhet. *Ordningsreglerna och hur de följs ska regelbundet följas upp vid varje skolenhet. De bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras. Ordningsreglerna ska utarbetas, följas upp och, vid behov, omarbetas under medverkan av eleverna.*

Rektorn beslutar om ordningsregler.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skolans ordningsregler.

I första stycket andra meningen görs ett förtydligande om att ordningsreglerna och hur de följs ska följas upp regelbundet. Vidare ska enligt *andra meningen* de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat analyseras. Det innebär att skolan ska följa upp i vilken utsträckning ordningsreglerna följs och, om det finns brister, ta reda på orsaken till dessa. Av 4 kap. 7 § framgår att om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas. Om det t.ex. finns ordningsregler som fungerar mindre väl ur vissa avseenden eller som följs i låg utsträckning bör skolan utreda orsakerna till detta och antingen förändra reglerna eller implementera dem mer kraftfullt, om det anses viktigt att ha kvar dem, eller ta bort dem, om de vid en närmare analys inte anses behövas. Det bör vid analysen beaktas att det kan vara värre för arbetet med trygghet och studiero om en skola har en eller flera ordningsregler som inte följs än att skolan inte alls har ordningsregler. Om elever och personal uppfattar att eleverna på ett systematiskt sätt inte följer skolans ordningsregler riskerar det att skapa en kultur där det är acceptabelt att bryta mot ordningsregler och andra normer för uppförande. När ordningsregler varken följs av personal eller elever är det en signal på att arbetet med att ta fram och förankra dessa i grunden behöver ses över och utvecklas. *I tredje meningen* förtydligas att eleverna ska vara delaktiga i både utarbetandet och uppföljningen av ordningsreglerna samt vid en eventuell omarbetning av ordningsreglerna. Genom denna bestämmelse inkluderas även elever i nya årskurser på skolan i samtal om ordningsreglerna så att de blir delaktiga i det förebyggande arbetet och förstår och kan vara med och påverka innehållet i skolans ordningsregler. Föreskrifter om elevers delaktighet finns även i 4 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Disciplinära och andra särskilda åtgärder

Allmänna befogenheter för personalen

6 § *Personalen* får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. *Detta innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.*

En åtgärd enligt första stycket får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Enligt de förutsättningar som anges i 7–23 §§ får det beslutas om utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering utanför den egna skolenheten, avstängning och omhändertagande av föremål. Även

sådana åtgärder får vidtas endast om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Paragrafen reglerar befogenheter att omedelbart ingripa för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.

Ändringen i *första stycket första meningen* innebär att all personal ges befogenheten att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som regleras i bestämmelsen. Med personal avses såväl anställda som uppdragstagare (jfr 6 kap. 3 §). I dag tillkommer enligt lagtexten befogenheterna endast rektor, lärare och en sådan handledare som avses i 21 kap. 13 § tredje stycket, dvs. en handledare vid fjärrundervisning. Vidare tas det uttryckliga omnämmandet av ordningsstörningar i lagtexten bort då ordningsstörningar påverkar tryggheten och studieron och då åtgärder mot ordningsstörningar ingår i den allmänna befogenheten att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Åtgärder som kan vidtas med stöd av bestämmelsen är t.ex. att under raster ingripa vid bråk eller kränkande behandling. Det kan också vara att vid undervisningen tillrättvisa eller placera om elever. Befogenheten att ingripa gäller all personal. Vid undervisningen faller dock ett större och mer naturligt ansvar på den lärare som ansvarar för undervisningen. Men även andra personalkategorier som elevassistenter och annan resurspersonal kan behöva ingripa för att upprätthålla studieron, t.ex. i ett grupprum där elever tillfälligt arbetar i lärares frånvaro. Bestämmelsen innefattar inte befogenhet att vidta de disciplinära åtgärder som regleras särskilt (se tredje stycket och 7–22 §§).

I första stycket *andra meningen*, som är ny, slås fast att de allmänna befogenheterna innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. Detta framgick tidigare bara av förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 680 f.). Den oskrivna grunden för straffrättslig ansvarsfrihet, baserad på tillsynsplikten som först slogs fast av Högsta domstolen i NJA 1988 s. 586, blir genom tillägget en uttrycklig befogenhet i skollagen. Liksom övriga befogenheter enligt första stycket, tillkommer befogenheten att ingripa fysiskt inte bara lärare och rektor utan all personal. Bestämmelsen reglerar i vilka situationer ingripanden får göras och utökar inte personalens skyldighet att ingripa i det enskilda fallet. En skyldighet att ingripa enligt tillsynsansvaret följer inte av skollagens bestämmelser, utan av skadeståndsrättsliga principer (se t.ex. NJA 1984 s. 764).

I *andra stycket*, som innehåller en bestämmelse som tidigare fanns i paragrafens fjärde stycke, anges att en åtgärd enligt första stycket får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Var gränsen för det tillåtna ska dras måste således bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Den praxis som har utvecklats genom Högsta domstolens avgöranden ska även framöver vara vägledande vid dessa avvägningar. Det är således inte avsikten att ge personal befogenheter att använda fysiska ingripanden som är mer långtgående än vad som hade varit tillåtet vid en prövning enligt gällande praxis. Högsta domstolen har t.ex. bedömt det som rimligt att ingripa fysiskt t.ex. när fortsatta tillsägelser med anledning av en ordningsstörning bedöms bli resultatlösa. I sådana situationer har Högsta domstolen t.ex. uttalat att det kan vara befogat att ta ett stadigt tag om elevens arm för att

leda ut eleven ur klassrummet i syfte att tillrättavisa eleven i avskildhet (se NJA 2016 s. 596).

Om ett fysiskt ingripande anses påkallat ska det vara så lindrigt och ske under så kort tid som möjligt. Fysiska ingripanden ska inte få göras i bestraffande syfte. Befogenheten omfattar inte heller rätt att bruka våld som når upp till det som faller under straffbestämmelsen för misshandel (3 kap. 5 § brottsbalken).

En fysisk åtgärd som ska kunna vidtas för att avvärja våld eller kränkningar mellan elever är t.ex. att med fysisk kraft hålla isär två elever eller förmå dem att gå åt olika håll. Med kränkningar avses främst sådant uppträdande som utgör kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen eller trakasserier enligt diskrimineringslagen. Personalen behöver inte i stunden göra en bedömning av om en elevs handling vid en rättslig prövning skulle bedömas utgöra en kränkning i enlighet med definitionen i 6 kap. 3 § eller trakasserier enligt diskrimineringslagen. Personalen ska kunna ingripa fysiskt för att avvärja sådant beteende som typiskt sett är att uppfatta som kränkande.

I allvarliga situationer kan en högre grad av våldsanvändning än vad som faller under förevarande bestämmelse vara berättigat i enlighet bestämmelserna om nöd och nödvärn. Brottsbalkens bestämmelser om nödvärn och nöd innebär att vem som helst under vissa omständigheter får ingripa fysiskt eller med våld på ett sätt som, i fall dessa omständigheter inte hade förelegat, skulle ha utgjort brott (24 kap. 1 och 4 §§). Exempelvis föreligger rätt till nödvärn mot ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom. En gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig (se vidare avsnitt 11.2).

I vissa fall kan en tillämpning av förevarande paragrafs första stycke behöva kombineras med tillämpning av en annan paragraf. Enligt 22 § får personal från en elev omhändertata 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. Om eleven vid tillsägelse vägrar att lämna ifrån sig det föremål som personalen avser att omhändertata kan personalen behöva ingripa fysiskt med stöd av förevarande paragrafs första stycke mot den ordningsstörning det innebär att eleven vägrar att följa personalens tillsägelse att lämna över föremålet. Förevarande paragrafs andra stycke, som innebär att en åtgärd får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter, ska dock alltid tillämpas. Det innebär att en vägran från en elevs sida att vid tillsägelse lämna över sin mobiltelefon, om eleven t.ex. håller den i handen, inte alltid bör föranleda ett fysiskt ingripande. Om det är fråga om att eleven använder mobiltelefonen på ett störande sätt under en lektion, kan en mer adekvat åtgärd vara att utvisa eleven ur undervisningslokalen med stöd av 7 §. Om det däremot t.ex. är fråga om ett farligt föremål kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, ett fysiskt ingripande vara motiverat.

Ett fysiskt ingripande som sker inom ramen för befogenheten enligt första stycket utgör inte kränkande behandling i skollagens mening.

I *tredje stycket första meningen*, som tidigare utgjorde andra stycket, ersätts hänvisningen till tillfällig placering vid en annan skolenhet med en

hänvisning till tillfällig placering utanför den egna skolenheten, i enlighet med en ändring som görs i 13 §. Vidare tas det i en ny *andra mening* in en motsvarighet till bestämmelsen i nuvarande fjärde stycket, som utgår. Av andra meningen framgår att även sådana åtgärder som anges i förevarande styckes första mening får vidtas endast om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter, jfr andra stycket.

Det nuvarande tredje stycket, som avser de befogenheter som en handledare som avses i 21 kap. 13 § har, dvs. en handledare vid fjärrundervisning, tas bort då en sådan handledare nu omfattas av första stycket. Bestämmelserna i stycket om handledarens befogenheter att besluta om utvisning ur undervisningslokalen och omhändertagande av föremål flyttas till 7 § om utvisning av undervisningslokalen respektive 22 § om omhändertagande av föremål.

Nuvarande fjärde stycket utgår, se kommentaren till andra stycket och tredje stycket andra meningen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Utvisning ur undervisningslokalen

7 § I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en lärare *eller en handledare som avses i 21 kap. 13 §* visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass, om

1. eleven stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt, och
2. eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren *eller handledaren*.

Om läraren eller handledaren inte är närvarande i undervisningslokalen får annan personal visa ut en elev från lokalen under motsvarande förutsättningar som anges i första stycket. I sådana fall ska läraren eller handledaren underrättas när han eller hon kommer tillbaka eller annars i efterhand.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utvisning från undervisningslokalen.

Ändringen i *första stycket* innebär att den befogenhet att utvisa en elev från undervisningslokalen som en handledare vid fjärrundervisning har enligt 6 § flyttas till denna bestämmelse.

