

Utbildningsdepartementet
Skolenheten

Remissvar för betänkandet "Bättre förutsättningar för trygghet och studiero" (SOU 2025:8)

Dnr U2025/00202

Sammanfattning

Trygghet och studiero är avgörande för hur eleverna lyckas med att nå målen för utbildningen. Det är av stor vikt att skolan kan fokusera på att skapa goda förutsättningar för trygghet och studiero, som till exempel strukturerad och varierad undervisning, tillitsfulla relationer mellan lärare och elever samt ett aktivt värdegrundsarbete. Skolverket ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag och bedömningar. Skolverket lämnar synpunkter på flera tillstyrkta förslag, där myndigheten bedömer att ytterligare aspekter bör beaktas i den fortsatta beredningen. Skolverket avstyrker förslaget om att skollagen ska ange att vårdnadshavare i begränsad omfattning ska erbjudas möjlighet till inflytande över sitt barns utbildning och förslaget om att skollagen ska ändras så att dokumentation för kvarsittningar och utvisning ska tas bort. Vidare avstyrker Skolverket förslaget om att skollagen ska ange att eleven så långt som möjligt ska erbjudas kompensation för den undervisningen som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. Rektorn ska avgöra tidpunkt och formerna för hur en sådan kompensation ska erbjudas. Skolverket avstyrker även förslagen om att samla in och publicera uppgifter om frånvaro. Skälet för att avstyrka dessa förslag är huvudsakligen att Skolverket anser att förslagen behöver utredas ytterligare.

Skolverkets ställningstagande

Skolverket listar nedan sina ställningstaganden.

3.1 Säkerställa att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med att upprätthålla trygghet och studiero

Skolverket tillstyrker förslaget med synpunkter.

3.2 Säkerställa att läraren kan fokusera på att undervisa utan onödiga hinder

Skolverket tillstyrker förslaget i första punkten. Skolverket avstyrker förslaget i andra punkten. Skolverket tillstyrker förslaget i tredje punkten med synpunkter.

3.3 Möjliggöra för lärare att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar på ett mer effektivt sätt

Skolverket tillstyrker förslaget i första punkten med synpunkter. Skolverket avstyrker förslaget i andra punkten. Skolverket tillstyrker en del av förslaget och avstyrker en del av förslaget i tredje punkten. Skolverket tillstyrker förslaget i fjärde punkten.

3.4 Åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero med hjälp av skolregler

Skolverket tillstyrker förslaget i första punkten med synpunkter. Skolverket tillstyrker förslaget i andra punkten.

3.5 Använda förväntansdokument som ett verktyg i arbetet med trygghet och studiero

Skolverket tillstyrker förslaget i första punkten och i andra punkten med synpunkter.

3.6 Att införa ordningsomdömen skulle inte bli ett effektivt verktyg i arbetet med trygghet och studiero

Skolverket instämmer i bedömningen.

4.1 Skapa bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero

Skolverket tillstyrker förslagen i första, andra, tredje, fjärde och femte punkterna med synpunkter. Skolverket avstyrker sjätte punkten. Skolverket varken tillstyrker eller avstyrker förslaget i sjunde punkten. Skolverket avstår att yttra sig om förslaget i åttonde punkten.

4.3 Säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan

Skolverket instämmer delvis i bedömningen i första punkten. Skolverket instämmer inte i bedömningen i andra punkten.

5.1 Definiera giltig och ogiltig frånvaro

Skolverket tillstyrker förslaget med synpunkter.

5.2 Samla in och publicera uppgifter om frånvaro

Skolverket avstyrker förslagen.

5.3 Förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå

Skolverket instämmer delvis i bedömningarna.

6.8.2 Konsekvenser för statliga myndigheter

Skolverket har kommenterat konsekvenser gällande finansiering för frånvaroregistret.

6.13 Finansiering

Skolverket har kommenterat konsekvenser gällande finansiering för frånvaroregistret.

Skälen för Skolverkets ställningstagande

Skolverkets skäl för ställningstaganden följer utredningens disposition.

3.1 Säkerställa att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med att upprätthålla trygghet och studiero

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 3.1 angående att skollagen ska ange att rektorn har ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero* med följande synpunkter.

Skolverket anser att båda rekvisiten förebygga och upprätthålla bör framgå av den föreslagna bestämmelsen och av det tillhörande bemyndigandet. Enligt Skolverkets mening är det inte självklart att rekvisitet upprätthålla innefattar även det förebyggande arbetet.

Skolverket anser också att styckenas ordningsföljd i den föreslagna 5 kap. 3 § bör ändras så att huvudmannens ansvar anges före rektorns ansvar.

Huvudmannens ansvar bör vidare innefatta det som ingår i rektorns ansvar, det vill säga att huvudmannen inte enbart bör säkerställa att det bedrivs ett förebyggande arbete utan att det bedrivs ett arbete för att upprätthålla trygghet och studiero. Skolverket förordar enligt ovan ett arbete för att ”förebygga och upprätthålla trygghet och studiero”.