Ändringen i *andra stycket* innebär att även annan personal än lärare och handledare, som t.ex. en elev- eller lärarassistent, får visa ut en elev från undervisningslokalen om läraren eller handledaren inte är närvarande. I sådana fall ska läraren eller handledaren underrättas när han eller hon kommer tillbaka eller annars i efterhand.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Tillfällig omplacering

12 § I förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får rektorn besluta att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet om åtgärderna som gjorts efter en sådan utredning som avses i 9 § första stycket inte varit tillräckliga eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 §. De förut-

sättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Innan rektorn fattar ett beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen.

Elevens vårdnadshavare ska informeras om rektorns beslut.

En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får inte gälla för en längre tid än fyra veckor.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar rektorn tillfälligt kan förlägga en elevs undervisning till en annan undervisningsgrupp eller på en annan plats inom samma skolenhet.

En omplacering enligt första stycket kan ske till t.ex. en annan klass. Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att ett beslut om tillfällig omplacering kan innebära att eleven ges sådan enskild undervisning som avses i 3 kap. 11 § eller undervisning i en sådan särskild undervisningsgrupp som avses i samma paragraf utan att de förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning är uppfyllda. Eleven behöver således inte ha ett åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § och det behöver inte föreligga sådana särskilda skäl som avses i 3 kap. 11 §. I många fall när en elev ges undervisning enskilt eller placeras i en särskild undervisningsgrupp med stöd av förevarande bestämmelse kan dock förutsättningarna för att rektorn enligt 3 kap. 7 § ska vara skyldig att se till att elevens behov av särskilt stöd utreds vara uppfyllda. Sistnämnda skyldighet inträder inte bara när det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, utan även om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Att elevens behov av särskilt stöd utreds parallellt med att en elev ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp med stöd av förevarande paragraf, när så är befogat, är ett led i att identifiera lämpliga åtgärder för att tillförsäkra eleven en fungerande utbildning på längre sikt. En sådan utredning kan resultera i att eleven utifrån ett behov av särskilt stöd under en längre tid bör ges undervisning enskilt eller i särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 9 och 11 §§ skollagen.

När en omplacering av en elev övervägs behöver situationen och elevens behov vägas in vid val av lämpligt alternativ. Relevanta faktorer att ta hänsyn till är bl.a. vilka personalresurser och vilken kompetens som finns kopplat till olika alternativ och de behov som eleven har. Om rektorn överväger en placering i en annan undervisningsgrupp ska rektorn enligt *tredje stycket*, som är nytt, överväga hur en placering i en sådan grupp kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen. Om övervägandena avser en placering i en särskild undervisningsgrupp ska beaktas att sådana elever har sådana särskilda utmaningar att de har behov av särskilt stöd och hur de kan påverkas av att eleven placeras i gruppen. Utifrån bl.a. sådana överväganden kan rektorn komma att bedöma att enskild undervisning i stället är att föredra.

Som en konsekvens av de nya andra och tredje styckena blir det hittillsvarande andra stycket paragrafens *fjärde stycke*.

Det hittillsvarande fjärde stycket blir därmed paragrafens *femte stycke*. Stycket ändras på så sätt att kravet på synnerliga skäl för att rektor ska kunna utöka tidsomfattningen för åtgärden från två till fyra veckor tas bort.

Ändringen innebär att en tidsgräns om fyra veckor gäller generellt. En åtgärd ska dock inte pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

Tillfällig placering utanför den egna skolenheten

13 § Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra, får rektorn besluta att en elev tillfälligt ska ges undervisning vid en annan skolenhet eller på en annan plats inom huvudmannens organisation.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 §. De förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Innan rektorn fattar ett beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen.

Ett beslut om tillfällig placering vid en annan skolenhet fattas gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten.

Elevens vårdnadshavare ska informeras om ett beslut enligt första stycket innan placeringen genomförs.

En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får inte gälla för en längre tid än fyra veckor.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar rektorn tillfälligt kan förlägga en elevs undervisning vid en annan skolenhet.

I första stycket görs två tillägg. Det första tillägget innebär att rektorn kan besluta om en tillfällig placering enligt bestämmelsen om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande ”för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero”. Med formuleringen ”Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande” avses både situationen att sådana åtgärder inte har prövats därför att de inte bedöms vara tillräckligt verkningsfulla och situationen att sådana åtgärder har prövats och inte befunnits vara tillräckligt verkningsfulla.

Det andra tillägget innebär att åtgärden att tillfälligt placera en elev vid en annan skolenhet kompletteras med en möjlighet för rektorn att omplacera eleven till en annan plats inom huvudmannens organisation. Med annan plats avses en lokal som huvudmannen förfogar över men som inte tillhör en skolenhet. Det kan t.ex. vara en kontorslokal som tillhör huvudmannen. Det ligger i sakens natur att rektorn bör samråda med huvudmannen om vilken lokal som är lämplig.

En tillfällig placering med stöd enligt första stycket kan göras direkt som en förstahandsåtgärd om bedömningen görs att en åtgärd enligt 12 § inte skulle vara tillräcklig och att det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero. Möjligheten att omplacera en elev till en annan plats inom huvudmannens organisation medför större möjligheter, särskilt för små huvudmän, att låta en elev få fortsatt undervisning i förhållande till ett beslut om avstängning enligt 14 §.

Av andra stycket, som är nytt, framgår att ett beslut om tillfällig omplacering enligt första stycket kan innebära att eleven ges sådan enskild undervisning som avses i 3 kap. 11 § eller undervisning i en sådan särskild

undervisningsgrupp som avses i samma paragraf utan att de förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning är uppfyllda. Eleven behöver således inte ha ett åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § och det behöver inte föreligga sådana särskilda skäl som avses i 3 kap. 11 §. I många fall när en elev ges undervisning enskilt eller placeras i en särskild undervisningsgrupp med stöd av förevarande bestämmelse kan dock förutsättningarna för att rektorn enligt 3 kap. 7 § ska vara skyldig att se till att elevens behov av särskilt stöd utreds vara uppfyllda. Sistnämnda skyldighet inträder inte bara när det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, utan även om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Att elevens behov av särskilt stöd utreds parallellt med att en elev ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp med stöd av förevarande paragraf, när så är befogat, är ett led i att identifiera lämpliga åtgärder för att tillförsäkra eleven en fungerande utbildning på längre sikt. En sådan utredning kan resultera i att eleven utifrån ett behov av särskilt stöd under en längre tid bör ges undervisning enskilt eller i särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 9 och 11 §§ skollagen. När det inte längre är fråga om en tillfällig placering bör undervisningen i så fall ske på den egna skolenheten eller, om det är fråga om en skolenhet med kommunal huvudman, i en kommunövergripande undervisningsgrupp.

När en tillfällig placering av en elev till en annan skolenhet eller till en annan plats inom huvudmannens egen organisation övervägs behöver situationen och elevens behov vägas in vid val av lämpligt alternativ. Relevanta faktorer att ta hänsyn till är bl.a. vilka personalresurser och vilken kompetens som finns kopplat till olika alternativ och de behov som eleven har. Om rektorn överväger en placering i en annan undervisningsgrupp ska rektorn enligt *tredje stycket*, som är nytt, överväga hur en placering i en sådan grupp kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen. Om övervägandena avser en placering i en särskild undervisningsgrupp ska beaktas att sådana elever har sådana särskilda utmaningar att de har behov av särskilt stöd och hur de kan påverkas av att eleven placeras i gruppen. Utifrån bl.a. sådana överväganden kan rektorn komma att bedöma att enskild undervisning i stället är att föredra.

Införandet av de nya andra och tredje styckena medför att det hittillsvarande andra styckets första mening, som innebär att beslutet om en tillfällig placering fattas gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten, blir paragrafens *ffjärde stycke*. Bestämmelsen omformuleras språkligt med anledning av att en tillfällig placering enligt det ändrade första stycket, utöver tillfällig placering till en annan skolenhet, även kan ske till en annan plats inom huvudmannens organisation. Bestämmelsen blir således bara tillämplig i det förstnämnda fallet.

Det nuvarande andra styckets andra mening blir paragrafens *femte stycke*. Bestämmelsen omformuleras så att det tydliggörs att elevens vårdnadshavare ska informeras om ett beslut enligt första stycket innan placeringen genomförs, oavsett om det är fråga om tillfällig placering till en annan skolenhet eller till en annan plats inom huvudmannens organisation.

Ändringarna ovan medför även att det hittillsvarande tredje stycket blir paragrafens *sjätte stycke*. Stycket ändras på så sätt att kravet på synnerliga skäl för att rektor ska kunna förlänga den tillfälliga placeringen från två till fyra veckor tas bort. En tidsgräns på fyra veckor gäller nu generellt.

Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

Avstängning i vissa obligatoriska skolformer

14 § I grundskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om *andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad*.

Rektorn får även besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. *åtgärder enligt 13 § inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra eller det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och*

2. *det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.*

Eleven ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första eller andra stycket.

Ett beslut om avstängning gäller omedelbart om inte annat beslutas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om möjligheten för rektorn att i de obligatoriska skolformerna grundskolan, specialskolan och sameskolan stänga av elever från utbildningen.

Ändringen i *första stycket* innebär att de förutsättningar som anges i tre punkter för att en rektor i grundskolan, specialskolan och sameskolan ska kunna besluta om avstängning av en elev från utbildningen, byts ut mot en bestämmelse om att så kan ske i situationer där andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad. Det krävs inte att mindre ingripande åtgärder först har prövats innan åtgärden kan vidtas. Det ska röra sig om en akut och potentiellt farlig situation för elever eller personal. Hotet kan rikta sig mot enskilda personer eller mot grupper av personer, exempelvis hot mot en skola.

Det nuvarande första stycket punkterna 1 och 2 flyttas till ett nytt *andra stycke* och ändras. Stycket innebär nu att rektorn, utöver de situationer som anges i första stycket, kan stänga av en elev när undervisning vid en annan skolenhet eller på en annan plats inom huvudmannens organisation enligt 13 § inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra, eller det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende (*första punkten*), och det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (*andra punkten*). Om det inte är möjligt att genomföra åtgärder enligt 13 § eller det finns särskilda skäl för avstängning med hänsyn till elevens beteende finns det således inte något krav på att åtgärder enligt 13 § ska ha vidtagits för att rektorn ska kunna stänga av eleven. Det krävs dock i båda dessa fall att åtgärden att stänga av eleven är nödvändig med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Avstängning med hänvisning till att åtgärder enligt 13 § inte är möjliga att genomföra eller med hänvisning till särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende kan således vara en förstahandsåtgärd. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att eleven har ägnat sig åt drogförsäljning eller andra brott inom skolans område, men att det inte bedöms vara fråga om en så akut situation som avses i första stycket. Drogeförsäljning på skolan bör regelmässigt anses vara en risk för andra elevers trygghet. Så bör även anses vara fallet om eleven t.ex. har begått en våldtäkt eller ett annat brott

som gör att de andra eleverna inte känner sig trygga. Det kan räcka att den elev som blivit utsatt för brottet inte känner sig trygg.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om att eleven ska erbjudas kompensationsundervisning för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. Att eleven ska få kompensationsundervisning i dessa fall har hittills reglerats i en tredje punkt i paragrafens första stycke, som en förutsättning för att rektorn ska kunna fatta beslut om avstängning. Ändringen innebär att ett beslut om avstängning får fattas om förutsättningarna enligt första eller andra stycket är uppfyllda och att en skyldighet att erbjuda kompensation för förlorad undervisning inträder därefter. Eleven kan kompenseras genom t.ex. att distansundervisning ges eller att en lärare vid några tillfällen kommer hem till eleven.

Införandet av de nya andra och tredje styckena medför att det hittillsvarande andra stycket, som innebär att rektorn inte får uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första stycket, blir paragrafens *fyjärde stycke*. Med anledning av att det tidigare första stycket delas upp i två stycken ändras förevarande stycket så att en hänvisning till det nya andra stycket läggs till.

Det hittillsvarande tredje stycket, som innebär att ett beslut om avstängning gäller omedelbart om inte annat beslutas, blir därmed paragrafens *femte stycke*.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.1.

Avstängning i de frivilliga skolformerna

17 § I gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning får huvudmannen *eller rektorn* besluta att stänga av en elev *helt eller delvis* om *andra elevs eller personals säkerhet bedöms vara hotad*.

Huvudmannen eller rektorn får även besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper,
2. eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande,
3. eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling,
4. eleven kan antas ha begått en brottslig handling inom skolans område, eller
5. elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevs trygghet och studiero.

Huvudmannen *eller rektorn* får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

En förutsättning för avstängning enligt andra stycket 2, 3 eller 5 är att syftet med andra åtgärder inte har uppnåtts.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt *denna paragraf*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avstängning helt eller delvis i de frivilliga skolformerna gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning.

Ändringen i *första stycket* innebär att de förutsättningar som anges i fyra punkter för att en huvudman för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning ska kunna besluta om avstängning helt eller delvis av en elev från utbildningen, byts ut mot en bestämmelse om att så kan ske i situationer där andra elevs eller personals säkerhet bedöms vara

hotad. Det krävs inte att mindre ingripande åtgärder först har prövats innan åtgärden kan vidtas. Det ska röra sig om en akut och potentiellt farlig situation för elever eller personal. Hotet kan rikta sig mot enskilda personer eller mot grupper av personer, exempelvis hot mot en skola. Vidare görs ett tillägg som innebär att även rektorn kan stänga av en elev under de angivna förutsättningarna.

Det nuvarande första stycket punkterna 1–4 flyttas till ett nytt *andra stycke* och kompletteras med en ny fjärde punkt, som medför att den nuvarande fjärde punkten blir en ny *femte punkt*. Den nya *fjärde punkten* innebär att en elev kan stängas av om det kan antas att eleven har begått en brottslig handling inom skolans område. Det krävs att det föreligger objektiva grunder som ger stöd för antagandet. Ett beslut om avstängning får endast fattas om åtgärden står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter (se 5 kap. 6 § tredje stycket). Det innebär att om brottet är av mindre allvarlig natur och inte har inverkat negativt på andra elevers trygghet eller studiero det normalt saknas skäl att stänga av eleven. Huvudmannen eller rektor får, utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, avgöra om en elev ska stängas av eller inte. Vidare görs ett tillägg som innebär att även rektorn kan stänga av en elev om något av de förutsättningar som räknas upp i första–femte punkterna i stycket är uppfyllda. Rektorn ges alltså samma förutsättningar som huvudmannen att agera.

Införandet av det nya första stycket medför att det hittillsvarande andra stycket, som innebär att huvudmannen får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart, blir paragrafens *tredje stycke*. Stycket ändras så att även rektorn kan besluta att beslutet om avstängning ska gälla omedelbart, dvs. även om beslutet överklagas eller om tiden för överklagande inte gått ut. Det hittillsvarande tredje stycket, som innebär att rektorn får fatta ett beslut om omedelbar avstängning bara om någon av förutsättningarna i det hittillsvarande första stycket andra–fjärde punkterna är uppfyllda och om det är nödvändigt med hänsyn till elevernas trygghet och studiero, tas bort.

Fjärde stycket är nytt. Av stycket framgår att det är en förutsättning för avstängning enligt andra stycket andra, tredje eller femte punkten att syftet med andra åtgärder inte har uppnåtts. Det krävs alltså att tillsägelser och varningar inte har resulterat i ett förbättrat beteende för att eleven ska få stängas av. Även utvisning ur undervisningslokalen och kvarsittning kan vara sådana åtgärder som först ska ha prövats. Avstängning enligt de nämnda punkterna ska tillgripas först när andra möjligheter att komma till rätta med elevens beteende är uttömda. Detta framgick tidigare bara av förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 688). Tillägget i paragrafen är därmed inte avsedd att innebära någon ändring i sak när det gäller beslut om avstängning på grund av första–tredje punkterna eller femte punkten. Beslut om avstängning med anledning av den nya fjärde punkten kan, i likhet med avstängning med anledning av första punkten eller första stycket, ske utan att mindre ingripande åtgärder först har prövats.

Det hittillsvarande fjärde stycket blir därmed paragrafens *femte stycke*. Av stycket framgår att rektorn inte får delegera beslutsfattandet i fråga om avstängning enligt det hittillsvarande tredje stycket. Förevarande stycke ändras på så sätt att hänvisningen till avstängning enligt tredje stycket byts ut mot en hänvisning till avstängning enligt paragrafen. Ändringen är en

följd av att rektor ges samma befogenhet som huvudmannen att besluta om avstängning enligt första–tredje styckena.

Övervägandena finns i avsnitten 12.5.1 och 12.5.2.

Avstängningstid i de frivilliga skolformerna

18 § Beslut enligt 17 § får inte avse avstängning under längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår, om inte annat följer av andra stycket.

Huvudmannen får besluta att förlänga avstängningen om syftet med en kortare avstängningstid inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens uppträdande. Ett beslut om avstängning enligt 17 § får dock inte avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår.

I paragrafen finns bestämmelser om avstängningstid i de frivilliga skolformerna.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det tydliggörs att det är huvudmannen som får besluta om att förlänga avstängningstiden. Innebörden av ändringen är att det beslut som rektor eller huvudman har fattat enligt 17 §, och som enligt första stycket som utgångspunkt bara kan gälla under två veckor, ska kunna förlängas av huvudmannen under de förutsättningar och för den tid som anges i bestämmelsen.

Det hittillsvarande tredje stycket, som innehåller bestämmelser om avstängningstiden när rektorn beslutar om omedelbar avstängning och om att huvudmannen ska pröva rektorns beslut, tas bort till följd av ändringarna i 17 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

Avstängning från viss utbildning med praktiska inslag

19 § Huvudmannen *eller rektorn* får, *utöver vad som anges i 17 § första–tredje styckena*, besluta att helt eller delvis stänga av en elev från en viss utbildning i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller kommunal vuxenutbildning, om

1. det i utbildningen ingår praktik eller delar av utbildningen är arbetsplatsförlagd, och

2. det är uppenbart olämpligt att eleven deltar i den praktiska tjänstgöringen.

Huvudmannen *eller rektorn* får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt *denna paragraf*.

I paragrafen finns bestämmelser om avstängning från viss utbildning med praktiska inslag i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning. Avstängningar som sker enligt denna paragraf tar inte sikte på hela skolformen utan bara viss utbildning inom den.

I *första stycket* görs ett tillägg som innebär att rektor får samma befogenhet som huvudmannen att besluta att helt eller delvis stänga av en elev enligt stycket. Det tydliggörs också att denna befogenhet gäller utöver de befogenheter att stänga av elever som regleras i 17 § första–tredje styckena.

I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att rektor får samma befogenhet att besluta om att en avstängning ska gälla omedelbart som huvudmannen. Som en följd av detta tas det hittillsvarande tredje stycket,

som innehåller bestämmelser om rektorns särskilda befogenhet att besluta om omedelbar avstängning, bort.

Det hittillsvarande fjärde stycket blir därmed paragrafens *tredje stycke*. Av stycket framgår att rektorn inte får delegera beslutsfattandet i fråga om avstängning enligt tredje stycket. Bestämmelsen ändras på så sätt att hänvisningen till avstängning enligt tredje stycket ersätts med en hänvisning till avstängning enligt paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

Avstängningstid från viss utbildning med praktiska inslag

20 § *Huvudmannens* beslut om avstängning enligt 19 § ska avse viss tid eller gälla utan tidsbegränsning.

Rektorns beslut om avstängning enligt 19 § får inte avse längre tid än *två veckor*.

I paragrafen finns bestämmelser om avstängningstid från viss utbildning med praktiska inslag i de frivilliga skolformerna.

Ändringen i *första stycket* innebär att det tydliggörs att det är huvudmannens beslut om avstängning som kan avse viss tid eller gälla utan tidsbegränsning.

Som en följd av att rektorn får samma befogenhet att stänga av en elev enligt 19 § som huvudmannen, tas den hittillsvarande bestämmelsen i *andra stycket* om att huvudmannen ska pröva rektorns beslut bort. Övriga ändringar är att de begränsningar i tid som gäller för beslut av rektorn ersätts med en bestämmelse om att ett beslut om avstängning som rektor fattar enligt 19 § inte får avse längre tid än två veckor.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

Inhämtande av yttrande

21 § Innan huvudmannen eller rektorn beslutar om avstängning enligt 17 eller 19 § ska eleven och elevens vårdnadshavare beredas tillfälle att yttra sig.