3.2 Säkerställa att läraren kan fokusera på att undervisa utan onödiga hinder

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 3.2 första punkten angående att skollagen ska ange att undervisning både bestäms och leds av lärare* utifrån samma skäl som utredningen för fram.

Skolverket noterar att utredningens avsikt har varit att reglera förhållandet mellan förskola, skola och vårdnadshavare. Myndigheten vill i sammanhanget dock påpeka att denna konstruktion avviker från konstruktionen av övriga definitioner i 1 kap. 3 § skollagen. Frågan kommer att belysas ytterligare i remissvaret för

Kunskap för alla– nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande (SOU 2025:19).

Skolverket avstyrker förslaget i *avsnitt 3.2 andra punkten angående att skollagen ska ange att vårdnadshavare i begränsad omfattning ska erbjudas möjlighet till inflytande över sitt barns utbildning*. Skolverket anser att det redan framgår av nuvarande bestämmelser att vårdnadshavare, till skillnad från barn och elever, inte har en rätt till inflytande över utbildningen. Skolverket har vetskap om att kontakten med vårdnadshavare ibland kan vara utmanande och att det kan finnas behov av stöd för att klargöra var gränserna går för vårdnadshavares inflytande över utbildningen. Den nu föreslagna ändringen bidrar dock inte till ökad tydlighet om i vilken omfattning vårdnadshavare ska erbjudas möjlighet till inflytande.

Det framgår av de förarbetsuttalanden¹ som utredningen hänvisar till att barns och elevers inflytande över utbildningen ska vara starkare än vårdnadshavares inflytande. Detta uttrycks i bestämmelserna genom att vårdnadshavare ska ”erbjudas möjlighet” till inflytande över utbildningen medan barn och elever ”ska ges” inflytande över utbildningen. I förarbetena anges vidare att det i förhållande till vårdnadshavarna är självklart att det är den pedagogiska personalen som utifrån sin profession har ansvaret för hur undervisningen planeras, genomförs och utvärderas tillsammans med barnen och eleverna. Enligt Skolverket framgår det alltså redan både av den nu gällande bestämmelsen och av nämnda förarbetsuttalanden att vårdnadshavares inflytande över utbildningen jämfört med barns och elevers inflytande ska vara mer begränsat. Det är vidare tydligt utifrån skollagens definition av begreppet undervisning och av dess förarbeten att det är förskolläraren eller läraren som ansvarar för och leder undervisningen och att vårdnadshavare därmed har ett begränsat inflytande över undervisningen.

Skolverket anser att den föreslagna formuleringen ”i begränsad omfattning” inte är tillräckligt specifik. Sådana oklarheter kan leda till skillnader i tillämpningen och därmed risk för bristande likvärdighet. Skolverket hade gärna sett ett resonemang kring hur denna begränsade omfattning förhåller sig till samarbetet med hemmen enligt syftet med utbildningen i 1 kap. 4 § skollagen.

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 3.2 tredje punkten angående att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att ta fram stödmaterial om kommunikation med vårdnadshavare*. Tredje punkten anger även att *en juridisk vägledning om kommunikation med vårdnadshavare* ska tas fram. Skolverket anser att myndigheten självständigt bör få bedöma vilken form av stöd eller vägledning som behövs på detta område.

3.3 Möjliggöra för lärare att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar på ett mer effektivt sätt

¹ Prop. 2009/10:165 s. 311–313

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 3.3 första punkten angående att skollagen ska ange att läraren får visa ut en elev ur undervisningslokalen utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt uppförande när det är fråga om en allvarlig händelse där det förekommit hot eller våld eller kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier*. Skolverket har följande synpunkter på förslaget.

Det kan vara motiverat att en elev får visas ut utan föregående uppmaning när det är fråga om allvarigare händelser. Skolverket anser dock att den föreslagna formuleringen i 5 kap. 7 § andra stycket skollagen bör formuleras om så att bestämmelsen knyter an till punkt 1, det vill säga så att den allvarliga händelsen där det förekommit hot eller våld eller kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier relaterar till elevens störning av undervisningen eller elevens olämpliga beteende.

Den av utredningen föreslagna formuleringen kan vidare förstås som att det måste stå klart att det har varit fråga om kränkande behandling i skollagens mening eller trakasserier eller sexuella trakasserier enligt diskrimineringslagen. Det kan vara svårt att i stunden avgöra om något utgör ett sådant agerande. Det är upp till huvudmannen och ytterst domstolen att i efterhand, utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, ta ställning till om kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier har förekommit eller inte. Däremot finns det inget hinder mot att en allvarlig händelse som ”skulle kunna utgöra” kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier utgör skäl för att visa ut en elev utan föregående uppmaning.

Skolverket avstyrker förslaget i *avsnitt 3.3 andra punkten angående att skollagen ska ändras så att dokumentationskravet för kvarsittningar och utvisningar tas bort*, då ett beslut om en disciplinär åtgärd utifrån Skolverkets förståelse utgör myndighetsutövning mot en enskild. Det talar för att det finns anledning att dokumentera varje sådant beslut av rättssäkerhetsskäl, oavsett om beslutet kan överklagas eller ej.