Rektorn ska informera huvudmannen när han eller hon har fattat ett beslut om *avstängning enligt 17 eller 19 §*.

Om eleven är under 18 år och avstängningen under ett kalenderhalvår inte överstiger två veckor ska socialnämnden informeras om ett beslut enligt 17 eller 19 §.

Om eleven är under 18 år ska samråd ske med socialnämnden innan huvudmannen fattar ett beslut om avstängning enligt 17 eller 19 § som innebär att den sammanlagda tiden för avstängning under ett kalenderhalvår överstiger två veckor.

Paragrafen innehåller bestämmelser om huvudmannens och rektorns samråds- och informationsskyldighet vid avstängningar i de frivilliga skolformerna. Det första stycket innebär att eleven och elevens vårdnadshavare ska beredas tillfälle att yttra sig före beslut om avstängning.

Det nuvarande andra stycket, som innebär att huvudmannen, om eleven är under 18 år, även ska samråda med socialnämnden före beslut, tas bort.

Det nya *andra stycket* motsvarar i sak det hittillsvarande tredje stycket första meningen och innebär att rektorn ska informera huvudmannen när han eller hon har fattat ett beslut om avstängning i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning.

I det *tredje stycket*, som är nytt, anges att socialnämnden ska informeras om ett beslut om avstängning av en elev, om eleven är under 18 år och avstängningen under ett kalenderhalvår inte överstiger två veckor. Bestämmelsen motsvarar delvis bestämmelsen i det hittillsvarande tredje stycket om att socialnämnden ska informeras om rektorn har beslutat att omedelbart stänga av en elev som är under 18 år.

Av ett nytt *fjärde stycke* framgår att huvudmannen ska samråda med socialnämnden innan huvudmannen fattar ett beslut om avstängning av en elev som är under 18 år som innebär att den sammanlagda avstängningstiden under ett kalenderhalvår överstiger två veckor.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.2.

Placering utan tidsbegränsning vid en annan skolenhet

21 a § 1 10 kap. 30 och 31 §§ och 11 kap. 29 och 30 §§ finns bestämmelser om placering utan tidsbegränsning av en elev i grundskolan eller grundsärskolan vid en annan skolenhet än den som elevens vårdnadshavare har önskat, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysningsbestämmelse om att det i 10 kap. 30 och 31 §§ och 11 kap. 29 och 30 §§ finns bestämmelser om att en elev i grundskolan eller grundsärskolan får placeras vid en annan skolenhet än den som vårdnadshavare önskar, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Det är i dessa fall, till skillnad från bestämmelserna om tillfälliga omplaceringar i 12 och 13 §§ i förevarande kapitel, fråga om en permanent flytt av en elev till en annan skolenhet.

Övervägandena finns i avsnitt 12.6.

Omhändertagande av föremål

22 § *Personal får från en elev omhändertata 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.*

Föremål som annan personal än rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § har omhändertagit med stöd av första stycket ska, om det inte omedelbart kan lämnas tillbaka, utan onödigt dröjsmål överlämnas till rektorn, en lärare eller en sådan handledare för prövning av när föremålet ska lämnas tillbaka enligt 23 §.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt att omhändertata föremål.

I *första stycket* utvidgas den krets som får omhändertata föremål – från rektor, lärare och handledare som avses i 21 kap. 13 §, dvs. handledare vid fjärrundervisning – till all personal. Begreppet personal har samma innebörd som i 6 § första stycket dvs. begreppet omfattar, såväl anställda som uppdragstagare (jfr 6 kap. 3 §). Att handledare har denna befogenhet regleras för närvarande i 6 § tredje stycket genom en hänvisning till förevarande paragraf. Den hänvisningen i 6 § tas nu bort, se 6 § och kommentaren till den paragrafen. Andra personalkategorier än rektor, lärare och handledare som avses i 21 kap. 13 § får endast omhändertata föremål kortvarigt, se andra stycket.

Det görs ytterligare en utvidgning av bestämmelsen i första stycket, som innebär att det ska vara möjligt att omhänderta föremål, t.ex. en mobiltelefon, som används på ett sätt som är kränkande för elever eller personal. Med begreppet kränkande avses främst sådan användning av ett föremål som utgör kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen eller trakasserier enligt diskrimineringslagen. Det kan t.ex. vara fråga om att omhänderta en mobiltelefon som används på ett sätt som utgör kränkande fotografering eller ofredande (4 kap. 6 a eller 7 § brottsbalken) eller annan fotografering eller filmning som, utan att vara brottslig, kan uppfattas som kränkande för den som fotograferas eller filmas. Personalen behöver inte i stunden göra en bedömning av om elevens handling faller in under exempelvis brottsbalkens definitioner av nämnda brott eller den definition av begreppet kränkande behandling som finns i 6 kap. 3 § utan det räcker att t.ex. läraren gör bedömningen att det är fråga om ett beteende som till sin beskaffenhet är sådant att det enligt gängse mening är kränkande.

I vissa fall kan en tillämpning av förevarande stycke behöva kombineras med tillämpning av 6 § första stycket. Enligt bestämmelserna i det stycket får personalen vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero, vilket innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. Om en elev vid tillsägelse vägrar att lämna ifrån sig det föremål som personalen avser att omhänderta med stöd av förevarande paragrafs första stycke kan personalen behöva ingripa fysiskt med stöd av 6 § första stycket mot den ordningsstörning det innebär att eleven vägrar att följa personalens tillsägelse att lämna över föremålet. Bestämmelsen i 6 § andra stycket, som innebär att en åtgärd får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter, ska dock alltid tillämpas. Det innebär att en vägran från en elevs sida att vid tillsägelse lämna över sin mobiltelefon, om eleven t.ex. håller den i handen, inte alltid bör föranleda ett fysiskt ingripande. Om det är fråga om att eleven använder mobiltelefonen på ett störande sätt under en lektion, kan en mer adekvat åtgärd vara att utvisa eleven ur undervisningslokalen med stöd av 7 §. Om det däremot t.ex. är fråga om ett farligt föremål kan, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, ett fysiskt ingripande vara motiverat.

Om ett omhändertagande sker enligt första stycket med anledning av ett beteende som kan antas vara brottsligt får rektorn ta ställning till om en polisanmälan ska göras. Även åtgärder mot kränkande behandling kan behöva vidtas i enlighet med 6 kap., bl.a. för att förhindra att elever utsätts för ytterligare kränkande behandling samt förebygga att liknande situationer sker igen.

Bestämmelser om när ett föremål som omhändertagits enligt denna paragraf ska återlämnas och hur man ska förfara om föremålet kan antas bli förverkat enligt bestämmelser i strafflagstiftningen finns i 23 §, se kommentaren till den paragrafen.

I ett nytt *andra stycke* regleras att föremål som annan personal än rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § har omhändertagit med stöd av första stycket ska, om det inte omedelbart kan lämnas tillbaka, utan onödigt dröjsmål överlämnas till rektorn, en lärare eller en sådan handledare för prövning av när föremålet ska lämnas tillbaka enligt 23 §. Att föremålet ska överlämnas utan onödigt dröjsmål innebär

att det ska överlämnas så fort det är möjligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Det hittillsvarande andra stycket, som reglerar att rektorn inte får uppdras åt någon annan att fatta beslut enligt första stycket, tas bort med anledning av att all personal får omhändertaga föremål enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitten 11.4 och 10.4.

23 § Ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § ska återlämnas till eleven senast vid den tidpunkt skoldagen är slut för eleven. Om eleven vid upprepade tillfällen tagit med sig föremål som omfattas av 22 § eller om det med hänsyn till föremålets beskaffenhet finns särskild anledning att inte återlämna det, behöver dock inte föremålet lämnas tillbaka förrän elevens vårdnadshavare har informerats om omhändertagandet. Ett omhändertagande får inte bestå längre än till och med fjärde dagen efter verkställandet av omhändertagandet.

Om ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § kan antas bli förverkat enligt 36 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken, 6 § narkotikastrafflagen (1968:64), 5 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, 5 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, 9 kap. 5 § vapenlagen (1996:67) eller 5 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, ska rektorn eller den som rektorn har bestämt skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats.

I paragrafen anges när ett omhändertaget föremål ska återlämnas och hur man ska förfara om föremålet kan antas bli förverkat enligt bestämmelser i strafflagstiftningen.

I *andra stycket* införs en hänvisning till 36 kap. 2 § brottsbalken. Hänvisningen innebär att anmälan ska göras till Polismyndigheten även när ett föremål som har omhändertagits kan antas bli förverkat på den grunden att det har använts som hjälpmedel vid brott. Anmälningsskyldigheten enligt bestämmelsen inträder t.ex. om en lärare har omhändertagit en mobiltelefon som har använts på ett sätt som kan utgöra kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

26 kap. Tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering

3 a § *Statens skolinspektion får med anledning av inkomna uppgifter från en enskild om en utbildning inom skolväsendet inleda tillsyn som rör ett enskilt barn eller en enskild elev endast om*

1. den enskilde har anmält klagomål till huvudmannen och denne har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt 4 kap. 7 och 8 §§, eller

2. det finns särskilda skäl.

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om när Skolinspektionen får inleda tillsyn med anledning av inkomna uppgifter från enskild om en utbildning inom skolväsendet.

I bestämmelsen anges att Skolinspektionen med anledning av uppgifter från en enskild om en utbildning inom skolväsendet får inleda tillsyn som rör ett enskilt barn eller enskild elev endast om den enskilde har anmält klagomål till huvudmannen och denne har fått möjlighet att fullgöra sina

skyldigheter enligt 4 kap. 7 och 8 §§ (*första punkten*) eller om det finns särskilda skäl (*andra punkten*). I 4 kap. finns bestämmelser om kvalitet och inflytande inom skolväsendet. Enligt 4 kap. 7 § ska huvudmannen, om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, se till att nödvändiga åtgärder vidtas. I 4 kap. 8 § finns bestämmelser om huvudmannens klagomålshantering, se kommentaren till den paragrafen. Exempel på särskilda skäl är om de inkomna uppgifterna är av sådan allvarlig karaktär att Skolinspektionen måste följa upp hur situationen hanteras, t.ex. för att det är fråga om pågående och allvarliga brister när det gäller en elevs rätt till utbildning i en trygg miljö. Om Skolinspektionen bedömer att det finns en risk för att anmälaren eller eleven blir utsatt för repressalier om det blir känt att anmälaren har tagit upp frågor om upplevda missförhållanden med Skolinspektionen kan detta också utgöra ett särskilt skäl för att inleda tillsyn. Det kan också vara ett särskilt skäl för Skolinspektionen att inleda tillsyn om myndigheten bedömer att huvudmannens hantering av ärendet, inbegripet vidtagande av åtgärder, förefaller ta för lång tid givet ärendets karaktär. Det är Skolinspektionen som avgör om det föreligger särskilda skäl att inleda tillsyn. Bedömningen av om det föreligger särskilda skäl får baseras på all information som Skolinspektionen har om huvudmannen och inte endast den som senast har inkommit.