Någon form av dokumentation är enligt Skolverkets mening nödvändig för att rektorn ska kunna följa upp både om en enskild elev ofta får kvarsittning eller utvisning och om en viss lärare ofta tillgriper dessa möjligheter. Dokumentationen behöver inte vara omfattande utan kan i många fall vara kortfattad och enkel.

Skolverket tillstyrker en del av förslaget och avstyrker en del av förslaget i *avsnitt 3.3 tredje punkten angående att skollagen ska ange att rektorn ska se till att det finns förutsättningar för skolans personal att vidta de tillfälliga och omedelbara åtgärder som krävs för att tillförsäkra elever och personal trygghet och studiero*. Mer specifikt avstyrker Skolverket strykningen av ordet ”endast” i 5 kap. 6 § skollagen med motiveringen att detta rekvisit är ett uttryck för att åtgärden ska vara proportionerlig. Skolverket tillstyrker förslaget i avsnitt 3.3 tredje punkten i övrigt med följande synpunkter.

De omedelbara och tillfälliga åtgärder som avses i 5 kap. 6 § första stycket skollagen innefattar inte disciplinära åtgärder. Om avsikten är att rektorn ska se till att det finns förutsättningar för att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder samt sådana disciplinära åtgärder som annan personal än rektorn får besluta om bör detta framgå av den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 6 § tredje stycket.

Med hänsyn till den föreslagna lydelsen av 5 kap. 6 § tredje stycket skollagen vill Skolverket också påpeka att nuvarande bestämmelser om omedelbara och tillfälliga åtgärder i 5 kap. 6 § första stycket syftar till att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero, inte personalen.

Skolverket vill i sammanhanget nämna att de disciplinära åtgärderna kan anses vara nära förknippade med de förutsättningar som rektorn ska ge personal för att kunna vidta åtgärder. I sådana förutsättningar ingår, mot bakgrund av vad som uttalats i tidigare förarbeten, att en elev som visas ut ur ett klassrum inte bör stå utan tillsyn.

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 3.3 fjärde punkten angående att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att i samråd med Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten tillhandahålla praxis och komplettera befintliga stödmaterial om hur skolpersonal kan agera i akuta situationer eller i andra problematiska elevärenden*. Skolverket tillstyrker förslaget utifrån samma skäl som utredningen för fram. Skolverkets stöd och juridiska vägledningar inom området kan behöva ses över och behov av vidare stöd undersökas.

3.4 Åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero med hjälp av skolregler

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 3.4 första punkten angående att skollagen ska ange att det ska finnas skolregler för varje skolenhet som ska beslutas av rektorn och förankras hos eleverna och innehålla en plan för konsekvenser vid överträdelser av reglerna*. Skolverket har följande synpunkter på förslaget.

Huvudmannens ansvar kopplat till skolregler borde förtydligas. Av den föreslagna regleringen bör det även framgå att skolregler är kända för personal, elever och vårdnadshavare. Som modell för regleringen kan 4 kap. 8 § skollagen användas. På så vis skulle ett mer enhetligt uttrycksätt och mer enhetlig reglering kunna uppnås, vilket i sin tur kan bidra till att minska eventuella tolkningssvårigheter.

Det bör klargöras vad som avses med ”en plan för konsekvenser vid överträdelse” i skolreglerna. Ordet ”konsekvens” kan signalera att det är fråga om en sanktion, påföljd eller oreglerad disciplinär åtgärd. Skolverket ser därför hellre att begreppet ”handlingsplan vid överträdelse” används i stället för begreppet plan för konsekvenser vid överträdelse. Det bör i detta sammanhang påpekas att regler som en rektor beslutar inte är bindande föreskrifter i regeringsformens mening. Det innebär att sådana regler inte får leda till sanktioner. Regler av denna typ får inte heller inskränka elevers fri- och rättigheter, exempelvis yttrandefriheten.

Sådana inskränkningar får enligt 2 kap. 20 § regeringsformen endast meddelas genom lag.

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 3.4 andra punkten angående att rektorn ska säkerställa att det på varje skolenhet finns gemensamma rutiner och förhållningssätt i arbetet med skolreglerna* utifrån samma skäl som utredningen för fram.

3.5 Använda förväntansdokument som ett verktyg i arbetet med trygghet och studiero

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 3.5 första punkten angående att det ska finnas ett förväntansdokument på varje skolenhet som ska innehålla en påminnelse om vårdnadshavares ansvar för en god fostran enligt 6 kap. föräldrabalken och information om konsekvenser av överträdelser av skolenhetens skolregler och om hur skolan arbetar med regler och konsekvenser*. Skolverket anser att regleringen även bör ange var ansvaret ligger för att ett förväntansdokument tas fram. Skolverket har under avsnitt 3.4 framfört synpunkter kring begreppet ”konsekvens”.

Det kan finnas anledning att se över om den föreslagna regleringen om förväntansdokument borde omformuleras i linje med vad utredningen skriver fram i övervägandena att förväntansdokumentet ska innehålla, det vill säga upplysning om vårdnadshavarens fostransansvar, information om skolregler och konsekvensplan. Enligt den föreslagna regleringen ska dokumentet bland annat innehålla information om konsekvenser av överträdelser av skolenhetens skolregler och information om hur skolenheten arbetar med regler och konsekvenser.

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 3.5 andra punkten angående att se över mallar för förväntansdokument*. Skolverket anser dock inte att myndigheten behöver få ett uppdrag att se över mallar. Det finns mallar för förväntansdokument som uppdateras enligt befintliga rutiner, som till exempel när lagstiftningen förändras.

3.6 Att införa ordningsomdömen skulle inte bli ett effektivt verktyg i arbetet med trygghet och studiero

Skolverket instämmer i bedömningen i *avsnitt 3.6 angående att ordningsomdömen inte bör införas, men vårdnadshavares ansvar bör betonas* utifrån samma skäl som utredningen för fram.

4.1 Skapa bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 4.1 första punkten angående att skollagen ska ändras så att det blir möjligt att tillfälligt placera elever inom eller utanför*

den egna skolenheten under längre tidsperioder än i dag. Skolverket har följande synpunkter på förslaget.

Skolverket vill uppmärksamma att nuvarande bestämmelser om tillfällig omplacering enligt 12 § och tillfällig placering utanför skolenheter enligt 13 § inte hindrar att flera sådana beslut fattas i följd. Den praktiska betydelsen av förlängd maxtid behöver därför ytterligare övervägas. Det är viktigt att ett beslut om omplacering aldrig gäller längre än nödvändigt och det borde framgå i den föreslagna regleringen. Det gäller i synnerhet om maxtiden för en åtgärd enligt dessa bestämmelser ska förlängas. Det bör även förtydligas huruvida beslut om tillfällig placering enligt 12 och 13 §§ kan eller inte kan fattas i följd.

I fråga om förslaget i 5 kap. 12 § skollagen vill Skolverket särskilt framföra att ”återstoden av en termin” potentiellt kan innebära flera månader för en elev. Även om en tillfällig omplacering inom skolenheten inte kan anses lika ingripande som en omplacering utanför skolenheten så bör utgångspunkten vara att omplaceringen inte ska bestå längre än nödvändigt. Om eleven omplaceras under en lång tid kan det innebära en ny och krävande omställning när en eventuell ny lösning ska genomföras eller när eleven ska återgå till sin ordinarie undervisningsgrupp. Mot bakgrund av sådana hänsynstaganden behövs en plan, liksom den som föreslagits vid placering utanför ordinarie skolenhet, tas fram för att stödja elevens återgång till ordinarie undervisningsgrupp. Det blir särskilt viktigt i de fall då omplaceringen inom skolenheten bestått under längre tid än vad som stadgas i nuvarande reglering.

I fråga om förslaget i 5 kap. 13 § skollagen vill Skolverket framföra att det är oklart utifrån den föreslagna formuleringen om det handlar om att förlänga ett beslut om tillfällig omplacering eller om det redan från början kan fattas ett beslut för åtta veckor, förutsatt att det finns särskilda skäl.

Den föreslagna definitionen av akutskola omfattar endast grundskolan. Om det endast är skollagsreglerad akutskola som avses i 5 kap. 13 § skollagen bör det tydliggöras i bestämmelsen att placering på en akutskola inte kan bli aktuell för elever i andra skolformer än grundskolan. Notera att 13 § hänvisar till 12 §, som omfattar det obligatoriska skolväsendet samt gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 4.1 andra punkten angående att skollagen ska ange att efter en tillfällig placering utanför den egna skolenheten ska en plan tas fram för att stödja elevens återgång till undervisning vid den skolenhet som efter den tillfälliga placeringen ska vara elevens ordinarie skolenhet.* Skolverket har följande synpunkter på förslaget.

Den föreslagna skrivningen i 5 kap. 13 a § skollagen om ”den skolenhet som efter den tillfälliga placeringen ska vara elevens ordinarie skolenhet” riskerar att signalera att ett nytt beslut om skolplacering alltid ska fattas för en elev som varit tillfälligt placerad utanför den egna skolenheten. Ett beslut om omplacering utan

tidsbegränsning med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero fattas utifrån de ordinarie skolplaceringsreglerna i 10 och 11 kap. skollagen, som bara är tillämpliga för kommunala huvudmän. Det finns inte någon reglering som gör det möjligt för enskilda huvudmän att på motsvarande sätt permanent omplacera elever inom sin organisation.

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 4.1 tredje punkten angående att begreppet akutskola ska införas i skollagen som en organisatorisk lösning som är knuten till en skolenhet där elever i grundskolan tillfälligt ska ges undervisning utanför den egna skolenheten*. Skolverket har följande synpunkter på förslaget.