Bestämmelsen innebär inte en begränsning av Skolinspektionens möjligheter att med anledning av inkomna uppgifter från enskilda inleda tillsyn om missförhållanden på systemnivå när myndigheten anser att det är befogat. Bestämmelsen innebär inte heller någon begränsning att inleda tillsyn med anledning av inkomna uppgifter från andra myndigheter. De nya bestämmelserna innebär endast en begränsning av när i tiden Skolinspektionen, med anledning av inkomna uppgifter från enskilda om en utbildning inom skolväsendet, får inleda tillsyn som avser det enskilda fallet. Med skolväsendet avses enligt 1 kap. 1 § skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer. Förutom skolväsendet har Skolinspektionen tillsyn över bl.a. särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen (3 §). De särskilda utbildningsformerna och den andra pedagogiska verksamheten omfattas dock inte av förevarande paragraf.

Om den enskilde, efter att huvudmannens har hanterat klagomålet, inte är nöjd med huvudmannens hantering och inkommer med en ny anmälan till Skolinspektionen föreligger inga hinder för tillsyn i det enskilda fallet. Förslaget påverkar inte heller möjligheten för elever att få skadestånd om kränkande behandling har skett.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

3 b § Om Statens skolinspektion får uppgifter från en enskild eller en annan myndighet om en utbildning inom skolväsendet och Skolinspektionen inte inleder tillsyn får myndigheten överlämna uppgifterna till huvudmannen för hantering enligt 4 kap. 7 och 8 §§, om sekretess inte hindrar det.

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om när Skolinspektionen får överlämna uppgifter till huvudmannen för hantering av huvudmannen enligt 4 kap. 7 och 8 §§. Bestämmelsen är tillämplig när Skolinspektionen inte inleder tillsyn.

Skolinspektionen får med stöd av förevarande bestämmelse överlämna uppgifter om en utbildning inom skolväsendet som inkommit till myndigheten från en enskild eller en annan myndighet till huvudmannen för hantering enligt 4 kap. 7 och 8 §§, om sekretess inte hindrar det. I 4 kap. finns bestämmelser om kvalitet och inflytande inom skolväsendet. Enligt 4 kap. 7 § ska huvudmannen, om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, se till att nödvändiga åtgärder vidtas. I 4 kap. 8 § finns bestämmelser om huvudmannens klagomålshantering, se kommentaren till den paragrafen. Skolinspektionen kan med stöd av förevarande paragraf överlämna uppgifter som inkommit till myndigheten från en enskild om myndigheten inte inleder tillsyn, t.ex. därför att den som har lämnat uppgifterna inte har anmält klagomål till huvudmannen och huvudmannen därmed inte har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt 4 kap. 7 och 8 §§, se 3 a § och kommentaren till den bestämmelsen. Skolinspektionen kan även lämna över uppgifter som inkommit till myndigheten från andra myndigheter till huvudmannen för hantering enligt 4 kap. 7 och 8 §§, om det inte finns hinder på grund av sekretess. Uppgifter som inkommit från enskilda och andra myndigheter och som lämnas över med stöd av denna bestämmelse kan röra t.ex. en enskild elev eller uppgifter om brister på systemnivå.

Om Skolinspektionen bedömer att de uppgifter som inkommit till Skolinspektionen omfattas av sekretess i förhållande till huvudmannen kan överlämnande till huvudmannen ske endast om det finns en sekretessbrytande bestämmelse. Förevarande bestämmelse har inte sekretessbrytande effekt enligt 10 kap. 27 och 28 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det, följer av 12 kap. OSL och gäller med de begränsningar som anges där. Det ska uppmärksammas att sekretess kan gälla till skydd för andra enskilda än den som har lämnat uppgifterna till Skolinspektionen.

Överväganden finns i avsnitt 8.2.

Ingripanden vid tillsyn

Föreläggande

10 § En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag.

Statens skolinspektion får förelägga en utförare av utbildning där distansundervisning används i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan att fullgöra sina skyldigheter om distansundervisningen inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för undervisningen eller de villkor som gäller för godkännandet som sådan utförare.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som *huvudmannen ska vidta* för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges. Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förelägganden. Ett föreläggande enligt paragrafen får enligt 27 § förenas med vite.

Ändringen i *fjärde stycket* innebär att föreläggandet, i stället för att ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna, ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta för att avhjälpa de påtalade bristerna. Ett föreläggande ska vara tydligt formulerat och mottagaren av föreläggandet ska inte ha någon valrätt avseende vilka åtgärder som ska vidtas (jfr HFD 2020 ref. 28).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

28 kap. Överklagande

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- överklagande *till* allmän förvaltningsdomstol (2–11 §§),
- överklagande *till* Skolväsendets överklagandenämnd (12–17 §§), och
- överklagandeförbud (18 §).

I paragrafen beskrivs innehållet i 28 kap. om överklagande.

En språklig ändring görs i de två första strecksatserna.

Överklagande *till* allmän förvaltningsdomstol

Beslut av Statens skolinspektion

2 § Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13, 14, 14 b eller 15 §,
2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 eller 15 §,
3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 eller 15 §,
4. verksamhetsförbud enligt 26 kap. 16 a eller 16 b § eller upphävande av verksamhetsförbud enligt 16 d §,
5. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,
6. tillfälligt förbud enligt 26 kap. 18 §, eller
7. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

När ett beslut överklagas är Skolinspektionen motpart.

I paragrafen anges de beslut av Statens skolinspektion som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Hittillsvarande 11 §, som innebär att inte bara den enskilde, utan även Skolinspektionen, blir kommunens motpart när kommunen överklagar Skolinspektionens beslut i fråga om att godkänna den enskilde som skolhuvudman, upphävs och bestämmelsen i paragrafen flyttas till ett nytt

andra stycke i förevarande paragraf. Bestämmelsen ändras också på så sätt att Skolinspektionen blir motpart i förvaltningsrätten i samtliga fall då ett sådant beslut av myndigheten som avses i paragrafen överklagas, oavsett vem Skolinspektionens beslut riktar sig mot.

Om förvaltningsrätten eller kammarrätten, dit förvaltningsrättens beslut överklagas, senare fattar ett beslut som går Skolinspektionen emot, följer det av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att Skolinspektionen får överklaga beslutet. Om någon annan skulle överklaga förvaltningsrättens eller kammarrättens beslut blir Skolinspektionen den klagandes motpart i den högre instansen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

Beslut av en rektor

9 § Beslut av en rektor får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. avstängning av en elev enligt 5 kap. 14, 17 eller 19 §, och
2. befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 §.

Om det överklagade beslutet har fattats av en rektor i en fristående skola ska den enskilde huvudmannen vara den enskildes motpart.

I paragrafen anges vilka beslut av en rektor som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelsen i *första stycket första punkten*, som innehåller en hänvisning till 5 kap. 14 §, 17 § tredje stycket eller 19 § tredje stycket, ändras på så sätt att hänvisningen inte längre avser angivna stycken i 17 och 19 §§ med anledning av ändringar i 5 kap. 17 och 19 §§.

I övrigt görs en språklig ändring.

Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

Sammanfattning av Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)

En skola präglad av trygghet och studiero är en rättighet för alla elever och en grundförutsättning för lärande och utveckling. Det finns en bred enighet mellan myndigheter, huvudmän, skolpersonal och elever att skolan ska vara en trygg plats och att undervisningen ska präglas av studiero.

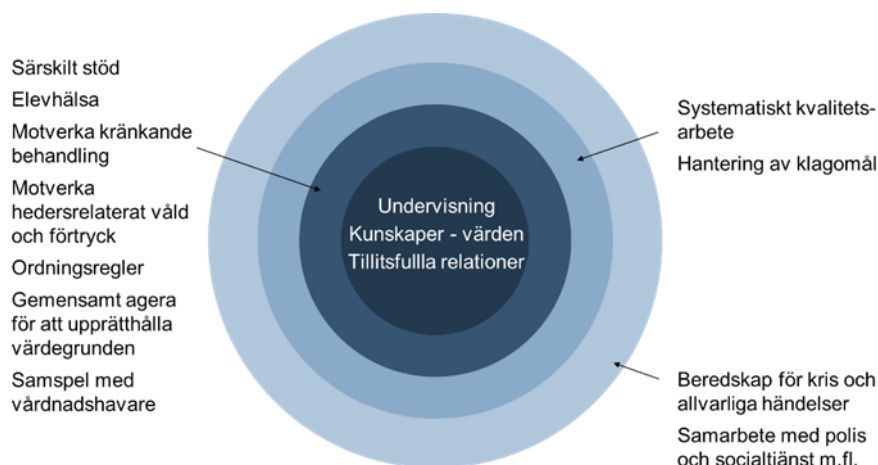
För att stärka arbetet med trygghet i utbildningen och studiero i undervisningen presenteras i denna promemoria en nationell plan för trygghet och studiero. Bärande i den nationella planen är att styrkor och brister i trygghet respektive studiero behöver analyseras separat, att arbetet i högre utsträckning behöver omfatta hela skolan och präglas av en högre grad av systematik.

Promemorian innehåller även förslag som har en bredare ansats än området trygghet och studiero. Dessa förslag handlar bl.a. om förstärkningar av det systematiska kvalitetsarbetet samt vissa frågor gällande förelägganden vid tillsyn och att Skolinspektionen ska vara part i domstol i fler fall än vad som gäller i dag.