Det kan enligt Skolverkets mening finnas behov av att inrätta akutskolor för andra skolformer än grundskolan, exempelvis gymnasieskolan. Om den föreslagna definitionen av akutskola införs i skollagen finns det risk att samma problematik uppstår som för lovskolan. Det vill säga att det kan komma att finnas dels en skollagsreglerad akutskola, dels akutskolor i andra skolformer än grundskolan som inte regleras i skollagen utan endast regleras i och finansieras genom en statsbidragsförordning. Se även vad som tidigare anförts avseende den föreslagna regleringen 5 kap. 13 § skollagen om placering på en akutskola.

Att akutskolor enligt den föreslagna definitionen i skollagen inte kan inrättas i exempelvis gymnasieskolan innebär vidare att akutskola för dessa elever inte kan läggas ut på entreprenad.

Enligt Skolverket kan det ifrågasättas om placering i akutskola ska vara möjligt för elever i alla årskurser, det vill säga även för de allra yngsta eleverna.

Om begreppet akutskola ska definieras i skollagen bör det, i mer utförliga motiv eller i förekommande fall reglering, tydliggöras om och i vilken mån skollagens bestämmelser ska tillämpas i sådan verksamhet, till exempel när det gäller lokalernas utformning, skolmåltider och skolskjuts.

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 4.1 fjärde punkten angående att skollagen ska ange att det ska vara möjligt att lägga ut undervisning på en akutskola på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet*, med reservation för de synpunkter som Skolverket redovisar om förslaget i tredje punkten avsnitt 4.1.

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 4.1 femte punkten angående att skollagen ska ändras så att det blir möjligt att stänga av en elev i grundskolan och specialskolan samt sameskolan under längre tidsperioder och vid fler tillfällen än i dag*. Skolverket har följande synpunkter på förslaget.

En fungerande skolgång är en av de starkaste skyddsfaktorerna för en god utveckling, hälsa och lärande för barn och unga. Skälen för att möjliggöra en längre tid för avstängning som utredningen föreslår verkar vara att det behöver finnas tid för skolenhetens rektor att undersöka elevens behov och planera fortsatta åtgärder. Det förefaller alltså som att åtgärden att stänga av eleven dels är en disciplinär åtgärd för eleven, dels en slags frist för skolenheten att inom en viss

tid utreda de åtgärder som kan behövas för att eleven ska kunna återgå till skolan. Skolverket anser att det är viktigt att båda dessa skäl för avstängningens tidsbestämning anföras och diskuteras i motiven samt att den proportionalitetsbedömning som bör göras i lagstiftningsärendet adresserar skälen för behoven av möjligheter för längre avstängning.

Vid en avstängning övergår tillsynsansvaret till vårdnadshavaren. Givet elevernas olika förutsättningar och behov kan det finnas skäl att också beröra frågan om avstängningens tid i förhållande till denna omständighet.

Skolverket avstyrker förslaget i *avsnitt 4.1 sjätte punkten angående att skollagen ska ange att eleven så långt det är möjligt ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen och rektorn avgör tidpunkt och formerna för hur sådan kompensation ska erbjudas*. Enligt Skolverket framgår det av nuvarande reglering att rektorn avgör tidpunkt och former för hur kompensation för förlorad undervisning ska erbjudas. Regleringen anger endast att eleven ska erbjudas kompensation men ingenting närmare om vad det innebär. Det framgår heller inte av nuvarande bestämmelser att kompensationsundervisningen måste erbjudas under pågående avstängning.

Skolverket instämmer i att det inte alltid är möjligt att erbjuda kompensationsundervisning omedelbart och i ett akut läge. Tillägget av den inskjutna satsen ”så långt det är möjligt” riskerar dock att uppfattas som att bestämmelsen utgör en undantagsbestämmelse till reglerna om undervisningstidens omfattning. Skolverket ser dessutom att den föreslagna formuleringen kan innebära att elever inte får likvärdiga förutsättningar. Eftersom det inte finns hinder för att de olika disciplinära åtgärderna följer direkt på varandra, bör det tydligare övervägas vad denna undantagsbestämmelse kan få för konsekvenser för elever som ofta är föremål för disciplinära åtgärder. Det är av stor vikt för elevernas utveckling och lärande att de får den undervisningstid de har rätt till enligt skollagen och anslutande författningar.

Skolverket förstår behovet av en reglering av det slag som föreslås i *avsnitt 4.1 sjunde punkten angående att en elev kan nekas tillträde till skolenheten, då eleven allvarligt hotar säkerheten och tryggheten på skolan och därmed synnerliga skäl kan anses föreligga. Eleven ska då i stället få fjärr- eller distansundervisning. Beslutet ska regelbundet följas upp och utvärderas. Rektorn ska upphäva beslutet när synnerliga skäl inte längre föreligger*. Skolverket ser emellertid problem med förslaget i sin nuvarande form, eftersom det inte i tillräcklig grad belyser eller tar hänsyn till de omständigheter som anföras nedan. Det är därför nödvändigt att frågan bereds ytterligare.

Skolverkets anser att lagstiftningsarbetet behöver förhålla sig både till lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud och till propositionen Skolor mot brott (prop.2024/25:160) i vilken ett nytt 6 a kap. i skollagen om säkerhetsarbete i brottsförebyggande syfte föreslås.

Som den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 13 b § skollagen är utformad kan elever i alla åldrar, inklusive elever i förskoleklass och i grundskolans lägre årskurser, bli föremål för denna åtgärd. Det kan ifrågasättas om detta är lämpligt. Normalt är fjärr- och distansundervisning inte möjligt för elever i förskoleklass.

Skolverket anser att det behöver förtydligas vad ett nekat tillträde till skolenheten innebär i praktiken. Det kan till exempel förekomma att fler skolenheter delar samma byggnad. Förslaget behöver också tydliggöras i förhållande till elever som bor på internat. I fråga om skolgården kan sådana beslut dessutom i vissa fall även fattas av allmän åklagare enligt lagen om preventiva vistelseförbud. Av den lagstiftningen framgår enligt 1 § att personer kan nekas tillträde till bland annat skolgårdar, men lagen påverkar inte rätten som den som förfogar över en plats inom området har att begränsa tillträdet till platsen. Det bör också påpekas att lagen om preventiva vistelseförbud inte omfattar barn under 15 år och att det är allmän åklagare som prövar frågor om vistelseförbud.

En annan fråga är vilka möjligheter skolan i praktiken har att se till att eleven inte har tillträde till skolan. Även detta behöver adresseras i övervägandena. Det ska också tilläggas att det finns skolor med stora markinnehav inom vilka det kan vara svårt att avgöra vad det nekade tillträdet får för omfattning. Som en jämförelse kan nämnas att ett beslut om vistelseförbud enligt 5 § lagen om preventiva vistelseförbud inte får avse ett större område än nödvändigt.

Att elev nekas tillträde till skolan är, enligt Skolverket, ett mycket ingripande beslut som rimligen borde ligga på huvudmannanivå. Ytterligare skäl för att detta bör regleras på huvudmannanivå är att förskolor och skolor inte är allmän eller offentlig plats. JO har i ett beslut från 2022 (dnr 730–2020) uttalat att när det gäller skollokaler och skolgårdar finns det ingen särskild reglering av allmänhetens rätt till tillträde. Det finns därför inget som hindrar att en skola har regler för när besök tillåts. Om någons tillträde till en skola behöver begränsas kan beslut om tillträdesförbud fattas. Enligt JO är det en uppgift för huvudmannen att fatta sådana beslut, men beslutanderätten kan delegeras till rektorn. JO:s uttalande samt den nya lagstiftningen om preventiva vistelseförbud behöver således beaktas i den fortsatta beredningen.

Den föreslagna bestämmelsen avser en elev som är placerad på skolenheten i fråga. Den omständigheten är viktig i sammanhanget och bör också ställas i relation till vad som sagts ovan om JO och annan närliggande lagstiftning. Med avseende på vem som omfattas av regleringen bör det tydligt framgå att det handlar om en tillfällig åtgärd, även om någon borte tidsgräns inte anges. Att beslutet ska följas upp och utvärderas signalerar att det handlar om en mer eller mindre permanent lösning, och inte ett beslut som gäller endast i avvaktan på att utredning av lösningar för elevens fortsatta skolgång. Givet att åtgärden är ingripande bör det framgå vem som ansvarar för att beslutet följs upp och utvärderas. Det behöver också uttryckas tydligare i bestämmelsen att huvudmannen och rektorn behöver verka för en annan lösning.

Det framgår inte av den föreslagna bestämmelsen att de synnerliga skälen behöver bero på eleven själv. Frågan är hur det ska kunna säkerställas att den elev som blir föremål för ett beslut om nekat tillträde verkligen själv utgör en fara för tryggheten och säkerheten på skolan.

Den föreslagna åtgärden förutsätter att eleven har en hemmiljö som möjliggör fjärr- och distansundervisning. Det behöver i motiven till lagen diskuteras hur detta ska kunna säkerställas. Det gäller inte minst i fråga om digitala enheter som kan behövas för att delta i undervisningen. Beroende på ålder och mognad kan eleven behöva tillsyn i hemmet. Det kan inte förutsättas att vårdnadshavaren ska vara hemma från arbetet för att utöva tillsyn över barnet, även denna fråga behöver närmare överväganden.

Enligt Skolverkets mening är det oklart när en åtgärd enligt 13 § kan bedömas som ”inte lämplig”.

Om den föreslagna disciplinära åtgärden, nekas tillträde till skolenhet, förs in i skollagen bör 5 kap 21 § kompletteras med en hänvisning till den nya paragrafen i fråga.