Vidare föreslås generella ändringar gällande klagomålshantering. Även om dessa förslag inte är uteslutande kopplade till trygghet och studiero, så bedöms dessa förslag ha en positiv betydelse för trygghet och studiero och de behandlas därför som en del av den nationella planen för trygghet och studiero.

De olika delarna i skolors arbete med trygghet och studiero

Trygghet och studiero berör många delar av skolans uppdrag och det finns inte en åtgärd som ensam löser de utmaningar som finns. I bilden nedan illustreras olika delar i ett framgångsrikt arbete för såväl trygghet som studiero i cirklar. Arbetet i varje omgivande cirkel behöver vara inriktat på att ge stöd för arbetet i de cirklar som ligger längre in. Det är angeläget att såväl lärare som rektorer uppfattar att de inte är ensamma i sitt ansvar för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.



Kärnan är en strukturerad och varierad undervisning där kunskaper och värden är integrerade och där det finns goda relationer mellan lärare och elever och mellan elever.

I nästa cirkel finns skolans organisation för att elever ges det stöd de behöver och att elevhälsan har förutsättningar för att arbeta främjande och förebyggande. Det är betydelsefullt med ett aktivt arbete mot kränkande behandling och strukturer för att kunna uppmärksamma mer dold problematik som lågintensivt våld, sexuella trakasserier, kränkningar på nätet samt hedersrelaterat våld och förtryck. Med stöd i förankrade ordningsregler har skolan en gemensam hållning i att agera när värdegrunden bryts och personalen är trygga i sina befogenheter att agera. Vidare finns det former för samspel med vårdnadshavare.

Såväl rektor som huvudman behöver bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete för att kunna identifiera både brister och styrkor i det arbete som beskrivs ovan. För att arbetet ska bli framgångsrikt och kunna utgöra grund för prioriteringar och träffsäkra utvecklingsinsatser krävs analys av de bakomliggande orsakerna och en hög delaktighet av eleverna. Det behövs även ett väl fungerande arbete med att hantera klagomål mot utbildningen. Det råder en bred samsyn om att det i första hand är huvudmannen som ska hantera de klagomål som riktas mot utbildningen och att det behövs tydliga och kända rutiner för detta.

Slutligen behöver huvudmannen, i samspel med rektor, se till att det finns beredskap att hantera kriser och allvarliga händelser. Det kan innebära att säkra samarbete med socialtjänst, polis och andra samhällsaktörer eller att det vidtas andra säkerhetsåtgärder.

Som en ytterligare dimension som inte ingår i bilden kan tillsyn och rättspraxis nämnas. Det är viktigt att Statens skolinspektion kan bedriva en effektiv tillsyn av huvudmannens arbete med bl.a. trygghet och studiero och att det utvecklas rättspraxis som tydliggör vilka skyldigheter huvudmännen har.

En utbildning som präglas av trygghet och en undervisning som präglas av studiero

Samtidigt som det finns beröringspunkter mellan ett arbete för ökad trygghet och ett arbete för ökad studiero finns det även skillnader. Arbetet för att skapa trygghet i utbildningen är främst sammankopplat med skolors arbete med normer och värden samt ett gemensamt agerande mot kränkande behandling. Arbetet för att tillförsäkra eleverna studiero är närmast förknippat med hur undervisningen är utformad, tillgång till stöd och stimulans, lärarnas ledarskap och miljön i undervisningslokalen. När trygghet och studiero benämns ihop finns en risk att arbetet stannar vid trygghet och att utmaningar med studiero inte ges samma uppmärksamhet.

I den nationella planen knyts trygghet samman med utbildning och studiero med undervisning. Precis som undervisningen är en del av utbildningen, påverkas elevers studiero av skolans arbete med trygghet. Det är i det sammanhanget angeläget att begreppet studiero definieras. För att alla elever ska ha goda förutsättningar till ett effektivt lärande är det inte tillräckligt att det är lugnt och tyst. Studiero innebär att elever har möjlighet att ägna sig åt och koncentrera sig på undervisningen, vilket inkluderar fler aspekter än tysta klassrum och frånvaro av ordningsstörningar. För att uppnå studiero behöver det finnas ett arbetsklimat som stödjer elevernas lärande. En undervisning med tydligt syfte, där alla elever ägnar sig åt de arbetsuppgifter som de ska, där de får rätt utmaningar och stöd, en sådan undervisning främjar i sig studiero. För att uppnå ovanstående krävs ett gemensamt arbete som både involverar skolans personal och eleverna. Ansvaret för trygghet och studiero bör inte läggas på enskilda individer utan måste bäras gemensamt av organisationen.

För att ytterligare stärka skolors arbete med trygghet och studiero behövs

- en tydligare styrning och en ökad systematik
- en förstärkning av det förebyggande arbetet, och
- en ökad beredskap att agera i svåra situationer.

I den nationella planen föreslås både förändringar i skollagen och ett utvecklingsarbete på skol- och huvudmannanivå. Syftet med förslagen är att ange riktningen för ett långsiktigt och systematiskt arbete för ökad trygghet i utbildningen och studiero i undervisningen.

Stärkt styrning och ökad systematik

För att arbetet för att tillförsäkra eleverna trygghet i utbildningen och studiero i undervisningen ska bli framgångsrikt krävs att det finns en tydlig styrning och en hög grad av systematik. I huvudmannens ansvar ingår att säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete för trygghet och studiero på varje skolenhet, att orsaken till styrkor och brister analyseras samt att eventuella klagomål mot utbildningen utreds och åtgärdas. Utan en analys av de bakomliggande orsakerna finns en risk att brister lämnas utan relevanta åtgärder samt att huvudmannen inte har ett tillräckligt underlag för att styra resurser. För att förbättra arbetet med trygghet och studiero är en nyckel att det systematiska kvalitetsarbetet förstärks både på huvudmanna- och skolenhetsnivå.

Det första förslaget i den nationella planen är att det ska framgå i skollagen att huvudmannen har ansvar för att det bedrivs ett förebyggande arbete för trygghet och studiero. I syfte att skapa ökad tydlighet definieras begreppet studiero. Det ska också framgå att begreppet trygghet knyts till utbildningen och begreppet studiero till undervisningen. Vidare föreslås ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter inom området.

Den andra delen av förslagen som syftar till att öka systematiken i arbetet för trygghet i utbildningen och studiero i undervisningen är att det ska framgå i skollagen att både rektorn och huvudmannen ska analysera de bakomliggande orsakerna till utbildningens resultat i sitt kvalitetsarbete. En bättre analys är betydelsefullt för att skolor och huvudmän ska ha tillräckligt underlag för att identifiera styrkor och brister. För att ytterligare förtydliga hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas föreslås ett bemyndigande till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela ytterligare föreskrifter.

Som en tredje del föreslås att förutsättningarna för en effektiv tillsyn förbättras genom att ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta och att Skolinspektionen ska vara part i domstol i fler fall än i dag. Det sistnämnda förslaget syftar till att ett fullgott underlag ska finnas vid prövning av ett överklagande av Skolinspektionens beslut.

Den fjärde delen i ett arbete för ökad styrning och systematik är att förbättra klagomålshanteringen. I syfte att öka förutsättningarna för huvudmannens ansvarstagande för brister i utbildningen föreslås att det ska framgå i skollagen att huvudmannen aktivt ska verka för att rutinerna för klagomålshanteringen är kända, att huvudmannen ska genomföra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet samt därefter återkoppla på lämpligt sätt till den som har klagat. Vidare ska Skolinspektionen endast få utreda klagomål om huvudmannen först har fått möjlighet att hantera klagomålet, om det inte finns särskilda skäl. Om Skolinspektionen inte utreder ett klagomål ska det överlämnas till huvudmannen för utbildningen. Slutligen föreslås Skolverket få i uppdrag att utarbeta stöd för skolors samarbete mellan skola och vårdnadshavare.

Ytterligare om skolans förebyggande arbete

Ett väl fungerande förebyggande arbete är centralt för att säkerställa trygghet i utbildningen och studiero i undervisningen. Ett förebyggande arbete innebär bl.a. att skolor och huvudmän analyserar vilka hinder som finns för att elever ska vara trygga och ha studiero och systematiskt arbetar för att dessa hinder undanröjs. Grundläggande i ett förebyggande arbete är att verksamheten präglas av goda relationer, att arbetet med normer och värden är integrerat i elevernas vardag och att elevhälsan arbetar främjande och förebyggande. Skolans förebyggande arbetet kan stärkas bl.a. genom att arbetet med ordningsreglerna blir mer ändamålsenligt, att undervisningen är fredad från störningar från mobiltelefoner och att skolans personal har tillgång olika former av stöd i arbetet. En förstärkning av det förebyggande arbetet kan bidra till att färre incidenter uppstår som kräver reaktiva åtgärder.

För att skolor ska ha goda förutsättningar att arbeta förebyggande behöver det finnas stöd som specifikt utgår från personalens behov och

som är grundat i en analys. För att det ska vara lätt för skolor att ta del av stödmaterial om trygghet och om studiero bör Skolverket utveckla informationen om trygghet respektive studiero på myndighetens webbplats. Vidare föreslås Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten få i uppdrag att anordna kompetensutveckling för elevassistenter och annan resurspersonal i skolan. Dessa personalkategorier har ett komplext uppdrag samtidigt som ytterst lite kompetensutveckling riktas särskilt till dem.

För att skolans ordningsregler ska bli ett användbart verktyg både för trygghet och för studiero behöver det i högre utsträckning följas upp hur dessa följs och elevers delaktighet behöver öka. Vidare är det angeläget att vårdnadshavare har kunskap om ordningsreglerna. För att uppnå detta föreslås både ändringar i skollagen och i vissa läroplaner, se avsnitt 9 för närmare beskrivning.

För att eleverna ska nå målen i utbildningen är det avgörande att de har goda förutsättningar att koncentrera sig på undervisningen. Genom att reglera elevers användning av mobiltelefoner vid undervisningen skapas en bättre miljö för lärande genom att dessa störningar begränsas. Det ska även vara möjligt att omhänderta mobiltelefoner för att förebygga störningar i undervisningen eller kränkande fotografering eller filmning. I de obligatoriska skolformerna ska rektorn även kunna besluta att mobiltelefoner ska omhändertas under hela skoldagen. Det ska vidare förtydligas att föremål som används för att kränka elever eller personal får omhändertas.

Beredskapen att agera i svåra situationer behöver öka

Det är viktigt att huvudmän ger stöd till rektorer att skapa beredskap för allvarliga händelser genom att t.ex. säkerställa samverkan med andra samhällsaktörer som socialtjänst och polis. Om en akut situation uppstår ska det vara tydligt för all personal vilka befogenheter de har att ingripa för att säkerställa trygghet och studiero. Skolor behöver ha flera olika verktyg för att hantera svåra och utmanande situationer. För att skapa beredskap och trygghet hos personalen behöver det också finnas en dialog på skolan om hur de kan och bör agera i svåra situationer.

Enligt nuvarande reglering har rektor och lärare befogenhet att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra elever trygghet och studiero eller komma till rätta med ordningsstörande uppträdande. Förslaget är att denna bestämmelse utökas till att omfatta all skolpersonal och att det förtydligas att all skolpersonal har befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller ordningsstörningar. Sådana åtgärder får dock bara vidtas om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. För att ge personalen stöd i hur de kan och bör agera i svåra situationer föreslås Skolverket få i uppdrag att ta fram stödmaterial.

Samtidigt föreslås flera ändringar i skollagen för att öka rektorns möjlighet att i allvarliga situationer använda de disciplinära åtgärderna tillfällig placering och avstängning. Flera av dessa förslag syftar till att öka rektors möjligheter att i praktiken kunna använda åtgärderna omplacering inom eller utanför den egna skolenheten. Ambitionen är att dessa åtgärder ska kunna utgöra fungerande alternativ till avstängning eftersom det är en

fördel att skolan behåller eleven i undervisning i så hög utsträckning som möjligt. Förslagen innebär att det ska vara möjligt att tillfälligt placera elever i särskilda undervisningsgrupper eller att ge dem enskild undervisning. Det ska även vara möjligt att låta åtgärderna pågå i fyra veckor, åtgärderna ska kunna användas direkt vid farliga situationer och elever ska tillfälligt kunna bli placerade på andra platser än i skolor. Även när det gäller åtgärden avstängning föreslås ett antal förändringar. Precis som vid tillfälliga placeringar ska det framgå i skollagen att rektor kan stänga av elever utan att mindre ingripande åtgärder prövas om det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers eller skolpersonals säkerhet. Regelverket förenklas även i de frivilliga skolformerna genom att rektorns beslut inte ska prövas av huvudmannen samt att det i vissa fall inte behöver genomföras samråd med socialnämnden.

Bilaga 1

Departementspromemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 28 kap. 11 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 28 kap. 11 § ska utgå,

dels att 4 kap. 3, 4 och 8 §§, 5 kap. 1, 3, 5–7, 12–14 och 17–24 §§, 26 kap. 10 §, 28 kap. 1, 2 och 9 §§ och rubrikerna närmast före 4 kap. 8 § och 5 kap. 6 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 28 kap. 1 § ska lyda ”Överklagande till allmän förvaltningsdomstol” och rubriken närmast efter 28 kap. 10 § ska lyda ”Överklagande till Skolväsendets överklagandenämnd”,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 4 kap. 6 a §, 5 kap. 4 a–4 d och 21 a §§ och 26 kap. 3 a §, och närmast före 4 kap. 6 a § och 5 kap. 21 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera *och följa upp utbildningen, analysera de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.*

4 §¹

Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Sådan planering, uppföljning, *analys* och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå.

Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet.

Rektorn ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs enligt första och andra styckena.

6 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas.

Rutiner för klagomål

Huvudmannens

klagomålshantering

8 §

Huvudmannen ska *ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.*

Huvudmannen ska ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. *Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för detta och aktivt verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal.*

Huvudmannen ska skyndsamt göra den utredning som behövs för att kunna hantera ett klagomål och därefter på lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet.

5 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| – tillämpningsområde (2 §), | – tillämpningsområde (2 §), |
| – arbetsmiljö (3 och 4 §§), | – arbetsmiljö (3–4 d §§), |
| – ordningsregler (5 §), | – ordningsregler (5 §), |
| – disciplinära och andra | – disciplinära och andra |
| särskilda åtgärder (6–23 §§), och | särskilda åtgärder (6–23 §§), och |
| – dokumentation (24 §). | – dokumentation (24 §). |

3 §

Utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen präglas av studiero. Med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen.

Huvudmannen ska säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete på skolenheten som syftar till att skapa trygghet och studiero.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

meddela ytterligare föreskrifter om det förebyggande arbetet.

4 a §

Vid undervisning ska endast sådan användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning förekomma

1. som sker enligt lärarens instruktioner i syfte att främja elevernas utveckling och lärande, eller

2. som extra anpassningar eller särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen.

Rektorn eller en lärare får besluta om undantag från första stycket för en enskild elev om det finns särskilda skäl.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

4 b §

Rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § får omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga störningar i undervisningen.

Rektorn eller en lärare får omhänderta sådan utrustning även för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning av någon som inför eller efter en idrottslektion befinner sig i ett omklädningsrum, en dusch eller ett annat liknande utrymme.

Rektorn eller en lärare får även i andra fall än de som avses i andra stycket omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning för att förebygga kränkande fotografering enligt 4 kap. 6 a § brottsbalken eller annan kränkande fotografering eller filmning.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

4 c §

Ett föremål som har omhändertagits enligt 4 b § första stycket ska återlämnas till eleven senast i samband med att undervisningspasset har avslutats för eleven.

Ett föremål som har omhändertagits enligt 4 b § andra stycket ska återlämnas till eleven senast i nära anslutning till att eleven har lämnat utrymmet.

Ett föremål som har omhändertagits enligt 4 b § tredje stycket ska återlämnas till eleven senast när skälet för omhändertagande har upphört.

4 d §

Utöver vad som anges i 4 b § får en rektor i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet besluta att mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning ska samlas in vid skoldagens början. I sådana fall ska föremålet återlämnas senast vid skoldagens slut.

Rektorn eller en lärare får besluta om undantag för en enskild elev om det finns särskilda skäl.

5 §²

Ordningsregler ska finnas för varje skolenhet. *De ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet.*

Ordningsregler ska finnas för varje skolenhet. *Ordningsreglerna och hur de följs ska regelbundet följas upp vid varje skolenhet. De bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras. Ordningsreglerna ska utarbetas och följas upp under medverkan av eleverna.*

Rektorn beslutar om ordningsregler.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

² Senaste lydelse 2020:446.

6 §³

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.

Enligt de förutsättningar som anges i 7–23 §§ får det beslutas om utvisning ur undervisnings-lokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid en annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål.

En handledare som avses i 21 kap. 13 § får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som en lärare får vidta enligt första stycket och besluta om utvisning ur undervisningslokalen och omhändertagande av föremål enligt de förutsättningar som anges i 7 och 22 §§.

En åtgärd enligt första, andra eller tredje stycket får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Skolpersonalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Detta innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.

Enligt de förutsättningar som anges i 7–23 §§ får det beslutas om utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering utanför den egna skolenheten, avstängning och omhändertagande av föremål.

Föremål som annan skolpersonal än rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § har omhändertagit med stöd av första stycket och som inte omedelbart kan lämnas tillbaka, ska utan dröjsmål överlämnas till rektorn, en lärare eller en sådan handledare för prövning enligt 22 §.

En åtgärd som avses i denna paragraf får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

7 §

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en lärare visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass, om

1. eleven stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt, och

2. eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren.

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass, om

2. eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren eller handledaren.

12 §

I förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får rektorn besluta att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet om åtgärderna som gjorts efter en sådan utredning som avses i 9 § första stycket inte varit tillräckliga eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 §. Förutsättningarna enligt 3 kap. behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Elevens vårdnadshavare ska informeras om rektorns beslut.

Endast om det finns synnerliga skäl får en åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket gälla under längre tid än två veckor. Åtgärden får dock inte gälla för en längre tid än fyra veckor. En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får inte gälla för en längre tid än fyra veckor.

Tillfällig placering vid en annan skolenhet

Tillfällig placering utanför den egna skolenheten

13 §

Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra, får rektorn besluta att en elev tillfälligt ska följa undervisningen vid en annan skolenhet.

Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande eller på grund av andra omständigheter inte är möjliga att genomföra eller om det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers eller skolpersonals säkerhet, får rektorn besluta att en elev tillfälligt ska ges undervisning vid en annan skolenhet eller på en annan plats inom huvudmannens organisation.

Beslutet får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 §. Förutsättningarna enligt 3 kap. behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Beslutet om en sådan tillfällig placering fattas gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten. Elevens vårdnadshavare

Ett beslut om tillfällig placering vid en annan skolenhet enligt första stycket fattas gemensamt med rektorn vid den mottagande skol-

ska informeras om beslutet innan placeringen genomförs.

Endast om det finns synnerliga skäl får en åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket gälla under längre tid än två veckor. Åtgärden får dock inte gälla för en längre tid än fyra veckor.

I grundskolan, specialsolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. *det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero,*

2. *syftet med åtgärder enligt 7, 8 och 11 §§ inte uppnåtts eller det finns andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och*

3. *eleven erbjuds kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.*

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första stycket.

Ett beslut om avstängning gäller omedelbart om inte annat beslutas.

14 §

I grundskolan, specialsolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om *andra elevers eller skolpersonals säkerhet bedöms hotad.*

Rektorn får även besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. *syftet med åtgärder enligt 7, 8 och 11 §§ inte uppnåtts eller det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och*

2. *det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.*

Eleven ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första eller andra stycket.

17 §⁴

I gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning får huvudmannen besluta att *helt eller delvis* stänga av en elev om

I gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning får huvudmannen *eller rektorn* besluta att stänga av en elev *helt eller delvis* om *andra elevers eller skolpersonals säkerhet bedöms hotad.*

Huvudmannen eller rektorn får även besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper,
2. eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande,
3. eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling, eller
4. elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero.

Huvudmannen får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Om det kan antas att någon av förutsättningarna för avstängning enligt första stycket 2–4 är uppfyllda och beslutet är nödvändigt med hänsyn till elevernas trygghet och studiero, får rektorn besluta om omedelbar avstängning.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt tredje stycket.