I författningskommentaren till den föreslagna överklagandebestämmelsen i 28 kap. 9 § skollagen anges att ett beslut om nekat tillträde ska gälla omedelbart, även om det överklagas. Detta borde i så fall framgå av bestämmelsen i 5 kap. 13 b § skollagen (jfr beslut om avstängning 5 kap. 14 § skollagen, ”gäller omedelbart om inte annat beslutas” och 5 kap. 17 § skollagen ”beslutet ska gälla omedelbart”).

Skolverket avstår att yttra sig om förslaget i *avsnitt 4.1 åttonde punkten angående att regeringen ska ge Skolinspektionen i uppdrag att genomföra en tillsyn av skollagens bestämmelse om tillfällig placering utanför den egna skolenheten*.

4.3 Säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan

Skolverket instämmer i att det kan finnas behov av att se över 6 kap. skollagen. *Angående första punkten i avsnitt 4.3 att begreppet mobbning bör definieras i skollagstiftningen* efterfrågar inte Skolverket fler utredningar på dessa områden, innan det har funnits möjlighet att se konsekvenserna av de förslag till ändringar som just nu föreligger.

Skolverket instämmer inte i bedömningen i *avsnitt 4.3 andra punkten angående att ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning bör inrättas på Skolverket*. Organisation för arbetet med skoltrygghet och mobbning finns redan i befintlig organisation på Skolverket.

5.1 Definiera giltig och ogiltig frånvaro

Skolverket tillstyrker förslaget i *avsnitt 5.1 angående att definiera giltig respektive ogiltig frånvaro*. Placeringen av definitionen i skolförordningen och gymnasieförordningen behöver enligt Skolverket ses över liksom definitionen av frånvaro som giltig om den sker på grund av sjukdom eller på grund av beviljad ledighet, frånvaro av annat skäl är ogiltig. Skolverket tillstyrker förslaget att skolan kan betrakta även frånvaro som är anmäld som ogiltig, vid en utredning av de bakomliggande orsakerna. Skolverket har följande övriga synpunkter på förslaget.

Skolverket anser att den nu gällande lydelsen av 7 kap. 17 § skollagen bör kvarstå, då den snarare kan ses som ett samlande begrepp. Bemyndigandet i 7 kap. 17 § tredje stycket skollagen omfattar att meddela föreskrifter om giltig frånvaro, det vill säga när en elev har rätt att inte gå till skolan. Det är enligt Skolverkets mening tveksamt om bemyndigandet räcker för den nu föreslagna regleringen. Ur ett normhierarkiskt perspektiv blir det ologiskt att det som regleras i skollagen har definitioner på förordningsnivå. Om definitioner av giltig respektive ogiltig frånvaro ska regleras borde dessa i så fall införas i skollagen. Det bör noteras att i skollagens förarbeten² anges endast sjukdom och beviljad ledighet som exempel på giltig frånvaro. Det kan inte uteslutas att det kan finnas andra situationer då en elev kan ha giltigt skäl för sin frånvaro. Oavsett om definitioner av giltig respektive ogiltig frånvaro införs i skollagen eller på förordningsnivå bör en ventil därför införas i de föreslagna bestämmelserna.

Med den föreslagna ordalydelsen blir innebörden att en anmälan om frånvaro endast ska göras vid giltig frånvaro. Frånvaroanmälan bör dock göras när en elev inte kan delta i verksamheten, oavsett orsak. Det bör vara skolans sak att därefter ta ställning till om anmäld frånvaro är giltig eller ej.

Skolverket noterar vidare att bestämmelsen om anmälningsskyldighet vid frånvaro föreslås flyttas till 12 kap. 2 § gymnasieförordningen. Detta borde innebära att även numreringen av de efterföljande bestämmelser i 12 kap. påverkas.

5.2 Samla in och publicera uppgifter om frånvaro

Skolverket avstyrker förslaget i *avsnitt 5.2 första punkten angående att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att upprätta ett nationellt register om elevernas giltiga och ogiltiga skolfrånvaro*. I *regeringsuppdraget ska det ingå att förbereda för uppgiftsinsamling till registret och för publicering av statistik baserat på registret i det nationella informationssystemet för skolväsendet*, så som det nu är utformat. Skolverket är positivt till ett nationellt frånvaroregister men bedömer att insamling på individnivå är mest ändamålsenligt eftersom det ger

² Prop. 2009/10:165 s. 783

större möjlighet till kvalitetssäkring av uppgifterna och fördjupade analyser. Skolverket avstyrker förslaget utifrån att förutsättningarna för att samla in uppgifter om frånvaro på individnivå inte har utretts tillräckligt, framför allt vad gäller personuppgiftsbehandlingen kopplat till registret.

Med utredningens föreslagna definition av giltig frånvaro i skol- och gymnasieförordningen riskerar eventuellt uppgifter om giltig frånvaro på individnivå att kunna betraktas som uppgift om hälsa. Om behandling av frånvarouppgifter på individnivå innebär behandling av känsliga personuppgifter vill Skolverket betona att det behöver utredas om ett tillägg i bilagan om att kunna behandla uppgifter om hälsa bör läggas till i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Skolverket vill uppmärksamma regeringen på att frågan bör utredas vidare så att det blir klarlagt att Skolverket har rätt att behandla individuppgifter om giltig och ogiltig frånvaro.