Huvudmannen eller rektorn får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

En förutsättning för avstängning enligt andra stycket 2–4 är att syftet med andra åtgärder inte uppnåtts.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt denna paragraf.

18 §⁵

Beslut enligt 17 § får inte avse avstängning under längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår, om inte annat följer av andra stycket.

Avstängningen får förlängas om syftet med en kortare avstängningstid inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens uppträdande. Ett beslut om avstängning enligt 17 § får dock inte avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår.

Rektorns beslut om omedelbar avstängning enligt 17 § tredje stycket gäller till dess huvudmannen har prövat saken och får inte avse längre tid än en vecka. Om huvudmannens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till andra personers säkerhet, får beslutet förlängas med ytterligare en vecka.

Huvudmannen får besluta att förlänga avstängningen om syftet med en kortare avstängningstid inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens uppträdande. Ett beslut om avstängning enligt 17 § får dock inte avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår.

⁵ Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

Huvudmannen får besluta att helt eller delvis stänga av en elev från en viss utbildning i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller kommunal vuxenutbildning, om

Huvudmannen *eller rektorn* får, *utöver vad som anges i 17 § första–tredje styckena*, besluta att helt eller delvis stänga av en elev från en viss utbildning i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller kommunal vuxenutbildning, om

1. det i utbildningen ingår praktik eller delar av utbildningen är arbetsplatsförlagd, och

2. det är uppenbart olämpligt att eleven deltar i den praktiska tjänstgöringen.

Huvudmannen får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Huvudmannen *eller rektorn* får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Om det kan antas att förutsättningarna för avstängning enligt första stycket är uppfyllda och det är nödvändigt på grund av brådskande omständigheter, får rektorn besluta om omedelbar avstängning.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt *tredje stycket*.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt *denna paragraf*.

20 §

Ett beslut om avstängning enligt 19 § ska avse viss tid eller gälla utan tidsbegränsning.

Huvudmannens beslut om avstängning enligt 19 § ska avse viss tid eller gälla utan tidsbegränsning.

Rektorns beslut om *omedelbar* avstängning enligt 19 § *tredje stycket* gäller till dess att huvudmannen har prövat saken och får inte avse längre tid än *en vecka*. *Om huvudmannens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till andra personers säkerhet, får beslutet om omedelbar avstängning förlängas med ytterligare en vecka.*

Rektorns beslut om avstängning enligt 19 § får inte avse längre tid än *två veckor*.

21 §

Innan huvudmannen eller rektorn beslutar om avstängning enligt 17 eller 19 § ska eleven och elevens vårdnadshavare beredas tillfälle att yttra sig.

Innan huvudmannen fattar beslut ska, om eleven är under

18 år, samråd även ska med socialnämnden.

Rektorn ska informera huvudmannen när han eller hon har fattat ett sådant beslut som avses i 17 § tredje stycket och 19 § tredje stycket. Om eleven är under 18 år ska även socialnämnden informeras om beslutet.

Rektorn ska informera huvudmannen när han eller hon har fattat ett beslut om avstängning enligt 17 eller 19 §.

Om eleven är under 18 år och avstängningen under ett kalenderhalvår inte överstiger två veckor ska socialnämnden informeras om ett beslut enligt 17 eller 19 §.

Om eleven är under 18 år ska samråd ske med socialnämnden innan huvudmannen fattar ett beslut om avstängning enligt 17 eller 19 § som innebär att den sammanlagda tiden för avstängning under ett kalenderhalvår överstiger två veckor.

Placering utan tidsbegränsning vid en annan skolenhet

21 a §

I 10 kap. 30 och 31 §§ och 11 kap. 29 och 30 §§ finns bestämmelser om placering av en elev i grundskolan eller grundsärskolan vid en annan skolenhet än den som elevens vårdnadshavare önskat, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

22 §⁷

Rektorn eller en lärare får från en elev omhändertata föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna.

Rektorn, en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § får från en elev omhändertata 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.

En sådan person som avses i första stycket ska utan dröjsmål

⁷ Senaste lydelse 2020:446.

pröva ett omhändertagande av ett föremål som annan skolpersonal har gjort med stöd av 6 § första stycket.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första stycket.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

23 §⁸

Ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § ska återlämnas till eleven senast vid den tidpunkt skoldagen är slut för eleven. Om eleven vid upprepade tillfällen tagit med sig föremål som omfattas av 22 § eller om det med hänsyn till föremålets beskaffenhet finns särskild anledning att inte återlämna det, behöver dock inte föremålet lämnas tillbaka förrän elevens vårdnadshavare har informerats om omhändertagandet. Ett omhändertagande får inte bestå längre än till och med fjärde dagen efter verkställandet av omhändertagandet.

Om ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § kan antas bli förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken, 6 § narkotikastrafflagen (1968:64), 5 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, 5 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, 9 kap. 5 § vapenlagen (1996:67) eller 5 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, ska rektorn eller den som rektorn har bestämt skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats.

Ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § ska återlämnas till eleven senast vid den tidpunkt skoldagen är slut för eleven. Om eleven vid upprepade tillfällen tagit med sig föremål som omfattas av 22 § *första stycket* eller om det med hänsyn till föremålets beskaffenhet finns särskild anledning att inte återlämna det, behöver dock inte föremålet lämnas tillbaka förrän elevens vårdnadshavare har informerats om omhändertagandet. Ett omhändertagande får inte bestå längre än till och med fjärde dagen efter verkställandet av omhändertagandet.

Om ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § kan antas bli förverkat enligt 36 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken, 6 § narkotikastrafflagen (1968:64), 5 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, 5 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, 9 kap. 5 § vapenlagen (1996:67) eller 5 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, ska rektorn eller den som rektorn har bestämt skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats.

24 §

Om en åtgärd vidtagits enligt 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20,

Om en åtgärd vidtagits enligt 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20,

21, 22 eller 23 §, ska den dokumenteras skriftligt av den som genomfört åtgärden. Om åtgärden rör omhändertagande av föremål enligt 22 §, gäller denna skyldighet endast om föremålet inte återlämnats efter lektionens slut.

21, 22 eller 23 §, ska den dokumenteras skriftligt av den som genomfört åtgärden. Om åtgärden rör omhändertagande av föremål enligt 22 § *första stycket*, gäller denna skyldighet endast om föremålet inte återlämnats efter lektionens slut. *Om åtgärden rör ett omhändertagande enligt 4 b eller 4 d § gäller inte denna skyldighet.*

26 kap.

3 a §

Statens skolinspektion får utreda klagomål mot en utbildning inom skolväsendet om

1. *huvudmannen har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt 4 kap. 7 och 8 §§, eller*
2. *det finns särskilda skäl.*

Om Skolinspektionen inte utreder ett klagomål mot en utbildning inom skolväsendet på den grunden att huvudmannen inte har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt 4 kap. 7 och 8 §§, ska myndigheten överlämna klagomålet till huvudmannen.

10 §⁹

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag.

Statens skolinspektion får förelägga en utförare av utbildning där distansundervisning används i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan att fullgöra sina skyldigheter om distansundervisningen inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för undervisningen eller de villkor som gäller för godkännandet som sådan utförare.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som *tillsynsmyndigheten anser nödvändiga* för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som *huvudmannen ska vidta* för att avhjälpa de påtalade bristerna. Om en analys enligt 2 § andra stycket ger stöd för det, kan

⁹ Senaste lydelse 2020:605.

det, kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna. åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna.

28 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- | | |
|---|--|
| – överklagande <i>hos</i> allmän förvaltningsdomstol (2–11 §§), | – överklagande <i>till</i> allmän förvaltningsdomstol (2–11 §§), |
| – överklagande <i>hos</i> Skolväsendets överklagandenämnd (12–17 §§), och | – överklagande <i>till</i> Skolväsendets överklagandenämnd (12–17 §§), och |
| – överklagandeförbud (18 §). | – överklagandeförbud (18 §). |

2 §¹⁰

Beslut av Statens skolinspektion får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 §, 22 kap. 9 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,
2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 §,
3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,
4. statliga åtgärder för rättelse enligt 26 kap. 17 §,
5. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller
6. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

När ett beslut överklagas, är Skolinspektionen motpart.

9 §

Beslut av en rektor får överklagas *hos* allmän förvaltningsdomstol i fråga om Beslut av en rektor får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol i fråga om

- | | |
|--|--|
| 1. avstängning av en elev enligt 5 kap. 14 §, 17 § tredje stycket eller 19 § tredje stycket, och | 1. avstängning av en elev enligt 5 kap. 14, 17 eller 19 §, och |
| 2. befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 §. | |

Om det överklagade beslutet har fattats av en rektor i en fristående skola ska den enskilde huvudmannen vara den enskildes motpart.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Efter remiss har yttrande kommit in från Academedia AB, Alingsås kommun, Aneby kommun, Barnombudsmannen, Bodens kommun, Borlänge kommun, Bromölla kommun, Brottsförebyggande rådet, Diskrimineringsombudsmannen, Elevernas riksförbund, Enköpings kommun, Friskolornas riksförbund, Funktionsrätt Sverige, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Gävle kommun, Göta hovrätt, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Hässleholms kommun, Högsolan Dalarna, Högsolan i Gävle, Idéburna skolors riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Stockholm, Katrineholms kommun, Linköpings kommun, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Mariestads kommun, Mora kommun, Myndigheten för delaktighet, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Polismyndigheten, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän (JO), Salems kommun, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund, Södertälje kommun, Umeå kommun, Åklagarmyndigheten och Örebro universitet.

Följande remissinstanser har angett att de avstår från att yttra sig eller har inte svarat: Bris – Barnens rätt i samhället, Elevernas riksförbund, Finspångs kommun, Jokkmokks kommun, Karlskoga kommun, Kils kommun, Kunskapsskolan i Sverige AB, Lärarförbundet Skolledare, Munkfors kommun, Stockholms kommun, Strängnäs kommun, Sundsvalls kommun, Sveriges Kvinnolobby, Södertörns högskola och Övertorneå kommun.

Därutöver har spontana yttranden lämnats av: Föräldraalliansen Sverige, Göteborgsregionen, Riksförbundet Attention, Rädda barnen, Stiftelsen Friends, Stiftelsen Tryggare Sverige, Sveriges vägledarförening och Unizon.