Skolverket bedömer att ett nationellt frånvaroregister där uppgifter samlas in på individnivå är mer ändamålsenligt än återkommande regeringsuppdrag. Insamling av frånvarouppgifter på individnivå ger också större möjlighet till kvalitetssäkring av uppgifterna. Med endast aggregerade uppgifter saknar Skolverket och forskarsamhället möjlighet att analysera frånvaron med hänsyn till andra individuppgifter som till exempel betyg och särskilt stöd. Skolverket bedömer också att det kan vara mer krävande för huvudmännen att redovisa uppgifter på aggregerad nivå. Med hänsyn till huvudmännens uppgiftslämnarbörda kan det finns fördelar med automatisk hämtning från huvudmännens system.

Skolverket vill även framhålla att kvaliteten på den statistik som redovisas utifrån registret kommer vara avhängig kvaliteten på frånvaroregistreringen på respektive skolenhet.

När Skolverket kan börja samla in och i förlängningen publicera statistik beror på när uppdraget ges och när nödvändiga författningsändringar trätt i kraft. Från det att Skolverket får uppdraget behövs minst ett år för planering och förberedelser innan insamling av uppgifter kan påbörjas. Även huvudmännen behöver få tid för förberedelser. Kommunikation med huvudmän och systemleverantörer om kommande insamling bör göras med minst sex månaders framförhållning så att system hinner uppdateras och skolorna kan uppdatera rutiner för frånvaroregistrering.

Skolverket avstyrker förslaget i *avsnitt 5.2 andra punkten angående att det nationella frånvaroregistret ska omfatta förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan*. Skolverket avstyrker förslaget som en följd av myndighetens avstyrkande av första punkten i avsnitt 5.2. Skolverket delar dock utredningens bedömning om att ett framtida nationellt frånvaroregister ska omfatta de föreslagna skolformerna.

Skolverket avstyrker förslaget i *avsnitt 5.2 tredje punkten angående att av förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet ska det framgå att Skolverket ska göra uppgifter ur det nationella frånvaroregistret tillgängliga för allmänheten via informationssystemet.*

Skolverket avstyrker förslaget som en följd av myndighetens avstyrkande av första punkten i avsnitt 5.2.

5.3 Förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå

Skolverket instämmer i bedömningen i *avsnitt 5.3 första punkten angående att Skolverket bör se över sitt stöd om att förebygga och åtgärda frånvaro, bland annat avseende rutiner för bedömning och hantering av giltig respektive ogiltig frånvaro. Översynen bör ske i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten.* Skolverket instämmer utifrån samma skäl som utredningen för fram. Skolverket anser dock att myndigheten i samverkan med övriga nämnda myndigheter ska bedöma i vilken form stöd behöver ges.

Skolverket instämmer i bedömningen i *avsnitt 5.3 andra punkten angående att skolsociala team bör användas i arbetet med att på lokal nivå förebygga och åtgärda frånvaro* utifrån samma skäl som utredningen för fram. Skolverket menar att skolsociala team kan användas för att förebygga och åtgärda frånvaro. Det är tveksamt om det i nuläget finns tillräcklig grund för att säga att skolsociala team bör användas då skolsociala team inte än är utvärderat på nationell nivå. I slutredovisning av uppdraget (U2023-01227) kommer typer av åtgärder som har vidtagits av de skolsociala teamen och åtgärdernas resultat redovisas.

Konsekvenser

Skolverket kommenterar nedanstående avsnitt. I övrigt avstår Skolverket från att kommentera utredningens framförda konsekvenser.

6.8.2 Konsekvenser för statliga myndigheter

Skolverket vill uppmärksamma att kostnaden för ett nationellt frånvaroregister behöver stämmas av med myndigheten inför upprättandet. I Skolverkets utredning om ett nationellt frånvaroregister beräknades kostnaden för ett register som endast omfattar de obligatoriska skolformerna att uppgå till 4 miljoner kronor årligen. I utredningens förslag ingår även gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Utredningens kostnadsberäkning på 4,4 miljoner kronor ger inte täckning för de kostnader som tillkommer om även gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ingå i registret.

6.13 Finansiering

Skolverket vill framhålla behovet av full finansiering för de ökade kostnader som ett nationellt frånvaroregister skulle medföra för myndigheten.

På Skolverkets vägnar

Johan Börjesson
tf Stabschef

Louise Boudin
Undervisningsråd

Handlingen är beslutad i Skolverkets
elektroniska ärende- och
dokumenthanteringssystem av:
Johan Börjesson (Signerare) den 2025-
05-09.

I ärendets slutliga handläggning har även chefsjurist Erik Janzon, avdelningschef Tommy Lagergren och enhetschef Maria Granander Andersson deltagit. Undervisningsrådet Louise Boudin har varit föredragande.